

Vergaderjaar 2011–2012

31 980

Parlementaire Enquête Financieel Stelsel

Nr. 61

EINDRAPPORT

Inhoudsopgave

	pag.
Voorwoord	9
Hoofdstuk 1 Conclusies en aanbevelingen	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Fortis/ABN AMRO	11
1.2.1 Voortraject	11
1.2.2 Eerste ingreep: Beneluxovereenkomst	13
1.2.3 Tweede ingreep: verwerving Nederlandse delen door de Staat	15
1.2.4 Natraject	17
1.2.5 Conclusies casus Fortis/ABN AMRO	18
1.3 ING	21
1.3.1 Voortraject: zomer 2007–september 2008	21
1.3.2 Kapitaalinjectie ING: oktober 2008–november 2008	24
1.3.3 Weekend januari 2009: IABF-transactie	26
1.3.4 Periode na de IABF-transactie	28
1.3.5 Conclusies gehele casus ING	29
1.4 Depositogarantiestelsel	31
1.5 Icesave	32
1.6 Kapitaalverstrekkingfaciliteit	35
1.7 Garantieregeling	42
1.8 Crisismanagement: optreden van de autoriteiten	47
1.8.1 Handelen voorafgaand aan de crisis: preparatiefase en alarmeringsfase	48
1.8.2 Handelen in de acute crisisfase	51
1.8.3 Handelen in de evaluatiefase	53
1.9 De rol van de Tweede Kamer	55
1.9.1 Informatievoorziening voorafgaand aan inwerkingtreding crisismaatregelen	56
1.9.2 Verantwoording en controle	56
1.9.3 Toezichtvertrouwelijke informatie en verantwoording	57
1.10 Optreden van de Europese Commissie	61

1.11	Over de financiële sector	64
1.12	Wet op de parlementaire enquête	66
Hoofdstuk 2 Inleiding		67
2.1	Aanleiding onderzoek	67
2.2	Samenstelling commissie	67
2.3	Onderzoeksopdracht	68
2.4	Onderzoeksaanpak	69
2.5	Leeswijzer	70
Hoofdstuk 3 Context en dynamiek		71
3.1	Inleiding	71
3.2	Voortraject: tot aan de val van Lehman Brothers	71
3.2.1	ECB neemt liquiditeitsstimulerende maatregelen	71
3.2.2	Nederlandse banken raken in solvabiliteitsproblemen	78
3.3	Systeemcrisis	79
3.3.1	Oplossingrichtingen door overheden	80
3.3.2	Oplossingrichtingen door Centrale Banken	84
3.3.3	Gebruikte oplossingen in een internationale context	85
3.4	Doorwerking op de reële economie	86
Hoofdstuk 4 Fortis/ABN AMRO		88
4.1	Inleiding	88
4.2	Voortraject: voorjaar 2007–september 2008	93
4.2.1	Aanvang kredietcrisis: maart–augustus 2007	93
4.2.2	Overname ABN AMRO: mei–september 2007	94
4.2.3	Fortis in problemen: periode tot de val Lehman Brothers op 15 september 2008	97
4.2.4	Conclusies	108
4.3	Benelux-weekend 27/28 september 2008	112
4.3.1	Aanloop: 15–26 september 2008	112
4.3.2	Reddingsplannen: 27 september 2008	118
4.3.3	Onderhandelingen en overeenkomst: 28 september 2008	122
4.3.4	Uitwerking: 29 september–2 oktober 2008	131
4.3.5	Conclusies	135
4.4	Verwerving door de Nederlandse Staat 3 oktober 2008	137
4.4.1	Beslissing: 29-30 september 2008	137
4.4.2	Onderhandelingen	146
4.4.3	Overeenkomst 3 oktober 2008	149
4.4.4	Uitwerking overeenkomst 3 oktober	154
4.4.5	Conclusies	158
4.5	Toekomstbeslissing en herkapitalisaties	160
4.5.1	Integratiebeslissing: 21 november 2008	162
4.5.2	Technische verhangings: 24 december 2008	163
4.5.3	Eerste herkapitalisatie: 26 juni 2009	167
4.5.4	Tweede herkapitalisatie: 19 november 2009	171
4.5.5	Communicatie Kamer	171
4.5.6	Conclusies	177
4.6	Conclusies	178
Hoofdstuk 5 ING		182
5.1	Inleiding	182
5.2	Voortraject: zomer 2007–september 2008	187
5.2.1	Groei van ING Direct USA	187
5.2.2	Problemen Alt-A-portefeuille zichtbaar op balans	192
5.2.3	Vermogensontwikkeling ING Groep	199

5.2.4	Rol ING tijdens en na het Benelux-weekend	207
5.2.5	Conclusies voortraject	209
5.3	Kapitaalinjectie: oktober 2008–november 2008	211
5.3.1	ING vraagt autoriteiten om steun	211
5.3.2	Twee werkstromen richting het onderhandelings-weekend	215
5.3.3	De keuze voor een kapitaalinjectie	217
5.3.4	Urgentie ingrijpen	220
5.3.5	Het onderhandelingsweekend	212
5.3.6	Eind oktober–eind november	227
5.3.7	Conclusies kapitaalinjectie	229
5.4	IABF-transactie: december 2008–januari 2009	231
5.4.1	Probleem komt weer op tafel	231
5.4.2	Analyse Alt-A-portefeuille door BlackRock en Dynamic Credit	235
5.4.3	Transactiestructuren: de Flintstones	236
5.4.4	DNB en Financiën hebben verschillende insteek over prijs	239
5.4.5	OTTI komt in beeld	241
5.4.6	Het onderhandelingsweekend	243
5.4.7	Prijsvorming en structuur van de IABF	246
5.4.8	Conclusies IABF-transactie	255
5.5	Periode na de IABF-transactie	257
5.5.1	Dreigende derde steunronde	257
5.5.2	Goedkeuring door de Europese Commissie	259
5.5.3	Stand van zaken kapitaalinjectie en IABF	265
5.5.4	Conclusies periode na de IABF-transactie	266
5.6	Conclusies ING-casus	266
Hoofdstuk 6 Depositogarantiestelsel		270
6.1	Inleiding	270
6.2	Reconstructie feitenrelaas	270
6.3	Noodzaak ophoging DGS	277
6.4	Proportionaliteit: 100 000 euro	279
6.5	Mate waarin doelstellingen zijn bereikt	282
6.6	Natraject	284
6.7	Conclusies	284
Hoofdstuk 7 Icesave		286
7.1	Inleiding	286
7.2	Reconstructie feitenrelaas	286
7.3	Vorbereiding	293
7.4	Motivering en noodzaak ingrijpen Staat	301
7.5	Proportionaliteit	304
7.6	Alternatief: overname van portefeuille	306
7.7	Natraject	307
7.8	Huidige status	312
7.9	Conclusies	313
Hoofdstuk 8 Kapitaalverstrekkingfaciliteit		316
8.1	Inleiding	316
8.2	Reconstructie	317
8.2.1	Aanloop	317
8.2.2	Totstandkoming van de faciliteit	321
8.2.3	Aankondiging	324
8.2.4	Uitvoering	325
8.2.4.1	ING	330
8.2.4.2	AEGON	332
8.2.4.3	SNS REAAL	342
8.3	Noodzaak	352

8.4	Proportionaliteit	356
8.5	Tijdigheid	361
8.6	Mate waarin doelstellingen zijn bereikt	366
8.6.1	Het versterken van eigen vermogen	366
8.6.2	Overige doelstellingen	369
8.7	Conclusies	373
Hoofdstuk 9 Garantierегeling		380
9.1	Inleiding	380
9.2	Reconstructie feitenrelaas	381
9.2.1	Aanloop	381
9.2.2	Aankondiging	385
9.2.3	Totstandkoming	386
9.2.4	Implementatie	389
9.2.5	Uitvoering	392
9.2.6	Resultaten	398
9.3	Noodzaak invoering garantierегeling	400
9.4	Proportionaliteit	402
9.5	Tijdigheid van de maatregel	409
9.6	Mate waarin doelstellingen zijn bereikt	412
9.7	Conclusies	414
Hoofdstuk 10 Crisismanagement: optreden van de autoriteiten		420
10.1	Inleiding	420
10.2	Wettelijk kader: verantwoordelijkheden en bevoegdheden toezichthouders, minister van Financiën en kabinet	420
10.2.1	Verantwoordelijkheidsverdeling tussen de minister van Financiën en DNB	421
10.2.2	Verhouding tussen de minister van Financiën, de minister-president en de ministerraad	426
10.3	Handelen voorafgaand aan de crisis: de preparatiefase en alarmeringsfase	427
10.3.1	De preparatiefase	427
10.3.2	De alarmeringsfase	433
10.3.3	Conclusies preparatiefase en alarmeringsfase	443
10.4	De acute crisisfase	446
10.4.1	Crisisbesluitvormingsstructuur	447
10.4.2	Crisisaanpak	454
10.4.3	Conclusies acute crisisfase	467
10.5	Evaluatiefase	469
10.5.1	Evaluatie crisismaatregelen en crisisaanpak	470
10.5.2	Evaluatie besluitvormingsstructuur	473
10.5.3	Evaluatie en veranderingen bij DNB	474
10.5.4	Conclusies evaluatiefase	475
Hoofdstuk 11 Rol van de Tweede Kamer		476
11.1	Inleiding	476
11.2	Wettelijk kader en instrumenten van de Kamer	477
11.2.1	Informatieplicht kabinet	477
11.2.2	Parlementaire controle-instrumenten van de Kamer	477
11.2.3	Het budgetrecht	478
11.2.4	De voorhangprocedure voor deelnemingen	479
11.2	Informatievoorziening voorafgaand aan inwerkingtreding crisismaatregelen	480
11.3.1	Reconstructie informatievoorziening door de minister van Financiën	480
11.3.2	Conclusie tijdigheid informatievoorziening	487

11.4	Verantwoording en Controle	489
11.4.1	Verantwoording door de minister van Financiën	489
11.4.2	Controle door de Tweede Kamer	495
11.4.3	Conclusies verantwoording en controle	500
11.5	Toezichtvertrouwelijke informatie en verantwoording	501
11.5.1	Spanningsveld parlementaire controle en toezichtvertrouwelijke informatie	501
11.5.2	Debat tussen Kamer en minister over informatievoorziening tijdens de crisis	502
11.5.3	Conclusies toezichtvertrouwelijke informatie	507
Hoofdstuk 12 Optreden van de Europese Commissie		509
12.1	Inleiding	509
12.2	Het juridisch kader voor de beoordeling van staatssteun	510
12.3.	Kanttekeningen bij het optreden van de Europese Commissie	519
12.4	Mededinging en prudentieel toezicht	527
12.5	Optreden van de Nederlandse autoriteiten	531
12.6	Conclusies	537
Hoofdstuk 13 Over de financiële sector		540
13.1	Inleiding	540
13.2	Een stabiele financiële sector	540
13.3	Een effectieve overheid	556
13.4	De sector zelf	561
Hoofdstuk 14 Verantwoording		565
14.1	Inleiding	565
14.2	Onderzoeksaanpak	565
14.3	Samenstelling staf	572
14.4	Ervaringen met de WPE 2008 en het Reglement van Orde	572
Boxen		
Box 3.1	Signalen van naderend onheil	74
Box 4.1	Chronologisch overzicht	89
Box 4.2	EC-Remedy	98
Box 4.3	Project Tristan	101
Box 4.4	Geen vergunning voor het consortium?	110
Box 4.5	Rol Nederlandse Fortis-bestuurders	120
Box 4.6	Effecten verkoopprijs ABN AMRO	123
Box 4.7	Nederland-België (periode 2007–2008)	124
Box 4.8	ING	128
Box 4.9	Mogelijke alternatieven in het weekend van 27 en 28 september	133
Box 4.10	Waarderingen: documenten en grondslagen	141
Box 4.11	Het kwaadschikse scenario	144
Box 4.12	Manco's waarderingen	151
Box 4.13	Alternatieven voor aankoop Nederlandse Fortis-onderdelen door Staat	154
Box 4.14	Afhandeling rest Fortis	156
Box 4.15	Techniek deelneming RFS Holdings	165
Box 4.16	RFS Consortium: één voor allen, allen voor één	168
Box 4.17	Huidige waarde ABN AMRO en ASR	176
Box 5.1	Tijdljn belangrijkste gebeurtenissen casus ING	183
Box 5.2	De positie van ING Direct USA in ING Groep NV ten tijde van de crisis	187

Box 5.3	«Beschikbaar voor verkoop» versus «aangehouden tot einde looptijd»	193
Box 5.4	Invulling kapitaalinjectie ING	221
Box 5.5	Herziening boekhoudregels	223
Box 5.6	Kasstromen en winstverwachting van de IABF	246
Box 5.7	Herstructureringsplan	261
Box 6.1	Tijdlĳn van relevante gebeurtenissen depositogarantiestelsel	275
Box 7.1	Bijkantoren	287
Box 7.2	Vragen DNB aan het IJslandse depositogarantiestelsel	288
Box 7.3	Tijdlĳn belangrijkste gebeurtenissen casus Icesave	292
Box 7.4	Twijfel over het IJslandse depositogarantiestelsel ook in IJsland zelf	297
Box 8.1	De kapitaalverstrekkingfaciliteit	324
Box 8.2	Tijdlĳn relevante gebeurtenissen kapitaalverstrekkingfaciliteit	328
Box 8.3	Core tier 1 securities	331
Box 8.4	Het toezicht van DNB op AEGON N.V.	334
Box 8.5	Invulling kapitaalinjectie AEGON	337
Box 8.6	Eventuele alternatieven voor AEGON	339
Box 8.7	Het toezicht van DNB op SNS REAAL	344
Box 8.8	Invulling kapitaalinjectie SNS REAAL	348
Box 8.9	Steun van de Stichting Beheer SNS REAAL	350
Box 9.1	Tijdlĳn belangrijkste gebeurtenissen garantieregeling	384
Box 9.2	Brief aan de Kamer 13 oktober – aankondiging garantieregeling	385
Box 9.3	Uitvoering van de Franse garantieregeling	394
Box 9.4	Plafonds garantieregelingen	403
Box 9.5	Aankondiging, inwerkingtreding en eerste verstrekte garantie	411
Box 9.6	Voorwaarden aan kredietverlening	413
Box 10.1:	Toezicht op buitenlandse instellingen op de financiële markten	423
Box 10.2:	Samenwerking internationale toezichthouders	463
Box 10.3:	Ontwikkelingen sinds de crisis	471
Box 11.1	Gedragslĳn informatievoorziening tijdens de kredietcrisis	503
Box 12.1	Artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag	510
Box 12.2	Uitspraak van het Gerecht van de Europese Unie	534
Box 13.1	Vickers, Volcker	541
Box 13.2	Aanpassing kapitaaleisen onder Basel III	553
Box 13.3	Contingent capital	555
Box 14.1	Informatieprotocol met autoriteiten	567
Figuren		
Figuur 3.1	Gestileerde bankbalans	81
Figuur 3.2	De Nederlandse situatie	83
Figuur 4.1	Verdeling ABN AMRO onder Royal Bank of Scotland, Fortis en Santander	95
Figuur 4.2	Organogram Fortis	100
Figuur 4.3	Beurskoers Fortis en cds-spread Fortis	138
Figuur 4.4	Staatsbalans	167
Figuur 4.5	Overzicht investeringen Nederlandse Fortis-onderdelen	175
Figuur 5.1	Groei spaargelden bij ING Direct USA in de jaren 2000–2008	188

Figuur 5.2	Ontwikkeling van de Alt-A-portefeuille van ING Groep in 2007 en 2008	195
Figuur 5.3	Dubbele hefboom: kernschuld ten opzichte van vermogen ING Groep	200
Figuur 5.4	5-jaars cds-spread van ING	201
Figuur 5.5	Prudentiële kapitaalratio's van ING Bank	202
Figuur 5.6	Aandelenkoers ING op de Amsterdamse beurs	207
Figuur 5.7	Kasstroom van de IABF	248
Figuur 5.8	Winstverwachting van de IABF	249
Figuur 6.1	Inleg en opname van spaargeld	278
Figuur 10.1	Organogram besluitvormingsstructuur Nederland	453
Figuur 13.1	Voorgestelde kapitaaleisen systeembanken	556
Tabellen		
Tabel 3.1	Internationaal perspectief	85
Tabel 3.2	Steun verleend aan financiële instellingen in de Europese Unie (oktober 2008–december 2010)	86
Tabel 3.3	Groeiprognoses BBP 2009 volgens CPB, IMF, EC en OESO	86
Tabel 5.1	Inschatting kredietverliezen Alt-A-portefeuille ING Groep	236
Tabel 5.2	Terugbetaling kernkapitaaleffecten	265
Tabel 7.1	Voorwaarden voor terugbetaling	308
Tabel 8.1	Aankondiging en inwerkingtreding van kapitaalsteun	364
Tabel 8.2	Vergelijking tussen instrumenten voor kapitaalinjecties	370
Tabel 8.3	Kosten voor de instellingen	371
Tabel 9.1	Garantieverleningen	398
Tabel 9.2	Totaal aan garantieverleningen per bank	399
Tabel 9.3	Ontvangen garantiepremies per instelling	399
Tabel 11.1	Informatievoorziening Kamer voorafgaand aan inwerkingtreding crisismaatregelen	488
Tabel 12.1	Balansreductie Europese financiële instellingen	526
Bijlagen		
1.	Lijst van aanbevelingen	578
2.	Begrippenlijst	586
3.	Afkortingenlijst	595
4.	Lijst van openbare verhoren	597
5.	Lijst van besloten voorgesprekken	603
6.	Lijst van buitenlandse personen	606
7.	Lijst van inwerkprogramma	608
8.	Literatuurlijst	609
9.	Lijst van Kamerstukken	615
10.	Lijst van Handelingen Tweede Kamer	646
11.	Rapportage BDO over IABF	654
12.	Lijst van wetten en besluiten	674
13.	Wet op de parlementaire enquête 2008	676
14.1	Protocol van afspraken tussen de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel en het kabinet	688
14.2	Protocol van afspraken tussen de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel en de Autoriteit Financiële Markten	692
14.3	Protocol van afspraken tussen de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel en De Nederlandsche Bank N.V.	696

14.4	Nadere afspraken in de zin van artikel 7b van het Protocol van afspraken tussen de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (PEFS) en het kabinet over de inzage in weggelakte passages van documenten	700
14.5	Nadere afspraken in de zin van artikel 7b van het Protocol van afspraken tussen de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (PEFS) en Autoriteit Financiële Markten (AFM) over de inzage in weggelakte passages van documenten	703
14.6	Nadere afspraken in de zin van artikel 7b van het Protocol van afspraken tussen de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (PEFS) en De Nederlandsche Bank (DNB)	706
14.7	Nadere afspraken in de zin van artikel 7b van het protocol van afspraken tussen de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (PEFS) en De Nederlandsche Bank (DNB) over verstrekken van elektronisch opgeslagen documenten door DNB aan de PEFS	709

Verslagen van de openbare verhoren

Verslagen van de openbare verhoren in 3 delen
(Kamerstuk 31 980, nr. 62)

VOORWOORD

Tussen september 2008 en januari 2009 stelt de Nederlandse overheid miljarden euro beschikbaar voor de financiële sector in ons land.

De kredietcrisis is dan op haar dieptepunt. Wereldwijd verkeren banken en financiële instellingen in zeer grote problemen. Problemen die zij grotendeels zelf veroorzaakt hebben door risicovol gedrag. Banken blijken besmette producten op hun balans te hebben, zij vertrouwen elkaar niet meer en het interbancaire verkeer komt nagenoeg tot stilstand.

Op 23 juni 2009 besluit de Tweede Kamer een parlementair onderzoek in te stellen naar de kredietcrisis. Het is een onderzoek in twee delen. Het eerste deel gaat over de oorzaken van de kredietcrisis en resulteert op 10 mei 2010 in het rapport *Verloren krediet van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel*. De conclusies en aanbevelingen van dit rapport zijn door de Kamer geheel overgenomen en worden inmiddels grotendeels door het kabinet uitgevoerd.

Het tweede deel van het onderzoek vindt plaats in de vorm van een parlementaire enquête. Op 16 november 2010 stelt de Kamer daartoe de *Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel* in. Centraal in de enquête staan, conform de opdracht van de Kamer, de crisismaatregelen die de overheid in de periode tussen september 2008 en januari 2009 heeft getroffen om het financiële stelsel in ons land overeind te houden en het vertrouwen in de financiële sector te herstellen. Daarnaast analyseert de commissie binnen dit onderzoek een aantal thema's. Het eerste thema is het crisismanagement en het optreden van de autoriteiten. Verder wordt ingegaan op de rol van de Kamer en op het optreden van de Europese Commissie. De commissie doet ook een aantal aanbevelingen over de financiële sector.

De parlementaire enquête is het zwaarste politieke instrument van het parlement en is bedoeld om feitelijk vast te stellen wat er precies is gebeurd, om verantwoording te laten afleggen door diegenen die verantwoordelijkheid droegen en om lessen te trekken.

Deze parlementaire enquête is de eerste sinds bijna tien jaar en ook de eerste sinds de wijziging van de Wet op de parlementaire enquête in 2008. In haar werk is de commissie aangelopen tegen een aantal problemen waarvoor de nieuwe wet geen oplossing biedt. De commissie beschrijft deze in het rapport. Een van die problemen is het spanningsveld tussen het belang van het onderzoek op basis van de Wet op de parlementaire enquête 2008 en de geheimhoudingsbepaling voor het ministerie van Financiën, de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten als gevolg van de Wet op het financieel toezicht. Eerst na langdurig en stevig onderhandelen, heeft de commissie de gevraagde informatie verkregen.

De commissie biedt u hierbij haar rapport, getiteld *Verloren krediet II – de balans opgemaakt*, aan.

De commissie is bij haar werk ondersteund door een groep van deskundige medewerkers. Naast de griffier Gerald van Leiden en de onderzoekscoördinator Natalie Koot is dat een staf bestaande uit Herman Beun, Job Daemen, Roel Grandia, Marieke Harpe, Maurits Kruithof, Jan Lemmen, Verzana Mokiem, Brecht van Mourik, Thomas van der Sanden, Rob Starrenburg, Laura Vissenberg, Jos van de Wiel en Rob Sebes.

De commissie dankt hen voor hun geweldige inzet voor het werk van de commissie.

De commissie spreekt ook haar dank uit aan de leden van de klankbordgroep Harald Benink, Arnoud Boot, Jac. Kragt en Erwin Muller voor de vele waardevolle adviezen die zij de commissie hebben gegeven en hun bereidheid tot veelvuldig overleg met de commissie.

Ten slotte dankt de commissie van harte alle medewerkers van de Tweede Kamer die het werk van de commissie mede mogelijk hebben gemaakt, in het bijzonder de Kamerbodes Irma Gijselman en Ria de Meijier.

De commissie heeft de balans opgemaakt en verwacht hiermee te voldoen aan de opdracht van de Tweede Kamer. Zij hoopt ook dat de aanbevelingen die zij doet zullen leiden tot evenzoveel verbeteringen en dat de Kamer overgaat tot een spoedige behandeling van het rapport.

Jan de Wit,
Voorzitter
Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel

HOOFDSTUK 1 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1.1 Inleiding

De Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (hierna: de commissie) heeft haar onderzoek gericht op de beoordeling van de crisismaatregelen die de Nederlandse overheid in een hectische periode heeft genomen om de acute problemen in het Nederlandse financiële stelsel te bestrijden. In de hoofdstukken van dit rapport worden de verschillende maatregelen beschreven en worden daarover conclusies getrokken. Daarnaast wordt een aantal thema's beschreven die de individuele casussen overstijgen. Ook daarover worden conclusies getrokken. In dit eerste hoofdstuk zijn alle conclusies bijeengebracht en worden zij gepresenteerd in samenhang met de aanbevelingen van de commissie.

1.2 Fortis/ABN AMRO

Op vrijdag 3 oktober 2008 heeft de Nederlandse Staat na onderhandelingen met de Belgische Staat de Nederlandse onderdelen van Fortis gekocht. Het bankonderdeel van de Belgisch-Nederlandse financiële instelling is een week eerder in een acute crisis terechtgekomen. De Nederlandse Staat betaalt 16,8 miljard euro aan Fortis voor 97,8% van de aandelen in Fortis Bank Nederland Holding, inclusief het volledige belang van Fortis in de ABN AMRO-onderdelen, 100 % van de aandelen in Fortis Verzekeringen Nederland en 100% van de aandelen in Fortis Corporate Insurance. Daarnaast heeft de Nederlandse Staat 34 miljard euro aan kortlopende schuld van Fortis Bank Nederland en zijn dochterondernemingen aan Fortis overgenomen en is de afspraak gemaakt dat enkele langlopende en achtergestelde leningen ter waarde van maximaal 16 miljard euro versneld zullen worden afgelost door Fortis Bank Nederland aan Fortis.

In totaal is 66,8 miljard euro overgemaakt door de Nederlandse Staat aan Fortis. Inmiddels is Fortis Corporate Insurance verkocht en zijn de bankdelen samengevoegd tot een nieuwe ABN AMRO Bank. Aflossingen, dividenden, herkapitalisaties, omzettingen van vreemd vermogen in eigen vermogen en financieringskosten in beschouwing nemend, staat bij het ter perse gaan van dit rapport een saldo van ongeveer 32 miljard euro open in verband met de ingrepen van de Nederlandse Staat rond Fortis en ABN AMRO.

1.2.1 Voortraject

Fortis in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor ontstane problemen

De oorzaak van de problemen bij Fortis lag in de combinatie van de verslechterende marktomstandigheden met het absorberen van de overname van ABN AMRO. Fortis heeft scherp aan de wind gevaren in zijn bedrijfsvoering en bezat een aanzienlijke portefeuille besmette activa. Fortis heeft er zelf voor gekozen om met het consortium ABN AMRO te willen overnemen zonder voorafgaand een uitgebreid boekenonderzoek te kunnen doen. Het consortiumbod was fors. Bovendien was het bod grotendeels in contanten wat een additioneel risico met zich meebracht. Fortis stond vanwege de financiering onder grote druk om zo snel mogelijk zijn ABN AMRO-delen te integreren. Er is onvoldoende rekening gehouden met door de Europese Commissie te nemen maatregelen in

verband met mededinging met als resultaat de zeer ongunstige overeenkomst met Deutsche Bank. De commissie constateert dat Fortis door zijn eigen toedoen in de problemen is gekomen.

Afgifte verklaring van geen bezwaar door DNB en minister van Financiën heeft zeer ernstige gevolgen

De verklaring van geen bezwaar voor de overname van ABN AMRO door het consortium van Royal Bank of Scotland (RBS), Fortis en Santander is in gezamenlijkheid afgegeven door DNB en de minister van Financiën. DNB moest eigenstandig zijn oordeel geven over de financiële gezondheid van de overnemende partijen (criterium a) en over de mate waarin DNB zijn toezichtfunctie op ABN AMRO nog voldoende kon invullen (criterium b). Voor wat betreft het eerste criterium is DNB grotendeels gevaren op de informatie van de buitenlandse hoofdtoezichthouders op de consortiumpartners. Het eigenstandig oordeel van DNB over de gegoedheid van twee van de drie consortiumpartners is dus in belangrijke mate gebaseerd op informatie van buiten DNB. Geconstateerd kan worden dat twee van de drie consortiumpartners, Fortis en RBS, binnen een jaar in de grootst mogelijke financiële problemen zijn gekomen.

De minister van Financiën was verantwoordelijk voor het toetsen op het criterium financiële stabiliteit (criterium c). In het rapport Verloren krediet van de Tcofs is geconstateerd dat die toets minimaal is geweest en breder ingevuld had kunnen worden. De commissie constateert dat de financiële stabiliteit uiteindelijk wel degelijk ernstig in het geding is gekomen. Met de vergunningverlening aan het consortium in september 2007 door de minister en DNB is een besluit genomen dat zeer nadelig heeft uitgepakt voor de Nederlandse economie en belastingbetaler. De commissie stelt vast dat er een ander besluit genomen had kunnen en moeten worden.

Toezicht DNB op Fortis en ABN AMRO schoot tekort ondanks grote inspanningen

DNB maakte zich kort na de overname al zorgen over Fortis. DNB heeft, met name vanaf juni 2008, deze zorgen kenbaar gemaakt aan Fortis en de Belgische hoofdtoezichthouder op Fortis, CBFA. De initiatieven die uit die zorgen zijn voortgekomen, hebben in de aanloop naar de acute crisis bij Fortis echter niet tot concrete resultaten geleid.

DNB is ook na de overname door het consortium de hoofdtoezichthouder op ABN AMRO gebleven. Deze toezichtstaak was bijzonder veeleisend: naast het reguliere toezicht op de normale operationele gang van zaken moest het complexe ontvlechtingproces op de voet gevolgd worden. DNB heeft dit proces nauwlettend in de gaten gehouden en heeft zich daarin zeer strikt opgesteld. Daarbij heeft DNB echter niet alle ontwikkelingen voldoende in beeld, bijvoorbeeld de desastreuze ontwikkeling van de resultaten bij de Londense zakenbankactiviteiten van ABN AMRO, die bij het deel van RBS hoorden. De commissie concludeert dat DNB er te veel op vertrouwd heeft dat de afspraken tussen de consortiumpartners waterdicht waren. Het oordeel van DNB dat de risico's van overname en opsplitsing voldoende beheersbaar zouden zijn door het stellen van strikte voorwaarden en voorschriften is verkeerd gebleken.

Gebrek aan daadkracht en urgentie ministerie van Financiën

Op 2 juli 2008 wordt de minister van Financiën door de president van DNB op de hoogte gebracht van de grote zorgen van DNB over Fortis. De minister van Financiën en de president van DNB hebben toen concrete afspraken gemaakt die van groot gewicht zouden blijken tijdens de acute

crisis rondom Fortis. Er is later één lijn getrokken met DNB en er is conform de gemaakte afspraken in de eerste plaats ingezet op het belang van de financiële stabiliteit in Nederland. Toch is er in de periode van 2 juli tot aan de val van Lehman Brothers weinig te merken van urgentie of ernstige zorgen bij het ministerie, laat staan concrete actie zoals het uitwerken van mogelijke scenario's en noodplannen, of het inventariseren en evalueren van het wettelijke instrumentarium. De commissie acht het ook onbegrijpelijk dat het ministerie sinds juli niet meer actie heeft ondernomen in de richting van de Belgische autoriteiten.

1.2.2 Eerste ingreep: Benelux-overeenkomst

Om Fortis te redden van een faillissement komen de Belgische, Nederlandse en Luxemburgse overheden op zondagavond 28 september 2008 overeen om in totaal 11,2 miljard euro aan kapitaal te injecteren in de respectievelijke landendochters van Fortis Bank in ruil voor belangen van om en nabij de 49%. Tevens neemt men zich voor dat Fortis haar ABN AMRO deel zal verkopen. De Nederlandse overheid zou 4 miljard euro betalen voor een belang van 49% in Fortis Bank Nederland, maar dit deel van de overeenkomst is nooit geëffectueerd en vervangen door de verwerving van alle Nederlandse delen van Fortis.

Noodzaak ingrijpen weekend van 27/ 28 september 2008 staat buiten kijf

Het is zeer aannemelijk dat Fortis zonder ingrijpen op maandag 29 september 2008 failliet was gegaan. Het daadwerkelijk ingrijpen is echter rijkelijk laat, zowel aan Belgische als aan Nederlandse kant. De commissie is van oordeel dat ingrijpen in het weekend noodzakelijk was vanwege de financiële stabiliteit in de Benelux, in Europa en wereldwijd.

Nederlandse voorkeursoplossing weinig realistisch

Het ministerie van Financiën en DNB hebben gehandeld conform de afspraken die op 2 juli 2008 waren gemaakt tussen de minister van Financiën en de president van DNB. In samenspraak tussen de ministeries van Algemene Zaken en Financiën en DNB is besloten in te zetten op een private oplossing waarbij het belang van de voor Nederland systeemrelevante delen vooropstond. Concreet is ingezet op een redding van Fortis waarbij in elk geval het ABN AMRO-deel door ING zou worden overgenomen. Er is alles aan gedaan om financierings- en mededingingskwesties te regelen. Gezien de problemen waarin ING nauwelijks een week later terechtkwam, was het realiteitsgehalte van de Nederlandse voorkeursoptie volgens de commissie twijfelachtig.

Buitenlandse gegadigden voor het ABN AMRO deel van Fortis afgehouden

Overname van het ABN AMRO-deel door een solide buitenlandse partij, bijvoorbeeld BNP Paribas, werd door DNB niet verantwoord geacht, gezien de turbulentie in de wereld, de situatie van ABN AMRO te midden van de separatieprocessen en het gebrek aan mogelijkheden voor een private partij om een grondig boekenonderzoek te doen. Het is de uitdrukkelijke wens geweest van DNB, die daarin werd gesteund door de minister van Financiën, om het ABN AMRO-deel van Fortis onder Nederlands toezicht te houden. De blokkade van buitenlandse partijen is tot op de hoogste niveaus gecommuniceerd en heeft de range van mogelijke alternatieven drastisch ingeperkt. De commissie vindt, vanuit het oogpunt van het gelijke speelveld in Europa, de afwijzende opstelling

tegenover mogelijke buitenlandse gegadigden, toezichhouders en autoriteiten niet verdedigbaar.

Te weinig aandacht voor alternatieven

Vanaf vrijdag 26 september 2008 komt vanuit Luxemburg langzamerhand een plan in beeld waarbij de Belgische en Luxemburgse overheden kapitaalinjecties doen in onderdelen van Fortis in ruil voor minderheidsbelangen zodat de Fortis Groep intact kan blijven. Daarbij zou het ABN AMRO-deel verkocht worden. In elk geval vanaf zaterdagmiddag 27 september 2008 is bekend binnen de Nederlandse autoriteiten dat deze mogelijkheid speelt. Geconstateerd kan worden dat er tot aan de onderhandelingen op zondagavond weinig is gedaan met deze informatie, die toch afkomstig was uit de hoogste bestuursregionen van Fortis. Gezien de bronnen van de informatie vindt de commissie dit moeilijk te begrijpen. De indruk bestaat bij de commissie dat het ministerie van Financiën en DNB weinig in het plan zagen, omdat het niet strookte met de eigen lijn en het plan op voorhand geen bevredigende oplossing voor ABN AMRO bood in de ogen van beide betrokken Nederlandse autoriteiten. Door de inzet op een Nederlandse private oplossing waarbij in elk geval het ABN AMRO-deel naar ING zou moeten gaan, zijn de alternatieven ingeperkt.

Benelux-overeenkomst: duur en geen afdoende oplossing

De commissie is van oordeel dat Nederland vanuit een bedrijfseconomische optiek een hoog bedrag afspreekt voor een 49%-belang in Fortis Bank Nederland. De Benelux-oplossing bleek bovendien geen structurele oplossing. Hoewel Fortis overeind blijft, herstelt het vertrouwen in het bedrijf niet en haakt ING af voor het ABN AMRO-deel. Daarmee vervalt voor de Nederlandse autoriteiten een groot deel van de ratio achter de Benelux-overeenkomst. Immers, Fortis is nog niet veilig en de toekomst van het ABN AMRO-deel blijft ongewis.

Informereren Kamer: onvolledig en te laat

Enkele zaken die speelden rond de Benelux-overeenkomst zijn niet met de Kamer gedeeld. De ondubbelzinnige inzet op een Nederlandse oplossing via ING, en het daarmee samenhangende afhouden van buitenlandse geïnteresseerden voor het ABN AMRO-deel, is niet gemeld. Er is geen inzicht gegeven in de wijze waarop het bedrag van 4 miljard euro, dat de Nederlandse Staat zou injecteren, tot stand is gekomen, noch is inzichtelijk geworden waarop dat bedrag was gebaseerd. Ook de exclusieve onderhandelingsstatus van ING is niet gemeld. De Benelux-overeenkomst is in de Kamer besproken tijdens de algemene financiële beschouwingen op woensdag 1 en donderdag 2 oktober 2008, toen de Nederlandse autoriteiten de overeenkomst feitelijk al hadden afgeschreven en met verdergaande plannen bezig waren. Zoals de minister van Financiën zelf heeft aangegeven, is geen volledige openheid van zaken gegeven in deze debatten. De commissie concludeert dat de Kamer onvolledig geïnformeerd is over de eerste ingreep bij Fortis. De commissie kan hier enig begrip voor opbrengen, gezien de onderhandelings situatie. Achteraf is slechts in beperkte mate openheid van zaken gegeven. Naar het oordeel van de commissie had de Kamer achteraf meer inzicht moeten en kunnen krijgen.

1.2.3 Tweede ingreep: verwerving Nederlandse delen door de Staat

Op vrijdagochtend 3 oktober 2008 komen de Nederlandse en de Belgische premier overeen dat de Nederlandse Staat de Nederlandse Fortis-delen zal kopen van Fortis voor een prijs van 16,8 miljard euro. Daarbij zullen ook de kortlopende en langlopende financieringsverplichtingen van de Nederlandse Fortis-delen aan Fortis worden overgenomen door de Nederlandse Staat. In totaal maakt de Nederlandse Staat 66,8 miljard euro over aan Fortis.

Weinig geduld met de Benelux-overeenkomst aan Nederlandse kant: linksom of rechtsom moeten de bankdelen uit Fortis gehaald worden

Het vertrouwen in Fortis herstelde zich amper na de aankondiging van de Benelux-overeenkomst op 28 september 2008. Het bedrijf bleef aan een liquiditeitsinfaas van de centrale banken liggen, omdat de uitstroom van gelden bleef aanhouden. Het is de vraag hoe lang een dergelijke situatie houdbaar was. Liquiditeitsgaranties of garanties voor de besmette portefeuille van Fortis Bank hadden wellicht kunnen helpen. Alle betrokken overheden waren op dat moment kennelijk nog niet bereid deze stappen te zetten die later bij andere probleeminstellingen wel gedaan zijn.

Al op maandag 29 september werden verdergaande plannen in gang gezet, die op dinsdag 30 september in het Torentje bekrachtigd werden door de minister-president, de minister van Financiën en de president van DNB. Daarna was er geen weg meer terug: Nederland wil in elk geval de Nederlandse bankdelen goedschiks of kwaadschiks uit het Fortis-concern halen. Een structurele oplossing voor Fortis was nodig, oordeelt de commissie. De commissie vraagt zich af waarom in dit stadium de Nederlandse Staat niet is overgegaan tot het doen van een overnamebod op enkel het ABN AMRO-deel. Mede gezien de ervaringen met het opsplitsen van ABN AMRO waren de nodige bezwaren en kosten verbonden aan een oplossing waarbij Fortis uit elkaar werd getrokken.

Door Nederlandse delegaties gebruikte waarderingen waren onvolledig

Er is in samenspraak met Lazard, de adviseur van de Nederlandse Staat, een onderhandelingsrange vastgesteld van 12 tot 20 miljard euro. Deze waarderingrange ligt boven de marktwaarde van dat moment, die tussen de 10 en 12 miljard euro kan worden geschat. In de waarderingen wordt uitgegaan van voldoende liquiditeit en kapitaal bij de delen, waarvan echter geen sprake was. Binnen de Nederlandse delegatie was bekend dat het aandeel in de restboedel van ABN AMRO (Z-Share) een negatief eigen vermogen had van 2,3 miljard euro. De commissie constateert dat noch de waardering, noch de onderhandelingsrange is aangepast voor deze post.

Het kapitaaltekort in de ABN AMRO F-share (later N-Share) was in elk geval bekend bij DNB. De zogenaamde CSA-claim was bekend bij DNB. Deze lening van 2,5 miljard euro die Fortis was overeengekomen met de consortiumpartners stond in direct verband met het kapitaaltekort in de F-share (later N-share). Dit gegeven is niet meegenomen in de waardering. De commissie concludeert dat deze informatie onjuist is behandeld binnen het waarderingsteam. De gebruikte waarderingen, die

ten grondslag lagen aan de onderhandelingsrange, waren dus onvolledig en niet accuraat.

16,8 respectievelijk 66,8 miljard euro: een zware prijs voor financiële stabiliteit

Het uiteindelijk betaalde bedrag van 16,8 miljard euro is een prijs waarbij de Nederlandse en Belgische autoriteiten beide hun doelstellingen konden realiseren. De prijs is in de eerste plaats ingegeven door hetgeen van Belgische kant is aangegeven als nodig om voor het achterblijvende Fortis-concern tot een oplossing te komen.

Als de kapitaaltekorten van dat moment in de ABN AMRO-delen van in totaal 4 tot 5 miljard euro in de waardering worden meegenomen, ligt de waarderingsrange in de orde van grootte van 8 tot 16 miljard euro. De prijs van 16,8 miljard euro valt dan buiten de gemaakte waarderingsrange. Gezien de manco's in de waardering acht de commissie deze prijs uit het oogpunt van bedrijfseconomische waardering bijzonder riant. Daartegenover staat het argument dat de financiële stabiliteit in Nederland beschermd moest worden. Het is aannemelijk dat het omvallen van Fortis geleid zou hebben tot grote schade aan de Nederlandse, Europese en wereldeconomie, zowel rechtsreeks als via kettingreacties. Hoe groot die schade geweest zou zijn, kan niet worden vastgesteld. De kosten voor het voorkomen van die schade belopen naar de huidige stand een bedrag van circa 32 miljard euro, waarbij initieel een bedrag van 66,8 miljard euro is overgemaakt. De commissie erkent het grote belang van financiële stabiliteit. Dit mag echter geen vrijbrief zijn voor ongelimiteerde uitgaven van belastinggeld.

Meenemen schulden van Fortis Bank Nederland aan de Fortis Holding: dealmaker

Het overnemen door de Nederlandse Staat van 34 miljard euro aan kortlopende leningen aan Fortis Bank Nederland door het Belgische moederbedrijf heeft een doorbraak in de onderhandelingen mogelijk gemaakt en is in die zin een logische en verstandige zet geweest.

De overname op het laatste moment van 16 miljard euro aan langlopende leningen, een afspraak die werd gemaakt nadat de Nederlandse en Belgische autoriteiten tot een akkoord waren gekomen, maakte het mogelijk dat de bestuurders van Fortis Holding de benodigde handtekeningen wilden zetten. Overname van deze leningen leverde Fortis een voordeel van 625 miljoen euro op.

Meenemen langlopende schulden: extra risico's voor de Staat

De overgenomen langlopende leningen, 16 miljard euro in totaal, hadden een hoog risicoprofiel vanwege de lange looptijd en omdat een groot deel van de leningen achtergesteld was. Deze leningen hadden daarom deels het karakter van eigen vermogen en een groot deel ervan zou later ook worden omgezet in kernkapitaal. De Staat nam daarmee een additioneel risico op zich. De commissie constateert dat dit deel van de transactie is overeengekomen nadat de overeenkomst tussen de Nederlandse en de Belgische premiers was gesloten. Dit deel van de transactie is aangegaan, voor zover de commissie heeft kunnen nagaan, zonder dat de verantwoordelijke bewindspersonen zich ten volle bewust waren van de risico's. De commissie verbaast zich over het gebrek aan aandacht voor dit deel van de transactie.

Informeren Kamer: onvolledig en te laat

Een aantal zaken rond de verwerving van de Nederlandse Fortis-delen is niet volledig gedeeld met de Kamer. De minister heeft de prijs een «onderhandelingsresultaat» genoemd. Daarbij is niet vermeld dat een bedrag in de orde van grootte van 17 miljard euro daadwerkelijk nodig was voor de Belgische autoriteiten en dat de prijs vooral lijkt te zijn ingegeven door de Belgische behoefte. Over de aanwezigheid van een kwaadschiks scenario en de dreiging daarmee in de richting van de Belgische autoriteiten is nooit iets gemeld. Met betrekking tot de waardering wordt gesproken over «marktconform». Gezien de tekortkomingen in de waarderingen was hiervan geen sprake. Het karakter van de langlopende leningen, deels achtergesteld en eeuwigdurend, wat zorgde voor een hoger risicoprofiel, is in eerste instantie niet gemeld. De besloten technische briefing op 14 oktober 2008 van de vaste commissie voor Financiën bood de minister van Financiën bij uitstek de gelegenheid om meer inzicht en openheid van zaken te geven. Deze technische briefing was echter verre van volledig. De commissie oordeelt dat de Kamer ook bij de tweede ingreep rond Fortis onvolledig en te laat geïnformeerd is.

1.2.4 Natraject

Op 21 november 2008 maakte de minister van Financiën bekend dat Fortis Bank Nederland en het ABN AMRO-deel zouden worden samengevoegd tot één bank. Deze beslissing bracht een aantal herkapitalisatiemaatregelen met zich mee die gepaard gingen met miljarden aan extra vermogensbeslag.

Onderbouwing beslissing tot integratie rammelt

Bij het naar buiten brengen op 21 november 2008 van de plannen om Fortis Bank Nederland en het ABN AMRO-deel samen te voegen tot één bank wordt door de minister van Financiën niet of nauwelijks melding gemaakt van de kosten van integratie, kwantitatief noch kwalitatief, terwijl deze wel in beeld waren bij de externe adviseurs van het ministerie van Financiën. De noodzaak van aanvullende investeringen was voorzienbaar, bijvoorbeeld in verband met de EC Remedy, de kosten van separatie en integratie met de daartegenover staande mogelijke synergievoordelen en besparingen, en kapitaal aanvullingen bij de bankdelen. De commissie kan niet anders concluderen dan dat de externe adviseurs deze informatie hebben gemeld aan het ministerie. Deze informatie is niet goed verder geleid binnen het ministerie. Als gevolg daarvan is de daadwerkelijke keuze van de minister voor het samenvoegen van de twee banken onvoldoende onderbouwd geweest.

Herkapitalisaties grotendeels al eerder voorzienbaar

De directe gevolgen van de transactie van 3 oktober 2008 voor de kapitaalpositie van Fortis Bank Nederland zijn zorgvuldig doorgerekend. Mede door onverwachte tegenvallers ontstond eind 2008 een aanzienlijke kapitaalbehoefte bij Fortis Bank Nederland van ongeveer 5 miljard euro. De commissie stelt vast dat Fortis Bank Nederland na verwerving al zwak gekapitaliseerd was en dat er geen marge voor onverwachte tegenvallers was.

De kapitaaltekorten bij de ABN AMRO-delen waren bekend bij de onderhandelingen die op 3 oktober 2008 zouden resulteren in de verwerving van de Nederlandse Fortis-delen. De commissie concludeert dat men binnen de Nederlandse autoriteiten al rond de transactie weet had kunnen hebben van toekomstige extra uitgaven. Als de beslissing tot

samenvoegen van Fortis Bank Nederland en de ABN AMRO N-share wordt genomen, komt vast te staan dat deze uitgaven voor rekening van de eigenaar, de Nederlandse Staat, komen.

Informeren Kamer: onvolledig en te laat

Rond de zogenaamde technische verhangings in december 2008 is veel verwarring ontstaan in de Kamer, die de minister van Financiën uiteindelijk pas in juni 2009 heeft opgehelderd. De commissie is van oordeel dat de minister de Kamer in eerste instantie zodanig onvolledig heeft geïnformeerd dat de Kamer geen juist beeld kon krijgen.

De herkapitalisatiemaatregelen zijn in juni en november 2009 gecommuniceerd naar de Kamer. Het bestaan van een groot deel van de desbetreffende posten was al bij de transactie van 3 oktober 2008 bekend, zo niet precieze bedragen, dan wel de aanwezigheid ervan. Bij de communicatie naar de Kamer op 21 november 2008 over de beslissing om Fortis Bank Nederland en de ABN AMRO N-share samen te voegen zijn deze posten niet gemeld, noch in kwalitatieve noch in kwantitatieve zin. De commissie is van oordeel dat de minister op zijn minst het bestaan van de al bekende posten, die voor extra kosten zouden zorgen, al in november 2008 had kunnen en moeten melden, alsook een indicatie had kunnen geven van de orde van grootte van sommige van die posten zoals de Z-share. De Kamer is dus niet tijdig en niet volledig geïnformeerd.

1.2.5 Conclusies casus Fortis/ABN AMRO

Ingrijpen noodzakelijk maar fouten in de uitvoering

De commissie stelt vast dat de Nederlandse autoriteiten in het belang van de financiële stabiliteit terecht hebben ingegrepen bij Fortis en heeft waardering voor de inzet en inspanningen die in een uiterst hectische situatie geleverd zijn. De commissie stelt echter ook vast dat door vrijwel alle betrokkenen grote fouten zijn gemaakt rond de crisis bij Fortis, in de eerste plaats bij Fortis zelf.

Proces rondom tweede ingreep slecht georganiseerd

De commissie constateert dat beide ingrepen bij Fortis gekenmerkt werden door een hoog ad-hocgehalte. De commissie is van mening dat binnen het ministerie van Financiën, tussen de twee ingrepen in, te weinig structuur is aangebracht. Op het moment dat besloten werd om voor verwerving van de Nederlandse Fortis-delen te gaan, had er meer en bredere expertise binnengehaald moeten worden. Van de daadwerkelijk ingehuurd adviseurs is niet optimaal gebruikgemaakt. Hierdoor ontbrak het aan voldoende checks and balances in de besluitvorming binnen het ministerie van Financiën.

De prijs voor financiële stabiliteit was hoog en stond in geen verhouding tot de bedrijfseconomische waarde

Het lijkt geen twijfel dat er uit bedrijfseconomisch opzicht te veel betaald is voor de Nederlandse delen van Fortis. Dat geldt voor de oorspronkelijke aankoopprijs voor de aandelen van 16,8 miljard euro en in nog sterkere mate voor de in totaal ongeveer 30 miljard euro die gemoeid bleken te zijn met Fortis/ABN AMRO. De 16,8 miljard euro is vooral betaald als prijs voor financiële stabiliteit in Nederland, België, Europa en daarbuiten; de extra kosten als aanvullende prijs voor financiële stabiliteit in Nederland. Tegenover die investering staat wel degelijk economische waarde, maar het is vooralsnog niet aannemelijk dat de totale investering terug zal komen.

Gebreken in de informatie-uitwisseling hebben kostbare consequenties gehad

In een aantal gevallen is sprake geweest van een verkeerde omgang met informatie die wel degelijk voorhanden was. Dat geldt voor het ministerie van Financiën met betrekking tot het gebrek aan actie rond het begin van de acute crisis bij Fortis in de zomer van 2008, ver voor de val van Lehman Brothers. Dat geldt ook voor alle betrokken Nederlandse autoriteiten (met name het ministerie van Financiën en DNB) bij de eerste interventie (Beneluxovereenkomst), toen te lang is vastgehouden aan de lijn van een private Nederlandse oplossing. Dat geldt tot slot ook voor de daardoor noodzakelijk geworden tweede ingreep. Afgezien van de vraag in hoeverre de gemaakte waarderingen daadwerkelijk van belang waren voor de einduitkomst van de onderhandelingen met de Belgische autoriteiten, zijn in deze waarderingen belangrijke gegevens, die wel beschikbaar waren, niet of niet juist opgenomen. Deze punten zijn de belangrijkste oorzaak van de latere extra kosten gebleken.

De kennis over kapitaaltekorten binnen ABN AMRO was bij DNB bekend, maar lijkt niet haar weg hogerop te hebben gevonden naar de verantwoordelijken binnen DNB die deze informatie in het blikveld van de delegatie hadden kunnen krijgen. Voor wat betreft het tekort in de F/N-Share is de informatie kennelijk niet of onvoldoende overgebracht aan Lazard, de adviseur van de Staat. Lazard had overigens ook zelf in bepaalde opzichten vollediger te werk kunnen gaan. Zo verbaast het de commissie dat er geen of te weinig aandacht is besteed aan de consortiumovereenkomsten, waarin de afspraken tussen de consortiumpartners waren vastgelegd.

Eindverantwoordelijken slecht geïnformeerd

De commissie is van mening dat de betrokken eindverantwoordelijke bewindslieden, te weten de minister-president en de minister van Financiën, te weinig geïnformeerd zijn over de waarderingen door de eigen ambtenaren en andere betrokkenen bij de delegatie zoals functionarissen van DNB. De commissie heeft geconstateerd dat de plaatsvervangend thesaurier-generaal en de president van DNB bij de finale onderhandelingen in de ambtswoning van de Belgische premier aanwezig waren. Zij waren beiden bekend met de waarderingpresentatie en hadden de bewindslieden uitgebreider kunnen inlichten. De plaatsvervangend thesaurier-generaal was tevens ingelicht door het waarderingsteam, onder wie ook de adviseurs van Lazard, over additionele relevante informatie («Speaking notes»). Deze additionele informatie is voor zover de commissie heeft kunnen nagaan, niet gedeeld met de bewindslieden.

De Staat heeft, mede op aandringen van DNB, externe expertise ingehuurd. Van die expertise is echter onvoldoende gebruikgemaakt. Bij de finale onderhandelingen zijn de adviseurs van Lazard niet betrokken en is er door betrokken ambtenaren van het ministerie van Financiën en functionarissen van DNB slechts in beperkte mate gebruikgemaakt van de informatie die de adviseur gegenereerd en ook geleverd heeft aan zowel de onderhandelingsdelegatie als aan DNB.

Tegelijkertijd hebben de eindverantwoordelijke bewindslieden en functionarissen zichzelf onvoldoende vergewist van mogelijk relevante informatie. Basale vragen zijn niet gesteld, bijvoorbeeld de vraag of de delen voldoende gekapitaliseerd waren, de vraag naar de status van de opsplitsing van ABN AMRO en de vraag naar mogelijke lijken in de kast. Het bevreemdt de commissie dat de verantwoordelijken zelf niet direct

vragen aan de adviseurs hebben gesteld of hebben kunnen stellen, maar dat dezelfde adviseurs in de openbare verhoren van de commissie wel verantwoordelijk zijn gehouden voor gemaakte fouten.

Informatie-uitwisseling binnen DNB gebrekkig

De commissie verbaast zich erover dat de president van DNB slechts gedeeltelijk bekend was met de informatie uit het waarderingsteam, waarin zijn eigen medewerkers een belangrijke plek hadden. De commissie heeft geconstateerd dat de president van DNB geen kennis had van de extra informatie ten behoeve van de onderhandelingen die op donderdag 2 oktober 2008 vanuit het waarderingsteam is opgebracht («Speaking notes»). Deze informatie was wel degelijk aanwezig binnen DNB. Daardoor kon ook de president van DNB de minister-president en de minister van Financiën niet inlichten over deze belangrijke informatie. De commissie is van mening dat de president van DNB zijn rol als adviseur van de bewindslieden beter had moeten invullen.

Adequaat toezicht problematisch, met name bij grensoverschrijdende toezichtssituaties

In aansluiting op de bevindingen van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel is het deze commissie duidelijk geworden welke beperkingen er kleven aan het externe toezicht. DNB had de middelen niet om bij Fortis in te grijpen, had ondanks alle zorgvuldigheid en inspanningen niet voldoende grip op ABN AMRO en de separatie- en integratieprocessen na de overname in 2007, en had eind september 2008 kennelijk ook slechts beperkt inzicht in de problemen bij ING.

Onvoldoende balans tussen prudentiële aspecten en mededingingsaspecten

De door de Europese Commissie opgelegde Remedy heeft een belangrijke rol gespeeld bij het in de problemen komen van Fortis. Het heeft bovendien het traject na verwerving door de Nederlandse Staat ernstig gecompliceerd en aanzienlijke kosten voor de belastingbetaler met zich meegebracht. Er moet in dit verband meer aandacht komen voor systeemoverwegingen, zowel in het reguliere toezicht als bij beslissingen rond fusies en overnames waarbij ook de mate van complexiteit en tijdsduur van dergelijke processen uitdrukkelijk aan de orde moet komen. Prudentiële en mededingingsaspecten mogen niet afzonderlijk van elkaar worden beoordeeld, bijvoorbeeld bij de door de Europese Commissie op te leggen Remedies, en er moet een evenwichtiger weging komen van deze aspecten.

Kamer onvoldoende en te laat geïnformeerd door minister

De commissie is van mening dat de Kamer in alle fases van het proces van de overname van Fortis en ABN AMRO te laat is geïnformeerd. Dit was het geval rond de Benelux-overeenkomst, rond de verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen door de Staat en rond de latere herkapitalisatiemaatregelen. De commissie is ook van mening dat de Kamer onvolledig is geïnformeerd rond de Benelux-overeenkomst, over de overname van de langlopende leningen van Fortis Bank Nederland aan Fortis en bij de technische briefing van de Kamer over de verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen, en bij de beslissing om de bankdelen te integreren en rond de zogenaamde technische verhangings.

Kamer weinig doortastend en soms verkeerde focus

De rol van de Tweede Kamer zelf is voornamelijk een rol achteraf geweest. De commissie constateert dat bij de behandeling van de ingrepen in de Kamer weinig aandacht is besteed aan de grensoverschrijdende dimensie van de problemen bij Fortis en de nationale reflexen die daarbij kwamen kijken. Door primair uit te gaan van het eigen nationale belang is kritische reflectie op gekozen oplossingen grotendeels achterwege gebleven. Bij de parlementaire behandeling zijn niet altijd de juiste accenten gelegd wat hoofd- en bijzaken betreft. Dit heeft ongetwijfeld veel te maken met de informatie die de minister aan de Kamer heeft verstrekt, maar de commissie vraagt zich evengoed af of Kamerleden voldoende tijd hebben gekregen, of genomen, om de verschafte informatie goed te kunnen doorgronden en benutten.

1.3 ING

Op 19 oktober 2008 wordt bekend dat ING gebruik maakt van de kapitaalverstrekkingfaciliteit en een kapitaalinjectie krijgt van 10 miljard euro in de vorm van door de Staat gekochte core tier 1 (CT1) securities. Enkele maanden later, op 26 januari 2009, volgt een nieuwe ingreep. Het gaat dan om de Illiquid Assets Back-up Facility (IABF) die de Staat voor ING in het leven roept: een speciale regeling waarmee de Staat het economisch risico overneemt van 80% van een portefeuille van 30 miljard euro aan Amerikaanse Alt-A-hypotheekobligaties die voor het grootste deel in bezit is van de Amerikaanse internetbank van ING, ING Direct USA.

1.3.1 Voortraject: zomer 2007 - september 2008

In het rapport Verloren krediet constateerde de Tcofs dat ING, anders dan veel andere banken, zich bewust niet of slechts in beperkte mate bezighield met risicovolle complexe gestructureerde producten en subprime-hypotheekproducten. De commissie constateert dat ING in de periode tot eind 2007 een aantal beslissingen heeft genomen die, op dat moment en met de daarbij behorende kennis, verdedigbaar waren ondanks de negatieve consequenties die deze beslissingen later bleken te hebben. Het bedrijf kwam uiteindelijk in de problemen door het opbouwen van een grote portefeuille gebundelde woninghypotheeken, namelijk de Alt-A-hypotheekobligaties van ING Direct USA.

ING maakte zichzelf in grote mate afhankelijk van Alt-A-markt

Vanaf de start van ING Direct groeide de (vooral Amerikaanse) hypotheekportefeuille van ING Direct explosief. De commissie constateert dat in de raad van commissarissen begin 2006 kritische vragen zijn gesteld over deze groei. Toch koos ING ervoor de portefeuille verder uit te breiden.

Door de Amerikaanse wetgeving was ING Direct USA, de Amerikaanse internetbank van ING, verplicht om minstens 65% van het opgehaalde spaargeld te investeren in consumentenkrediet. Het bedrijf koos ervoor om een groot deel van deze investeringen te doen in Alt-A-hypotheekobligaties, waarvan een groot deel gebaseerd was op, qua herkomst en type, risicovolle hypotheeken. De commissie constateert dat ING met deze investeringen ver boven de wettelijke eis zat.

Door de omvang en aard van de Alt-A-portefeuille maakte ING zichzelf in sterke mate afhankelijk van de ontwikkelingen op een specifieke markt met een beperkt aantal spelers. De commissie is van oordeel dat ING de consequenties van dit concentratierisico heeft onderschat.

ING reageerde in onvoldoende mate en te laat op verslechterende situatie Amerikaanse huizenmarkt

Eind 2007 was duidelijk dat er ernstige problemen waren op de Amerikaanse huizenmarkt. ING hield echter lange tijd vol dat zijn Alt-A-portefeuille veilig was omdat de verwachte kredietverliezen beperkt bleven. ING ging zelfs door met het aankopen van Alt-A-obligaties totdat de Amerikaanse toezichthouder OTS in het tweede kwartaal van 2008 de aanbeveling deed om daarmee te stoppen. Vanwege de boekhoudkundige classificatie van de portefeuille moest ING een steeds hogere negatieve herwaarderingsreserve aanhouden. Dit trok steeds sterker de aandacht van marktpartijen. De marktperceptie van de Alt-A-portefeuille verslechterde vanaf begin 2008 in snel tempo.

ING gaf in de verhoren aan dit effect te hebben onderschat. De commissie concludeert dat ING ook het overslaan van de problemen van de subprime- naar de Alt-A-markt heeft onderschat, en te laat en onvoldoende heeft onderkend een probleem met de Alt-A-portefeuille te hebben. De commissie is dan ook van oordeel dat ING onvoldoende gereageerd heeft op de steeds verslechterende situatie op deze markt.

ING onderschatte effecten van regelgeving

Het verlagen van de kredietbeoordeling van de Alt-A-obligaties had door de Basel II-regels tot gevolg dat ING veel meer kapitaal moest aanhouden. Daarnaast moesten vanwege de IFRS-boekhoudregels grotere verliezen worden genomen op de portefeuille dan alleen de verwachte kredietverliezen.

De commissie concludeert dat ING deze effecten van regelgeving heeft onderschat. Het is in de ogen van de commissie verwijtbaar dat ING zich heeft laten overvallen door het effect van de boekhoud- en Basel II-regels in een sterk verslechterende markt.

ING had risico's kunnen en moeten verminderen

In het voorjaar van 2007 besloot ING zijn kapitaalpositie terug te brengen door het inkopen van 5 miljard euro aan eigen aandelen verdeeld over een periode van 2 jaar. Tijdens de eerste reddingsoperatie van Fortis, eind september 2008, overwoog ING serieus een overname van ABN AMRO en andere onderdelen van Fortis.

Deze laatste overweging laat zien dat het bedrijf, tot vlak voordat het zijn problemen bij DNB en het ministerie van Financiën op tafel legde, een te positief zelfbeeld had. Pas kort voordat ING begin oktober zijn problemen op tafel legde, was het bedrijf zich echt zorgen gaan maken.

In de ogen van de commissie was er voor ING in de eerste maanden van 2008, en zeker na afloop van het eerste kwartaal, voldoende aanleiding om in te grijpen in directe zin (via de Alt-A-portefeuille zelf) of indirecte zin (via versterking van de kapitaalpositie).

DNB baseerde oordeel portefeuille vooral op rating en op oordeel OTS

Naar aanleiding van de zich ontwikkelende crisis begon DNB onder meer via het in september 2007 opgerichte Crisis Monitoring Team de liquiditeit en blootstelling aan activa gerelateerd aan de Amerikaanse huizenmarkt van de Nederlandse financiële instellingen intensiever in de gaten te houden. In 2008 had DNB veelvuldig contact met ING over de kapitaalpositie van het bedrijf. ING bleef voldoen aan zijn eigen kapitaaldoelstel-

lingen en aan de prudentiële normen van de toezichthouder. In deze periode drong DNB vooral aan op het verbeteren van de liquiditeitspositie. In de loop van het voorjaar van 2008 kreeg DNB daarnaast steeds meer aandacht voor de Alt-A-portefeuille van ING.

De commissie constateert dat DNB zijn oordeel over de Alt-A-portefeuille voor een belangrijk gedeelte baseerde op de triple A rating, de buffers in de portefeuille welke daaraan ten grondslag lagen en het oordeel van de Amerikaanse toezichthouder op ING Direct USA, de OTS. DNB heeft zelf dus maar in beperkte mate inhoudelijk naar de Alt-A-portefeuille gekeken.

DNB had in het voortraject steviger moeten optreden richting ING

De Amerikaanse toezichthouder OTS drong er in het tweede kwartaal van 2008 bij ING op aan om niet langer Alt-A-obligaties te kopen. Vanaf dat moment namen ook bij DNB de aandacht voor en zorgen over de portefeuille toe. DNB vroeg inlichtingen aan ING en voerde gesprekken met ING-bestuurders en de OTS. Pas eind september 2008, toen na de val van Lehman Brothers en de Fortis-crisis de beurskoers van ING sterk begon weg te zakken, gingen de seinen bij DNB op rood. Rond 2 oktober klopte ING zelf aan bij DNB om over zijn problemen, waaronder de Alt-A-portefeuille, te praten.

De commissie constateert dat het in deze periode desondanks niet gekomen is tot duidelijke aanbevelingen van DNB aan ING om de risico's te beperken. In de ogen van de commissie lijkt er, ondanks de gesprekken met ING en het verbeteren van de kennis over de portefeuille, geen sprake te zijn geweest van een gevoel van urgentie bij DNB. De zorgen waren niet dusdanig dat het roer werd omgegooid.

De commissie is van oordeel dat de marktsignalen die bij ING tot ingrijpen hadden moeten leiden, ook voor DNB een aanleiding hadden moeten vormen om, gebruikmakend van het bestaande instrumentarium, steviger op te treden richting ING.

Ministerie van Financiën had voor oktober 2008 te weinig oog voor kwetsbaarheid ING

Voor zover de commissie heeft kunnen vaststellen, was pas 8 oktober 2008 het eerste moment dat het ministerie kennisnam van de specifieke problemen van ING, voornamelijk wat betreft de Alt-A-portefeuille.

De commissie constateert dat het ministerie van Financiën, vanaf het moment dat het op 8 oktober 2008 het verzoek kreeg om mee te werken aan een oplossing voor de problemen van ING, voortvarend aan de slag ging om deze problemen aan te pakken.

Vanaf de zomer van 2007 waren er echter signalen geweest dat er zwaar weer op komst was in de financiële sector en was te verwachten dat ook Nederlandse instellingen daar niet immuun voor zouden blijken. Toch moest de kapitaalinjectie die ING in oktober kreeg ad hoc ontwikkeld worden.

De commissie is van mening dat voorafgaand aan oktober 2008 ook vanuit het ministerie onvoldoende aandacht is geweest voor de kwetsbare positie van ING, mede in het licht van de systeemrelevantie van de bank.

1.3.2 Kapitaalinjectie ING: oktober 2008 - november 2008

Op 19 oktober 2008 krijgt ING een kapitaalinjectie van 10 miljard euro in de vorm van zogenaamde CT1 securities.

Ingrijpen 18-19 oktober 2008 noodzakelijk

Begin oktober legde ING de Alt-A-portefeuille en de kapitaalpositie van het bedrijf als problemen neer bij DNB en vervolgens bij het ministerie van Financiën. Marktpartijen eisten toen al enige tijd steeds hogere kapitaalratio's en die van ING bleef achter bij buitenlandse concurrenten die kapitaalinjecties hadden gekregen. ING leed daarbij sterk onder het afgenomen marktvertrouwen in de Alt-A-portefeuille van het bedrijf.

Gezien de systeempositie van ING is de commissie van mening dat onder deze omstandigheden ingrijpen in het weekend van 18 en 19 oktober 2008 noodzakelijk was.

Keuze voor kapitaalinjectie oktober liet kernprobleem bestaan

Tijdens het weekend van 18 en 19 oktober 2008 werd een overeenkomst getekend voor een kapitaalinjectie van 10 miljard euro van de Staat in ING. DNB, ING en het ministerie van Financiën waren het erover eens dat de Alt-A-portefeuille een kernprobleem was. Echter, een specifieke oplossing voor de Alt-A-portefeuille – via een garantie op de portefeuille, een overname van (een deel van) de portefeuille of een tussenvorm – kwam er op dat moment niet, ook al was dat aanvankelijk wel de inzet van ING en DNB.

De commissie wijst erop dat hierdoor het risico werd genomen dat het probleem van de Alt-A-portefeuille zich later opnieuw zou manifesteren. Het is bij een rechtstreekse oplossing voor het Alt-A-probleem in principe mogelijk om deze zodanig vorm te geven dat niet alle verliezen voor rekening komen van de Staat. Daarmee zou de instelling een redelijke, mogelijk stevige, prijs betalen voor de door de Staat overgenomen risico's.

«Niet willen» van ministerie is leidend geweest

Het ministerie van Financiën stelt over het rechtstreeks aanpakken van het Alt-A-probleem in oktober: «we konden niet» en «we wilden niet».

Het «niet willen» van het ministerie lijkt ingegeven door de wens om de belastingbetaler niet op te zadelen met de besmette activa van de banken, mede vanwege het moreel risico dat dit met zich mee zou brengen. Daarnaast gaf de minister aan dat een dergelijke oplossing niet mogelijk was vanwege het ontbreken van politiek draagvlak. De commissie constateert dat er geen bewijs is gevonden dat de minister het politieke draagvlak voor een oplossing aan de activazijde van de balans heeft getoetst in de Kamer voorafgaand aan de besprekingen met ING.

Ten aanzien van het «niet kunnen» constateert de commissie dat dit ten tijde van het weekend van 18-19 oktober 2008 een argument van het ministerie van Financiën was om geen specifieke oplossing voor de portefeuille te bieden, omdat op dat moment naar het oordeel van het ministerie onvoldoende inzicht bestond in de samenstelling en risico's van de portefeuille om die te kunnen waarderen. Daarmee zou de Staat op dat moment een niet kwantificeerbaar risico lopen. Ambtenaren van het ministerie van Financiën hebben tot zaterdag 18 oktober wel gewerkt aan constructies om de risico's van de Alt-A-portefeuille af te schermen.

De commissie is van mening dat het «niet kunnen» mede is veroorzaakt doordat de Alt-A-portefeuille te laat door ING en DNB als probleem is aangekaart. Daarnaast constateert de commissie dat de terughoudendheid van de minister en de ambtelijke top van het ministerie, het «niet willen», duidelijk leidend is geweest. De commissie is van oordeel dat hierdoor, nadat de portefeuille als probleem was erkend, het proces om de noodzakelijke informatie over de Alt-A-portefeuille op tafel te krijgen onvoldoende en niet tijdig in gang is gezet.

Wijziging boekhoudregels: onduidelijke communicatie leidde tot te optimistisch beeld

Tijdens het onderhandelingsweekend van 18-19 oktober speelde een rol dat een wijziging van de boekhoudregels mogelijk een oplossing voor de problemen met de Alt-A-portefeuille van ING zou kunnen bieden. Uit het dossieronderzoek komt het beeld naar voren dat deze mogelijkheid volgens zowel ING als DNB een gedeeltelijke oplossing kon bieden en dat DNB tijdens het weekend aan het ministerie heeft laten weten dat deze wijziging steun leek te bieden. Tevens blijkt de wijziging van de boekhoudregels onderdeel van de besprekingen te zijn geweest tussen ING en het ministerie van Financiën. Tijdens het Kamerdebat na de totstandkoming van de kapitaalverstrekking, op 22 oktober 2008, stelde de minister dat de wijziging van de boekhoudregels het probleem «aanmerkelijk hanteerbaarder» maakte. ING besloot eind oktober geen gebruik te maken van deze mogelijkheid. Het ministerie heeft over dit onderwerp geen nadere procesafspraken gemaakt met DNB en ING.

Verschillende getuigen hebben tegenover de commissie tegenstrijdige verklaringen afgelegd over de mate waarin ING en DNB tijdens het weekend het ministerie hebben geïnformeerd over de kanttekeningen die zij bij deze mogelijkheid plaatsten. In elk geval stelt de commissie op basis van de openbare verhoren vast dat hierover kennelijk onvoldoende zorgvuldig is gecommuniceerd en dat dit ertoe heeft geleid dat het ministerie, DNB en ING tijdens het onderhandelingsweekend een verschillend beeld hadden van de mogelijkheden die de wijziging bood. Dit had tot gevolg dat de minister in het Kamerdebat een uitlating deed waardoor een te optimistisch beeld ontstond. In het debat is niet aan de orde gekomen dat de mogelijkheden die deze wijziging bood om tot een oplossing te komen op dat moment nog nader onderzocht werden.

Ontbreken procesafspraken over Alt-A betekende geen schoon schip en leidde tot vertraging

Ook over de Alt-A-portefeuille zijn tijdens en na het weekend geen procesafspraken gemaakt. Er is niet aangestuurd op het verder uitzoeken van de problematiek. Evenmin is door het ministerie of DNB geëist dat ING een beter inzicht in de portefeuille zou verschaffen, bijvoorbeeld door het inschakelen van een onafhankelijke partij.

Door het ontbreken van procesafspraken rondom de verdere aanpak van het Alt-A-probleem is in de ogen van de commissie geen sprake geweest van «schoon schip maken» in de zin van de uitspraken die de minister in de Kamer deed bij het tot stand komen van de kapitaalverstrekkingfaciliteit. De commissie hecht hieraan groot belang, omdat de minister van Financiën in het Kamerdebat over de kapitaalverstrekkingfaciliteit sterk de nadruk heeft gelegd op deze eis van «schoon schip maken».

Door het ontbreken van procesafspraken is de periode na de kapitaalinjectie niet optimaal benut. Naar het oordeel van de commissie heeft dit geleid tot vertraging bij de onderkenning en aanpak van het probleem toen dit na de kapitaalverstrekking opnieuw de kop opstak.

1.3.3 Weekend januari 2009: IABF-transactie

Op 26 januari 2009 komen het ministerie van Financiën en ING de zogenaamde Illiquid Asset Back-up Facility (IABF) overeen. Daarmee wordt, in ruil voor een vergoeding, 80% van het economisch risico van de Alt-A-portefeuille overgedragen aan de Staat.

Complexiteit IABF deels onnodig en mogelijk contraproductief

Op 26 januari 2009 tekenden het ministerie van Financiën en ING de zogenaamde IABF. Als gevolg van de transactie kon ING 80% van de portefeuille van de balans halen doordat de risico's op dat gedeelte niet langer door het bedrijf werden gedragen. Daardoor viel een groot deel van de negatieve herwaarderingsreserve vrij.

De commissie stelt vast dat de IABF weliswaar kan worden beschouwd als een inventieve oplossing, maar dat zij ook complex is. Deze complexiteit heeft mogelijk een negatieve rol gespeeld bij de beoordeling van de maatregel door de Europese Commissie. Eén van de argumenten voor de complexe constructie was dat de oplossing daarmee niet zou bijdragen aan de EMU-schuld. De commissie stelt vast dat de complexe constructie uiteindelijk niet heeft verhinderd dat de IABF moest worden meegerekend in de EMU-schuld.

ING en DNB hadden moeten voorzien dat passeren datumgrens problemen kon opleveren

Dat de Amerikaanse boekhoudregel «other than temporary impairment» (OTTI) een groot verlies kon veroorzaken kwam in een laat stadium van het onderhandelingsproces aan het licht, namelijk in de week voorafgaand aan de deal op 26 januari 2009. Tijdens die onderhandelingen bestond tussen de partijen overeenstemming over de noodzaak om bij het tot stand brengen van de eindoplossing te voorkomen dat OTTI in werking zou treden.

De commissie is van mening dat primair ING en secundair DNB en het ministerie van Financiën hadden moeten voorzien dat het passeren van de datumgrens van 1 januari 2009 voor complicaties kon gaan zorgen.

DNB trok streep in het zand

De commissie constateert dat DNB tijdens de onderhandelingen over deze steunoperatie op hoog niveau een «streep in het zand» heeft getrokken die vanuit toezichtsoptiek niet verantwoord overschreden kon worden. Hierdoor was een substantieel hogere vergoeding voor de Nederlandse Staat niet mogelijk. Hierbij heeft voor DNB zowel de OTTI-regel als een bredere prudentiële afweging een rol gespeeld. Een substantieel betere prijs voor de Nederlandse Staat zou in de ogen van DNB de solvabiliteit van ING in gevaar brengen, en daarmee mogelijk de financiële stabiliteit in Nederland.

Transactieprijs portefeuille: aansluiting bij analyse Dynamic Credit terecht

De totale prijs, dus de combinatie van overdrachtprijs van de portefeuille en de diverse vergoedingen, die ING voor de IABF-transactie betaalde, was niet marktconform.

De commissie is echter van mening dat de marktprijs op het moment dat de deal tot stand kwam geen reëel beeld gaf van de waarde van de portefeuille. De commissie heeft er begrip voor dat DNB, het ministerie van Financiën en ING aansluiting zochten bij de analyse van Dynamic Credit, die gebaseerd was op een schatting van de reële economische waarde.

Hogere vergoeding IABF was wenselijk geweest

In deze bijzondere omstandigheden was er aanleiding om niet de actuele marktprijs als basis te nemen voor de waardering van de portefeuille. Een marktconforme vergoeding moet echter wel het uitgangspunt blijven als de Staat een marktpartij in een crisissituatie uit de problemen haalt. De hoogte van de vergoeding die ING voor de IABF betaalt, voldoet hier in de ogen van de commissie niet aan. Het laten passeren van de datumgrens van 1 januari 2009 zorgde er naar het oordeel van de commissie echter voor dat aan een hogere vergoeding aan de Staat risico's kwamen te kleven. Hoewel zorgvuldige communicatie dit probleem mogelijk had kunnen ondervangen, was niet duidelijk hoe in dat geval spaarders, beleggers en andere marktpartijen zouden hebben gereageerd op een groot, door OTTI afgedwongen, verlies in december dat boekhoudtechnisch niet in hetzelfde kwartaal gecompenseerd kon worden.

De commissie is daarom van mening dat een oplossing waarbij ING een hogere vergoeding had betaald wenselijk was geweest, maar heeft er begrip voor dat op het moment van besluitvorming het risico van onbeheersbare effecten doorslaggevend is geweest.

Argumenten minister tegen nieuwe kapitaalinjectie niet consistent

Bij een kapitaalinjectie in de vorm van aandelen, of door CT1 securities om te zetten in aandelen, verwerft de Staat zeggenschap in de onderneming. De commissie constateert dat de minister van Financiën van mening was dat de Staat bij een aanvullende kapitaalinjectie in ING een bedrag zou hebben geïnvesteerd van dezelfde ordegrrootte als de beurswaarde en dat dit niet verantwoord kon worden zonder dat de Staat de volledige zeggenschap zou verwerven. Dit argument vormde tijdens de eerste ingreep bij Fortis nog geen beletsel, maar nu was het voor de minister een overweging om geen nieuwe kapitaalinjectie aan ING te willen geven. De commissie vindt de redenering van de minister dan ook niet consistent.

Eerder handelen had betere oplossing mogelijk gemaakt

Indien de oplossing voor de datumgrens van 1 januari 2009 tot stand was gekomen, waren verschillende oplossingen denkbaar geweest waarbij de Staat een hogere vergoeding had ontvangen, eventueel in combinatie met een kapitaalinjectie teneinde de solvabiliteitsratio's van ING op peil te houden.

De commissie is van mening dat onder de dwingende omstandigheden van het moment, en in acht nemend de beperkingen van de OTTI-regels en prudentiële overwegingen van de toezichthouder, de prijsbepaling van

de IABF uiteindelijk onvermijdbaar was. Voor de commissie staat echter voorop dat ten aanzien van een oplossing voor de Alt-A-portefeuille eerder had kunnen en moeten worden gehandeld. Dan was een betere oplossing mogelijk geweest.

1.3.4 Periode na de IABF-transactie

Begin maart 2009 komt een noodwet gereed waarmee ING zo nodig genationaliseerd kan worden. De Europese Commissie beoordeelt de ten behoeve van ING getroffen steunmaatregelen en legt een ingrijpende herstructurering op.

Uitwerken noodwet nationalisatie was verstandig

Vanaf december 2008 werd, naast een specifieke oplossing voor de problemen met de Alt-A-portefeuille, gewerkt aan nationalisatie als noodscenario. De daarvoor ontwikkelde noodwet was nadrukkelijk bedoeld als laatste optie en werd gezien als een «horrosscenario». Begin maart 2009 lag deze noodwet klaar om geactiveerd te kunnen worden. De commissie is van mening dat het uitwerken van een dergelijke noodwet verstandig is geweest.

Onvoldoende rekening gehouden met opstelling Europese Commissie; oordeel herstructurering niet mogelijk

Ten overstaan van de commissie is onder andere door vertegenwoordigers van de Staat, DNB en ING betoogd dat de Europese Commissie ING te zware herstructurerings-eisen heeft opgelegd. De belangrijkste eisen van de Europese Commissie zijn het afstoten van ING Direct USA, alle verzekeringsonderdelen en een Nederlands bankbedrijf. De vereiste balansreductie is 45%. Daarnaast vereist de Europese Commissie een aanpassing van enkele onderdelen van de IABF-transactie, waardoor deze circa 1,3 miljard euro duurder wordt voor ING. Ten overstaan van de commissie zijn kanttekeningen geplaatst bij de beoordeling door de Europese Commissie van de IABF-transactie. Voor zover de commissie heeft kunnen vaststellen heeft de Europese Commissie geen eigen onafhankelijke waardering van de gehele portefeuille laten maken. Het Gerecht van de Europese Unie heeft op 2 maart 2012 de beschikking van de Europese Commissie gedeeltelijk nietig verklaard, maar zich er inhoudelijk niet over uitgesproken. Dit betekent dat een nieuw besluit zal moeten worden genomen door de Europese Commissie.

De commissie constateert dat noch het ministerie van Financiën, noch zijn adviseur DNB voldoende rekening heeft gehouden met de opstelling van de Europese Commissie. Een illustratie hiervan is de pro-forma-aanmelding van de kapitaalinjectie door het ministerie, waarbij ervan uit werd gegaan dat de kapitaalinjectie geen staatssteun inhield.

De commissie heeft van de Europese Commissie geen onderbouwing kunnen krijgen van de aan ING opgelegde herstructurering. Wel merkt de commissie in hoofdstuk 12 van dit rapport op dat, uitgaande van de door de Europese Commissie berekende omvang van de steun, er aanmerkelijke verschillen zitten in de vereiste balansreductie tussen banken, waarbij ING een relatief omvangrijke reductie moet uitvoeren.

Door het ontbreken van informatie van de zijde van de Europese Commissie en omdat de zaak nog in behandeling is, is het voor de commissie niet mogelijk om een uitspraak te doen over de specifieke

herstructureringsmaatregelen en aanpassing van de IABF-transactie die de Europese Commissie heeft opgelegd aan ING.

1.3.5 Conclusies gehele casus ING

ING-bestuurders ondernamen te weinig om het probleem op te lossen

Afgaande op de bestudeerde stukken zijn in de raad van commissarissen in elk geval in het begin van 2006 zorgen uitgesproken over de groei van de hypotheekportefeuille. Vanaf het najaar van 2007 werd vooral het belang van een heldere en duidelijke communicatie over de Alt-A-portefeuille benadrukt, onder meer vanwege de geloofwaardigheid van ING op dit vlak. In de loop van 2008 namen de zorgen binnen de raad van commissarissen toe en werden meer vragen gesteld.

Binnen de raad van bestuur van ING is in een vroeg stadium veel gesproken over de Alt-A-portefeuille. In een later stadium, in oktober en november 2008, bekeek het bestuur meerdere opties, waaronder het omboeken en het verkopen van de portefeuille, om de risico's van de Alt-A-portefeuille te mitigeren.

De commissie concludeert dat uit de zorgen van de raad van commissarissen geen concrete aanbevelingen tot handelen zijn voortgekomen. Ook concludeert zij dat de raad van bestuur op eigen initiatief uiteindelijk te weinig heeft ondernomen om het Alt-A-probleem op te lossen.

Optreden ING-bestuur belemmerde adequate aanpak problemen

ING kwam ten tijde van de crisismaatregelen van de Nederlandse Staat een aantal keren op een beslissing terug. Het betreft besluiten over het uitbrengen van een bod op ABN AMRO, over de deelname aan de garantiefaciliteit en aan de kapitaalverstrekkingfaciliteit, en over het gebruikmaken van een wijziging van de boekhoudregels om de problemen van ING op te lossen.

Hieruit ontstaat bij de commissie het beeld van een weifelende, weinig daadkrachtige en niet koersvast opererende raad van bestuur van ING. De commissie is zich bewust van de bijzondere en buitengewone omstandigheden waarin de raad van bestuur moest opereren, maar dit laat onverlet dat dit optreden naar het oordeel van de commissie een adequate aanpak van de problemen heeft belemmerd.

De commissie constateert dat rondom de ingreep van de IABF er een bestuurswisseling heeft plaatsgevonden bij ING Groep. De minister van Financiën heeft verklaard dat hij van mening is dat met deze wisseling er meer daadkracht is ontstaan binnen de raad van bestuur van ING. De commissie sluit zich bij deze observatie aan. Tevens constateert de commissie dat een verandering van de bestuursstructuur heeft plaatsgevonden bij ING Groep waardoor de positie van de chief risk officer aan gewicht heeft gewonnen.

Informeren Tweede Kamer onvolledig en deels niet tijdig

De commissie constateert dat de Kamer bij de kapitaalverstrekking aan ING slechts is geïnformeerd over de uiteindelijk getekende overeenkomst en niet over de uitvoerige discussie met DNB (en ING) over een mogelijke specifieke oplossing voor de Alt-A-portefeuille. De afweging van de alternatieven en de onderbouwing van de gemaakte keuze is niet met de Kamer gedeeld. De commissie constateert dat de minister van Financiën

het uitgangspunt heeft gehanteerd om geen risico's over te nemen van instellingen maar dat de minister hierover niet expliciet heeft gecommuniceerd met de Kamer.

De commissie constateert ook dat geen terugkoppeling aan de Kamer heeft plaatsgevonden over het feit dat ING na de kapitaalverstrekking geen gebruik heeft gemaakt van de wijziging van de boekhoudregels.

De commissie constateert verder dat op 4 december 2008 de problemen met de Alt-A-portefeuille weer door DNB bij de minister van Financiën op tafel worden gelegd. In de ogen van de commissie is vanaf dat moment voor de minister duidelijk dat er wel degelijk «lijken uit de kast zijn gevallen» bij ING. De commissie constateert ook dat in de loop van december 2008 binnen het ministerie – in samenwerking met DNB, ING en verschillende externe adviseurs – wordt gewerkt aan een specifieke oplossing voor de Alt-A-portefeuille van ING. Tot aan het moment van de conference call op zondagavond laat, dus na het gereedkomen van de IABF-deal op 26 januari 2009, is de Kamer daarover op geen enkel moment (vertrouwelijk) geïnformeerd.

Mede in ogenschouw nemend dat de Kamer de wens had om zo nodig in vertrouwelijkheid vooraf te worden geïnformeerd over crisismaatregelen en gezien de grote financiële consequenties die met de IABF-maatregel gepaard zijn gegaan, is de commissie van mening dat de Kamer onvoldoende en niet adequaat is geïnformeerd over het feit dat een tweede ingreep bij ING noodzakelijk was. De commissie is van mening dat de minister van Financiën voorafgaand aan de IABF-transactie voldoende tijd heeft gehad om de Tweede Kamer hierover eerder op vertrouwelijke basis te informeren.

Alles afwegende oordeelt de commissie dat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de steunverlening aan ING op meerdere momenten onvolledig en niet tijdig is geweest. De commissie vindt dat de minister van Financiën onzorgvuldig is omgegaan met zijn actieve informatieplicht.

Parlementair voorbehoud nuttig mits tijdig gedeeld

De minister van Financiën heeft een parlementair voorbehoud opgenomen in de overeenkomst met ING. De commissie constateert dat er niet voor gekozen is om dit tijdens de conference call met de financieel woordvoerders van de Kamer expliciet te vermelden. Mede als gevolg hiervan had de Kamer geen mogelijkheid meer om invloed uit te oefenen op een transactie die een substantieel verlies voor de Staat met zich mee kon brengen.

In de ogen van de commissie zou een parlementair voorbehoud een goed instrument kunnen zijn, mits dit met de Kamer wordt gedeeld op een moment dat het nog reëel is dat de transactie kan worden aangepast.

Rol van DNB in steunverleningstraject behoeft verduidelijking

Het ministerie van Financiën meent dat DNB in de aanloop naar de tweede steunverlening zich te veel opstelt als belangenbehartiger van ING. Tegelijkertijd vindt DNB dat het ministerie in deze moeilijke omstandigheden te weinig oog heeft voor de financiële stabiliteit en de solvabiliteit van ING. Hoewel spanningen tussen actoren bij onderhandelingen in crisistijd inherent aanwezig zijn, concludeert de commissie hieruit dat de positie van DNB hier kennelijk verduidelijking behoeft.

Naar de mening van de commissie is de primaire taak van DNB in een dergelijk traject die van prudentieel toezichthouder. Daarnaast is hem een belangrijke rol toebedeeld als adviseur van en informatieverstrekker aan de minister van Financiën. Hieruit volgt dat DNB de verantwoordelijkheid heeft om aan de rem te trekken wanneer onderhandelingen de verkeerde kant op gaan. De commissie constateert dat DNB in de onderhandelingen op wisselende momenten de nadruk heeft gelegd op de ene dan weer de andere rol.

Opstelling Financiën over besmette activa stond oplossing te lang in de weg

Bij de aanpak van de problemen van ING was voor het ministerie van Financiën de wens om de kosten voor de belastingbetaler te beperken vrijwel steeds doorslaggevend.

De commissie vindt dit een logische opstelling, maar constateert dat de vertaling daarvan in een voorkeur voor, of afwijzing van specifieke oplossingen soms dogmatische trekken kreeg. Dit betreft dan vooral het uitgangspunt om geen besmette activa over te nemen.

De commissie is van oordeel dat een totaaloplossing voor ING in de loop van het najaar van 2008 mogelijk en wenselijk was geweest. De minister van Financiën ging tegen adviezen van DNB en signalen uit de markt in door het afwijzen van een rechtstreekse oplossing voor de Alt-A-portefeuille. Uiteindelijk heeft deze opstelling van de minister en zijn ambtelijke top geleid tot een zowel voor de Staat als voor ING suboptimale oplossing, met verregaande consequenties voor ING en hogere risico's voor de belastingbetaler dan nodig waren.

1.4 Depositogarantiestelsel

Op 7 oktober 2008 besluiten de Europese ministers van Financiën tot een verhoging van de dekking van het depositogarantiestelsel naar ten minste 50 000 euro. Voordien gold op grond van Europese regelgeving een dekking van ten minste 20 000 euro. Nederland besluit op dezelfde datum tot een verhoging van de dekking naar 100 000 euro. Voordien gold in Nederland een dekking van 40 000 euro met een eigen risico van 10% over de tweede 20 000 euro.

Europese dynamiek aanleiding voor de aanpassing

De aanleiding voor het besluit om de dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel te verhogen wordt gevormd door een dynamiek in verschillende Europese lidstaten van steeds hogere garanties op spaartegoeden. Deze dynamiek is in een stroomversnelling gekomen met het besluit van Ierland om een volledige garantie af te geven op de schulden en deposito's van de zes grootste Ierse banken. De Franse en Duitse regeringen doen de politieke toezegging dat spaartegoeden in die landen volledig gegarandeerd zijn. Daarmee ontstaat een ongelijk speelveld in Europa, met verschuivingen van deposito's tussen lidstaten en binnen lidstaten tussen binnenlandse en buitenlandse banken tot gevolg.

Besluit tot verhoging van Nederlands depositogarantiestelsel verstandig

Het besluit van de minister van Financiën om dekking van de depositogarantie te verhogen vindt plaats in een context waarbij een grote mate van onrust wordt gepercipieerd bij spaarders in Nederland.

De commissie heeft geconstateerd dat de beweeglijkheid van spaartegoeden in Nederland in het najaar van 2008 inderdaad hoog was. Bij Fortis – waar in september 2008 sprake was van een zeer sterke uitstroom van liquiditeiten – maar ook bij andere Nederlandse instellingen halen mensen hun spaargelden weg. Er blijkt een piek in de verplaatsing van spaargeld in oktober 2008. Dit duidt op een toegenomen beweeglijkheid van spaartegoeden binnen Nederland, een ontwikkeling die in potentie een bedreiging kon vormen voor de financiële stabiliteit.

De Europese dynamiek gecombineerd met de onrust op de Nederlandse spaarmarkt maken naar het oordeel van de commissie dat ook voor Nederland een verhoging van de dekking van het depositogarantiestelsel een verstandige maatregel was.

Proportionaliteit: begrip voor verhoging naar 100 000 euro

In Europees verband is gekozen voor een verhoging van de dekking naar ten minste 50 000 euro als een handreiking aan de nieuwe lidstaten die een verdere verhoging niet konden financieren. Niettemin volgt uit het besluit van de gezamenlijke ministers van Financiën dat Nederland ervoor had kunnen kiezen de dekking slechts te verhogen naar 50 000 euro. De minister van Financiën heeft ervoor gekozen de dekking verder te verhogen naar 100 000 euro.

Onder normale omstandigheden acht de commissie een dekking van 100 000 euro een te hoog bedrag. De commissie begrijpt dat in «crisistijd» de afweging tussen moreel risico en het bieden van vertrouwen aan spaarders anders uitvalt dan in «vredestijd». De commissie heeft om die reden begrip voor de keuze de verhoging niet te beperken tot een bedrag van 50 000 euro. Daarbij komt dat de problemen van het ongelijke speelveld in Europa met een beperkte verhoging niet zouden zijn opgelost.

De commissie tekent daarbij aan dat het besluit in oktober 2008 om de dekking van het depositogarantiestelsel te verhogen naar 100 000 euro een precedent heeft geschapen en daarmee een schaduw vooruitwerpt. Dit is een gegeven dat bij besluitvorming en communicatie over een aanpassing van de dekking in overweging zal moeten worden genomen.

Aanbeveling 1: verlaag dekking depositogarantiestelsel en verbeter communicatie over garantie

De commissie beveelt aan, in navolging van de Tcofs, om het huidige garantiebedrag van het Nederlandse depositogarantiestelsel in Europees verband omlaag te brengen naar circa 50 000 euro. Het voorstel van de Europese Commissie van juli 2010 tot aanpassing van de richtlijn depositogarantiestelsels zou daarvoor een handvat kunnen bieden. De commissie beveelt voorts aan door middel van betere communicatie en voorlichting de kennis van consumenten over het depositogarantiestelsel te vergroten.

1.5 Icesave

In oktober 2008 komt de IJslandse bank Landsbanki in acute problemen. Landsbanki is via een bijkantoor in Nederland actief met het merk Icesave. Spaartegoeden bij Icesave worden tot 20 887 euro gegarandeerd door het IJslandse garantiestelsel; daarboven geldt de Nederlandse depositogarantie. Als blijkt dat het IJslandse garantiestelsel de garanties niet onmiddellijk zal nakomen, garandeert de minister van Financiën op

9 oktober 2008 spaarders bij Icesave dat zij «linksom of rechtsom» hun spaargeld tot 100 000 euro zullen terugkrijgen.

Op zaterdag 11 oktober 2008 sluiten Nederland, het IJslandse DGS en de IJslandse Staat een Memorandum of Understanding. Daarin wordt een regeling getroffen voor de Nederlandse spaartegoeden bij Icesave die onder het IJslandse DGS vallen. Nederland zal de uitkering van die tegoeden voorfinancieren.

Kritische kanttekeningen bij besluitvorming toetreding Landsbanki tot Nederlands DGS

De commissie plaatst vraagtekens bij het besluitvormingproces binnen DNB in het kader van de aanvullende toetreding van Landsbanki tot het Nederlandse depositogarantiestelsel. De commissie constateert dat het besluit om de topping-up te verlenen niet tijdig op het hoogste niveau binnen DNB aan de orde is gesteld. Daardoor zijn twijfels over de wenselijkheid van het verlenen van de topping-up te laat gekomen om het besluit te beïnvloeden. De commissie acht dit onbegrijpelijk.

Mogelijke consequenties van faillissement onvoldoende in kaart gebracht

De commissie stelt vast dat DNB de beperkingen die inherent waren aan het IJslandse depositogarantiestelsel heeft onderkend, zij het pas na de aanvaarding van de aanvullende toetreding van Landsbanki tot het Nederlandse depositogarantiestelsel.

Landsbanki was voor IJsland systeemrelevant, wat betekent dat een probleem bij Landsbanki vrijwel zeker tot een systeemcrisis in IJsland zou leiden. Het depositogarantiestelsel was slechts zeer beperkt vooraf gevuld en een ex-post-omslag bij de overige banken was, in die omvang en als gevolg van een probleem bij een systeembank geen reële mogelijkheid. Gelet op de omvang van de IJslandse economie en de verhouding tot de gegarandeerde deposito's, kon ook niet worden gerekend op de IJslandse Staat als onmiddellijke achtervang voor het IJslandse garantiestelsel. De commissie meent dat uit deze beperkingen volgt dat het tijdig en volledig nakomen van de verplichtingen door het garantiestelsel, al dan niet met hulp van de IJslandse Staat, niet waarschijnlijk was.

De commissie is van oordeel dat de risico's bij Landsbanki en de beperkingen van het IJslandse depositogarantiestelsel voor DNB aanleiding hadden moeten vormen om ook ten aanzien van de IJslandse depositogarantie nadere actie te overwegen. Het had naar het oordeel van de commissie in ieder geval in de rede gelegen de mogelijke consequenties van een faillissement van Landsbanki in beeld te brengen. Hiermee is niet gezegd dat DNB de concrete val van Landsbanki had moeten voorzien. Het behoort tot de taak van de toezichthouder om rekening te houden met een «zwart scenario», zeker wanneer een dergelijk scenario niet denkbeeldig is. De commissie meent daarbij dat dit laatste eveneens geldt voor het ministerie van Financiën.

Noodzaak om spaartegoeden te garanderen staat niet vast

De commissie stelt voorop dat de spaartegoeden bij Icesave tot 20 887 euro waren gedekt door het IJslandse garantiestelsel. Het feit dat diende te worden overwogen in hoeverre de Nederlandse Staat de helpende hand moest reiken, is een direct gevolg van het in gebreke blijven van IJsland. De commissie acht de handelwijze van IJsland kwalijk.

De minister van Financiën heeft met het besluit de tegoeden van spaarders te garanderen willen voorkomen dat het faillissement van Icesave het vertrouwen van spaarders zodanig zou aantasten dat de stabiliteit van andere banken in gevaar kwam. Voor de commissie staat de noodzaak om de tegoeden van spaarders bij Icesave te garanderen om de stabiliteit van het financieel systeem te kunnen waarborgen niet vast. De kenmerken van Landsbanki/Icesave – buitenlandse instelling, kleine operatie – maken dat een besmetting van problemen bij Icesave naar Nederlandse financiële instellingen, ook onder de omstandigheden in oktober 2008, geen vaststaand gegeven was.

Niettemin begrip voor besluit garantie spaartegoeden om onrust tegen te gaan

De commissie onderkent dat, hoewel Icesave geen systeemrelevante instelling kan worden genoemd, afzien van tegemoetkoming meer onrust zou hebben veroorzaakt. De commissie heeft om die reden wel begrip voor de wens van de minister van Financiën een vertrouwenwekkend signaal te willen afgeven. Daar komt bij dat de commissie het denkbaar acht dat een tegemoetkoming aan de spaarders bij Icesave, gelet op de maatschappelijke onrust, daadwerkelijk politiek onvermijdelijk zou worden.

Proportionaliteit: besluit tot toepassing verhoogde dekking van 100 000 euro terecht

Op 7 oktober 2008 was door de minister van Financiën besloten de dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel te gaan verhogen naar 100 000 euro. De minister had ertoe kunnen besluiten die verhoging niet van toepassing te verklaren op spaarders bij Icesave. De commissie meent echter dat de minister daartoe terecht niet heeft besloten en ook op spaarders bij Icesave de verhoogde dekking van 100 000 euro heeft toegepast. Dit sluit aan bij hetgeen de commissie als algemeen gevoel van rechtvaardigheid typeert: andere spaarders zouden hun tegoeden tot een hoger bedrag gegarandeerd zien, terwijl diegenen die daadwerkelijk een beroep op deze garanties willen doen daarvan zouden worden uitgesloten.

Proportionaliteit: 100 000 plus spaarders terecht niet gecompenseerd

Tot 7 oktober 2008 waren spaartegoeden van Nederlandse spaarders gegarandeerd tot ten hoogste 40 000 euro, na die datum was de garantie ten hoogste 100 000 euro. Voor spaarders bij Icesave was duidelijk, of had duidelijk behoren te zijn, dat hun spaartegoeden maar tot een beperkt bedrag waren gegarandeerd.

De commissie heeft reeds geconcludeerd dat de minister terecht heeft besloten de verhoogde dekking van 100 000 euro op spaarders bij Icesave toe te passen. Een schadevergoeding aan spaarders bij Icesave boven de 100 000 euro zou de dekking van het depositogarantiestelsel te boven zijn gegaan en was meer dan waarop spaarders konden rekenen. De commissie ziet geen aanleiding voor een volledige compensatie van spaarders bij Icesave.

Garantie was verantwoord risico

Er was ten tijde van het besluit van 9 oktober 2008 om een, zij het voorwaardelijke, garantie te geven voor de tegoeden van Icesave-spaarders nog geen overeenstemming met de IJslandse autoriteiten. Het was naar het oordeel van de commissie ook niet waarschijnlijk dat het

IJslandse depositogarantiestelsel op korte termijn tot uitkering zou (kunnen) overgaan.

De commissie constateert dat de minister van Financiën daarmee een risico heeft genomen. Dat risico is onderkend maar is afgewogen tegen de noodzaak om een signaal af te geven aan spaarders in Nederland. De commissie acht de conclusie gerechtvaardigd dat de minister zijn beslissing zorgvuldig heeft voorbereid alvorens spaarders toe te zeggen dat zij «linksom of rechtsom» hun tegoeden zouden terugkrijgen. Daarmee heeft de minister naar het oordeel van de commissie een verantwoord risico genomen.

Twijfel over opstelling IJsland

De commissie plaatst kanttekeningen bij de opstelling van de IJslandse autoriteiten in het vervolgtraject op het op 11 oktober 2008 afgesloten Memorandum of Understanding. Hoewel een Memorandum of Understanding formeel de partijen niet bindt, roept de afwijzing van elke verplichting in de periode daarna bij de commissie twijfel op over de goede trouw van IJsland.

Aanbeveling 2: maak kwaliteit van banken inzichtelijk

De commissie acht het onwenselijk dat «kleine» spaarders risico lopen met hun spaargeld. Tegelijkertijd meent de commissie dat boven een bepaalde grens van spaarders verwacht mag worden dat zij enige mate van onderzoek doen voordat zij de keuze maken aan welke bank zij hun spaargeld toevertrouwen. De commissie meent in het licht van de casus Icesave dat de kwaliteit van banken voor spaarders, meer dan nu, inzichtelijk gemaakt moet worden. De commissie refereert in dat verband aan de aanbeveling «Meer transparantie uitvoering toezicht» uit het onderzoek van de Tcofs. De Tcofs beval als onderdeel daarvan aan dat de toezichthouder overgaat tot het periodiek publiceren van solvabiliteitsinformatie. De commissie heeft geconstateerd dat op dat onderdeel vooralsnog geen reactie is gekomen. Zij meent echter dat aan deze aanbeveling onverwijld uitvoering zou moeten worden gegeven.

1.6 Kapitaalverstrekkingfaciliteit

De kapitaalverstrekkingfaciliteit is op donderdag 9 oktober 2008 gepresenteerd door de Nederlandse autoriteiten. De overheid committeerde zich tot het verstrekken van kapitaal aan banken en verzekeraars die als gevolg van de financiële crisis niet in de gelegenheid waren om te voldoen aan de kapitaaleisen die DNB noodzakelijk achtte. De maatregel was onderdeel van een pakket aan maatregelen, gericht op liquiditeitsverstrekking als kapitaalversterking, met als doel de stabiliteit van en het vertrouwen in het Nederlandse financiële stelsel te waarborgen en de financiële ondernemingen die hiervan deel uitmaakten, te beschermen.

Na de aankondiging van de faciliteit was ING op 19 oktober 2008 de eerste instelling die een kapitaalinjectie kreeg ter grootte van 10 miljard euro. Op 28 oktober 2008 volgde AEGON met een injectie van 3 miljard euro en op 13 november 2008 werd bekend dat SNS REAAL een kapitaalinjectie ontving van 750 miljoen euro. Deze instelling kreeg ook nog 500 miljoen euro kapitaal via haar meerderheidsaandeelhouder Stichting Beheer SNS REAAL. Door AEGON is het volledige bedrag terugbetaald. Met ingang van 2012 moet ING nog 3 miljard euro terugbetalen, SNS REAAL nog 565 miljoen euro.

Kapitaalverstrekkingfaciliteit was noodzakelijk

De Nederlandse autoriteiten presenteren op 9 oktober 2008 de kapitaalverstrekkingfaciliteit.

De commissie constateert dat in de loop van 2008 de druk op het eigen vermogen van financiële instellingen steeds verder opliep als gevolg van ontwikkelingen en onzekerheden op de financiële markten, zoals de toename van de her- en afwaarderingen, terwijl financiële markten juist meer en kwalitatief betere kapitaalbuffers eisten.

De commissie is van oordeel dat de kapitaalverstrekkingfaciliteit noodzakelijk is geweest, ten eerste vanwege het signaal dat de overheid ermee heeft afgegeven. De overheid heeft met de presentatie van de faciliteit, als onderdeel van een pakket maatregelen, het benodigde signaal afgegeven dat zij actie onderneemt om de stabiliteit van en het vertrouwen in het Nederlandse financiële stelsel te waarborgen. Ten tweede was de faciliteit noodzakelijk omdat instellingen daadwerkelijk kapitaal nodig hadden. De faciliteit heeft ervoor gezorgd dat instellingen, indien nodig, bij de Staat terecht konden.

De commissie concludeert dat de faciliteit alsook het gebruik ervan heeft bijgedragen aan de beoogde doelstelling om de stabiliteit van, en het vertrouwen in het Nederlandse financiële stelsel te waarborgen en de financiële instellingen die hiervan deel uitmaakten te beschermen.

Kapitaalverstrekkingfaciliteit was proportioneel

De faciliteit zoals gepresenteerd door de autoriteiten heeft veel ruimte gelaten voor maatwerk. Iedere vraag van een financiële instelling om een kapitaalinjectie zou apart worden beoordeeld en de vormgeving kon in principe per injectie worden bepaald.

De commissie stelt vast dat bij de presentatie bewust rekening is gehouden met mogelijk veranderende omstandigheden. Daarnaast stelde de minister van Financiën direct een ruim bedrag van 20 miljard euro beschikbaar, maar werd er geen plafond verbonden aan de faciliteit. Dit had als doel twijfels in de markt te voorkomen of het bedrag wel voldoende zou zijn. Ook werd de doelgroep breed geformuleerd: zowel banken als verzekeraars konden een beroep doen op de faciliteit en er werd geen onderscheid gemaakt naar de mate van systeemrelevantie.

De commissie is van oordeel dat de faciliteit proportioneel is geweest. Ten eerste heeft de gekozen opzet van de regeling bijgedragen aan het vertrouwenssignaal dat de overheid wilde afgeven. Ten tweede heeft de Staat alle ruimte gehad om per casus een beslissing te nemen over de toegang tot de faciliteit en de voorwaarden (zoals uitgifteprijs en coupon) die werden verbonden aan de herkapitalisatie.

Vorbereiding van DNB en ministerie van Financiën op solvabiliteitsproblemen onvoldoende

De commissie constateert dat het ministerie en DNB zich te laat hebben gerealiseerd dat het voldoen aan prudentiële normen niet genoeg was in tijden van crisis. Zij hadden te weinig oog voor de mogelijke consequenties van de beperkte kapitalisatie van het financiële systeem. Het is een gemiste kans voor zowel DNB als het ministerie van Financiën dat er niet in samenspraak mogelijke scenario's en instrumenten opgesteld zijn gericht op solvabiliteitsproblemen bij instellingen en een systeemcrisis.

De commissie is van oordeel dat de noodzaak voor een kapitaalverstrekkingfaciliteit minder groot was geweest, wanneer zowel de toezicht-houder als de financiële instellingen een betere en tijdige inschatting had gemaakt van de risico's in relatie tot de lage kapitaalbuffers en daar ook acties op had genomen. Zo had DNB bij instellingen kunnen aandringen op het aanhouden van hogere kapitaalbuffers en in het uiterste geval daartoe een aanwijzing kunnen geven.

Kapitaalverstrekking in ruil voor core tier 1 securities was een begrijpelijke keuze

Bij de presentatie van de kapitaalverstrekkingfaciliteit is de exacte invulling van de voorwaarden waaronder herkapitalisatie zou plaatsvinden nog opengelaten. De Staat heeft zichzelf de benodigde ruimte gegeven om zijn eigen positie tijdens de onderhandelingen met de instellingen te kunnen bepalen. Na de eerste injectie (ING) stond de uitwerking van de faciliteit in grote lijnen vast. Door de minister van Financiën is het idee van maatwerk bieden daarmee verlaten.

De commissie constateert dat de overheid alle kapitaalinjecties heeft gedaan in de vorm van core tier 1 (CT1) securities. De securities droegen bij aan de benodigde versterking van het kernkapitaal van de instelling. Ook had zowel de Staat als de instelling de mogelijkheid om de gewenste voorwaarden aan de securities te verbinden, onder meer over de couponrente en terugbetalingpremie. Hierdoor is de Staat minder afhankelijk van de koersontwikkeling van de instellingen dan wanneer de Staat aandelen had verworven. Aan de CT1 securities was geen zeggenschap verbonden. De Staat heeft wel een vorm van zeggenschap bedongen via de voordracht van twee commissarissen. De commissie stelt vast dat hiermee niet per definitie minder zeggenschap is verkregen dan bij het verwerven van aandelen. Zeggenschap via aandelen is immers mede afhankelijk van de wijze waarop die zeggenschap wordt ingevuld door de aandeelhouder.

De commissie is van oordeel dat met de keuze voor CT1 securities een beter alternatief is bedacht dan een constructie met aandelen. De commissie is van oordeel dat vanuit het oogpunt van efficiency, eenduidigheid en rechtsgelijkheid de keuze voor één methode van herkapitalisatie goed te verdedigen is. Wel had dit volgens de commissie nadrukkelijk aan de Kamer en de instellingen gemeld moeten worden.

Internationaal geen sprake van burden sharing

Veel van de problemen bij de Nederlandse instellingen vonden hun oorzaak in activiteiten buiten Nederland. De rekening van deze problemen is echter in Nederland terecht gekomen. Zowel binnen als buiten de Europese Unie is er tussen overheden geen afspraak gemaakt over burden sharing. Wel is er binnen de Europese Unie gewerkt aan het behoud van een gelijk speelveld.

De commissie constateert dat mede door de inzet van het ministerie van Financiën op Europese coördinatie er zo veel als mogelijk een gelijk speelveld is gecreëerd voor financiële instellingen in Europa. Alle lidstaten zijn het eens geworden over een aanpak waar herkapitalisatie onderdeel van kon zijn. De Europese Commissie heeft vervolgens nadere mededelingen uitgebracht waarin werd vermeld hoe zij deze steun zou toetsen. De Nederlandse overheid heeft zich, mede als gevolg van deze Europese richtlijnen, bereid getoond tot het verstrekken van kapitaal aan dochterondernemingen met zetel in Nederland van buitenlandse financiële

ondernemingen of groepen. Dit heeft in de praktijk niet plaatsgevonden. Ook buiten de Europese Unie zijn geen afspraken gemaakt over burden sharing. De commissie stelt vast dat ING en AEGON niet in aanmerking kwamen voor het hulpprogramma in de Verenigde Staten (het zogeheten TARP).

De commissie is van oordeel dat met de inzet op Europese coördinatie een vorm van gelijkheid van en zekerheid aan financiële instellingen in de Europese Unie tot stand is gekomen. De commissie stelt wel vast dat daarmee nog geen sprake was van burden sharing binnen Europa.

Nederland initieerde na de val van Lehman Brothers succesvol een gecoördineerde Europese aanpak

Door de nadruk die de minister van Financiën heeft gelegd op de noodzaak tot herkapitalisatie is een beleidslijn ingezet die nuttig en noodzakelijk is gebleken. Mede in reactie op plannen in de Verenigde Staten (aanzet TARP) ontstond binnen het ministerie van Financiën het besef dat een gecoördineerde Europese aanpak en Europees antwoord nodig was.

De commissie stelt vast dat de wijze waarop ambtenaren van het ministerie van Financiën en het ministerie van Algemene Zaken hebben samengewerkt, evenals de samenwerking tussen de minister van Financiën en de minister-president bij de benadering van de Europese regeringsleiders en in het bijzonder de Franse president Sarkozy (destijds voorzitter Europese Raad), heeft bijgedragen aan een succesvolle Europese coördinatie.

De commissie is daarom van oordeel dat dit initiatief een positieve bijdrage heeft gehad op het komen tot een gecoördineerde Europese aanpak.

Vormgeving en presentatie van de faciliteit voortvarend aangepakt, maar regiegroep niet geïnformeerd door de minister van Financiën

De Europese coördinatie heeft ervoor gezorgd dat de Nederlandse overheid op 9 oktober, nog voor de Europese top op 12 oktober maar zonder consultatie van de Kamer, een faciliteit heeft gepresenteerd die grotendeels zou overeenkomen met soortgelijke initiatieven in andere landen.

De commissie stelt vast dat het ministerie van Financiën en DNB noodzaak zagen voor een snelle publicatie vanwege enerzijds de al verschenen Britse plannen en anderzijds de door ING en AEGON geuite behoefte aan mogelijke steun. De minister van Financiën heeft wel de beleidslijn betreffende herkapitalisatie, maar niet de kapitaalverstrekking-faciliteit zelf, afgestemd met de regiegroep Financiële Stabiliteit/Financiële Markten. Ook heeft de minister zijn collega's in de ministerraad niet nader geïnformeerd.

De commissie is van oordeel dat de vormgeving en presentatie van de faciliteit zeer voortvarend zijn aangepakt, maar dat in ieder geval, gezien zijn functie, de regiegroep nader geïnformeerd had moeten worden over de invulling van de maatregelen die de minister van Financiën heeft gepresenteerd op 9 oktober 2008.

Kamer had eerder geconsulteerd moeten worden, maar heeft ruimte voor eventuele aanpassingen niet ten volle benut

De Kamer is pas op 10 oktober 2008, nadat zij daarom zelf heeft verzocht, geïnformeerd na presentatie van de faciliteit aan de pers op 9 oktober 2008. De ruimte voor de Kamer om eventueel gewenste aanpassingen in de opzet van de regeling door te voeren was beperkt. De ruimte die er wel was, is door de Kamer niet ten volle benut.

De commissie heeft begrip voor de wens van het kabinet en DNB om de faciliteit snel te willen presenteren, maar meent dat dit pas na consultatie van de Kamer had gemoeten. Er was ruimte voor enige vorm van overleg met de Kamer. De minister van Financiën had de Kamer moeten wijzen op het feit dat er een voornemen was om met een faciliteit te komen. Hiertoe had de minister van Financiën gelegenheid tijdens het debat over Fortis op 8 oktober met de Kamer. De commissie stelt vast dat de minister toen slechts heeft gewezen op de conclusies van de Ecofin-Raad van 7 oktober, waarin het element van herkapitalisatie, waar Nederland voorstander van was, als een mogelijke vorm van steun werd geopperd.

De commissie is van oordeel dat de Kamer te weinig betrokken is voorafgaand aan de aankondiging van de kapitaalverstrekkingfaciliteit. De Kamer heeft beperkt invulling gegeven aan de mogelijkheid om de vormgeving en invulling van de maatregel bij te sturen. De Kamer geeft de minister van Financiën de ruimte om binnen een zeer ruim kader uitgaven te doen tot 20 miljard euro, welke niet zijn opgenomen in de begroting en waarover evenmin overleg heeft plaatsgevonden met de Kamer.

Bij herkapitalisatie is verzuimd afspraken te maken over aanpak van de oorzaken van de problemen op de balans

Bij de uitvoering van de kapitaalverstrekkingfaciliteit constateert de commissie dat de minister van Financiën het uitgangspunt heeft gehanteerd om risico's niet over te nemen van instellingen. De focus lag op het versterken van het eigen vermogen (passiva) en niet op het overnemen van besmette bezittingen (activa). Ondersteuning via een versterking van de kapitaalsbasis zou volgens de minister in vergelijking minder middelen vergen. Omdat de bankbalansen en portefeuilles activa van sommige banken een enorme omvang hadden, zou het aanpakken van besmette activa een grote inzet van middelen vragen.

De commissie onderschrijft dat de benadering van herkapitalisatie in potentie de omvang van de benodigde steun kan beperken. Wel is zij van oordeel dat herkapitalisatie in combinatie met het, al dan niet door de Staat, overnemen of apart zetten van besmette activa kan bijdragen aan het vergroten van de effectiviteit van de steun.

Bij de keuze voor herkapitalisaties is verzuimd om de voorwaarde van «schoon schip maken» in de praktijk toe te passen. Deze voorwaarde was zowel door de minister van Financiën als door DNB aangekondigd. Bij geen van de onderzochte injecties zijn in enige vorm afspraken gemaakt met de instelling om, ook niet op termijn, «schoon schip» te maken. Hierdoor kon het mogelijk zijn dat een kernprobleem van de instelling niet werd opgelost. De commissie stelt vast dat dit in ieder geval bij ING het geval is geweest. Uit de voorwaarden die de Europese Commissie heeft verbonden aan haar goedkeuring van de verleende steun blijkt dat dergelijke voorwaarden over het maken van schoon schip wel degelijk te stellen waren.

De commissie is van oordeel dat door het niet toepassen van de voorwaarde om in samenhang met de kapitaalinjectie schoon schip te maken de lasten en risico's voor de overheid onnodig toenamen.

Verskillende uitgangspunten voor aanpak van problemen bij minister van Financiën en president DNB

De minister van Financiën en de president van DNB hebben gezamenlijk op 9 oktober 2008 een pakket maatregelen gepresenteerd met als doel de stabiliteit van en vertrouwen in het Nederlandse financiële stelsel te waarborgen.

De commissie constateert dat in eerste instantie de samenwerking tussen beide partijen stroef is verlopen. De minister van Financiën wenste een oplossing via herkapitalisatie, terwijl de president van DNB ook een overname van besmette activa voorstelde. De minister bleef bezwaren houden tegen een aanpak waarbij besmette activa en daarmee de risico's van instellingen door de Staat werden overgenomen. In de presentatie van de plannen op 9 oktober 2008 werd herkapitalisatie als oplossing voorop gesteld.

Hoewel een bijdrage van de Staat aan een oplossing voor besmette activa niet wordt uitgesloten, constateert de commissie, onder verwijzing naar de casus ING, dat een dergelijke oplossing in de praktijk zo lang mogelijk is uitgesteld.

Minister van Financiën geeft DNB geen eenduidige rol bij het bepalen van het benodigde kapitaal

Door de minister van Financiën is bij de presentatie van de maatregel gecommuniceerd dat kapitaal werd verstrekt tot de niveaus die de toezichthouder nodig achtte. DNB is voor de minister van Financiën een adviseur bij het bepalen van de hoogte van de benodigde steun, volgens de minister zelfs de belangrijkste adviseur.

De commissie stelt echter vast dat het advies van DNB over de hoogte van de benodigde steun niet altijd is gevolgd. In bijvoorbeeld de casus AEGON had DNB een hogere kapitalisatie gewenst. De minister van Financiën heeft zich in de praktijk mede laten adviseren door een derde partij en heeft uiteindelijk niet enkel het advies van DNB gevolgd.

De commissie is van oordeel dat die keuze begrijpelijk is. De minister van Financiën heeft, mede met het oog op de belangen van de belastingbetaler, een eigenstandige keuze gemaakt over de uiteindelijke hoogte van de kapitaalverstrekking. De commissie concludeert op basis van de drie kapitaalinjecties dat het bepalen van de benodigde omvang van de injecties en de rolverdeling tussen het ministerie van Financiën en DNB aan duidelijkheid te wensen overliet.

Injectie in AEGON: adequate maatregel maar totstandkoming rommelig

Op 28 oktober 2008 kwamen de Staat en AEGON een kapitaalinjectie van 3 miljard euro overeen, inclusief de optie voor AEGON om 1 miljard euro onder voor het bedrijf gunstiger voorwaarden terug te betalen.

De commissie stelt vast dat de kapitaalinjectie in AEGON past binnen de voorwaarden en doelstelling van de kapitaalverstrekkingfaciliteit. In eerste instantie is de urgentie en noodzaak van eventuele steun aan AEGON niet duidelijk voor het ministerie van Financiën en DNB. Voor het

ministerie en DNB is het verzoek van AEGON om steun op dat moment zelfs enigszins verrassend. Het ministerie heeft een inspanning moeten plegen om de noodzaak van de kapitaalinjectie vast te stellen en de proportionaliteit te bepalen. Het beeld bij de commissie is dat niet alleen het ministerie, maar ook de toezichthouder, meer dan zij wenselijk achtten moesten varen op de gegevens zoals verstrekt door AEGON zelf. De commissie stelt tevens vast dat DNB niet beschikte over de door haar achteraf gewenste «film» over de financiële positie van AEGON als gevolg van de toezichtconstructie op AEGON. Het ministerie van Financiën heeft naast het advies van DNB sterk geleund op het advies van de externe adviseur Rothschild.

DNB en het ministerie van Financiën oordelen dat er sprake is van een in de kern gezonde instelling die met het oog op onzekerheden in de markt langs is gekomen voor een «warme trui». De commissie stelt vast dat AEGON zich op tijd bewust was van de veranderende marktomstandigheden. De kapitaalinjectie in AEGON is effectief gebleken. Het doel van AEGON om haar AA-rating te behouden is bereikt en de steun is redelijk vlot terugbetaald.

De commissie is van oordeel dat de injectie in AEGON adequaat was. De commissie stelt vast dat het proces om te komen tot de noodzaak, de juiste vorm en de hoogte van de kapitaalinjectie rommelig is verlopen. Er is tot aan de slotonderhandeling met AEGON onduidelijkheid over de vorm en de hoeveelheid steun die AEGON uiteindelijk ontvangt.

De commissie kan de voorkeur van het ministerie van Financiën volgen voor een soortgelijke injectie in AEGON als in ING. Wel is zij van mening dat het ministerie aan AEGON eerder had moeten melden dat de voorkeur van AEGON voor een leenfaciliteit bij het ministerie op bezwaren stuitte.

Injectie in SNS REAAL: noodzakelijk

Op 12 november 2008 werd overeenstemming bereikt tussen de Staat en SNS REAAL over een kapitaalinjectie in SNS REAAL van 750 miljoen euro. Naast de Staat deed ook de Stichting Beheer SNS REAAL een kapitaalinjectie in SNS REAAL van 500 miljoen euro. Het totaal aan geïnjecteerd kapitaal bedroeg daarmee 1,25 miljard euro.

De commissie stelt vast dat de kapitaalinjectie in SNS REAAL past binnen de voorwaarden en doelstelling van de kapitaalverstrekkingfaciliteit. De commissie stelt vast dat DNB terecht druk heeft uitgeoefend op SNS REAAL om een kapitaalinjectie van de Staat aan te vragen. SNS REAAL leek in eerste instantie een bijdrage van de Stichting Beheer SNS REAAL voldoende te achten. Het ministerie van Financiën heeft, anders dan bij AEGON, haar beslissing over de hoogte van de kapitaalinjectie in belangrijke mate gebaseerd op input van DNB. Zowel het ministerie als DNB waren van mening dat SNS REAAL een in de kern gezonde instelling was. De risico's ten tijde van de ingreep lijken voldoende hoog ingeschat door DNB.

De commissie is van oordeel dat de injectie in SNS REAAL noodzakelijk is gebleken. De commissie is daarnaast van mening dat naast een bijdrage van de Staat de private bijdrage van de Stichting Beheer SNS REAAL positief is. De constructie zoals opgezet met SNS REAAL is volgens de commissie een zorgvuldige geweest. Wel stelt de commissie vast dat er geen afspraken zijn gemaakt met SNS REAAL over «schoon schip» maken in relatie tot de gezondheid van de instelling.

Aanbeveling 3: herkapitalisatie conform kapitaalverstrekkingfaciliteit

Op Europees niveau zijn stresstesten geïntroduceerd en wordt openbaar gemaakt welke instellingen onvoldoende kapitaalbuffers hebben. De commissie onderschrijft het belang van kapitaalbuffers die voldoende hoog zijn om zo de stabiliteit van de onderneming en het financiële stelsel te waarborgen. De commissie is van oordeel dat als blijkt dat een instelling niet voldoet aan de vooraf gecommuniceerde kapitaaleisen, de instelling haar buffers verplicht zelf moet aanvullen. Daarbij zal voor de instelling en de markt duidelijk moeten zijn dat wanneer het bedrijf niet zelfstandig de kapitaalpositie kan verbeteren, de Staat tot een verplichte herkapitalisatie over kan gaan. Daarbij moet de Staat altijd de optie hebben een finale afweging te maken of tot herkapitalisatie wordt overgegaan en de voorwaarden waaronder. De commissie is van oordeel dat een afweging in «vredestijd» een andere kan zijn dan in «crisistijd». In geval van crisis speelt het risico van besmetting van het financiële stelsel een grotere rol dan in «vredestijd» en zal herkapitalisatie eerder aan de orde moeten zijn.

In geval van herkapitalisatie beveelt de commissie aan dat hieraan uitvoering wordt gegeven conform de kapitaalverstrekkingfaciliteit. Om ervoor te zorgen dat kapitaalssteun door de Staat altijd een laatste optie blijft, mede met het oog op de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen en het gevaar van moreel risico dat aan overheidsgaranties kleeft, dienen aan de steun harde voorwaarden voor de instelling gesteld te worden. Daarbij dient een balans gezocht te worden tussen de noodzaak om de buffers te versterken en de prijs die een instelling uiteindelijk moet betalen.

1.7 Garantieregeling

Op 13 oktober 2008 kondigde de Staat de invoering van een garantieregeling aan voor bancaire leningen. Op 23 oktober 2008 trad de regeling met een plafond van 200 miljard euro in werking. In totaal hebben zes banken op verschillende momenten in 2008 en 2009 gebruik gemaakt van de regeling: LeasePlan, NIBC, SNS Bank, Fortis Bank Nederland, ING Bank en Achmea Hypotheekbank. Gezamenlijk hebben zij voor een bedrag van circa 50,3 miljard euro aan leningen met een staatsgarantie uitgegeven. Tot op heden heeft de Staat geen uitgaven hoeven doen op grond van effectuering van de verleende garanties. Er is wel sprake van ontvangsten, omdat de Staat voor het verlenen van de garanties een premie ontvangt. Tot peildatum 1 februari 2012 heeft de Staat een bedrag van afgerond 893 miljoen euro aan garantiepremies ontvangen.

Invoering garantieregeling was noodzakelijk

Het kabinet achtte de garantieregeling voor bancaire leningen binnen de toenmalige Europese context een noodzakelijke maatregel. Er bestond een risico dat investeerders vooral geïnteresseerd zouden zijn in staatsgegarandeerde leningen. Dat zou nadelige consequenties kunnen hebben voor de Nederlandse banken als Nederland geen garantieregeling in zou voeren. Ook had de garantieregeling een signaalfunctie naar de markt, waar de rust en het vertrouwen in het financiële stelsel met een gecoördineerde aanpak van de crisis door de verschillende Europese overheden hersteld moest worden.

De commissie concludeert dat het kabinet binnen de toenmalige Europese context de garantieregeling op goede gronden noodzakelijk oordeelde. Ook ziet de commissie de garantieregeling als een belangrijke maatregel

om de herfinancieringproblemen van banken te adresseren. Daarmee heeft de garantieregeling volgens de commissie een bijdrage geleverd aan de financiële stabiliteit in Nederland.

De commissie vindt het verstandig dat het kabinet binnen Europa geen afwijkende koers is gaan varen.

200 miljard euro was proportioneel

Het beschikbare bedrag van 200 miljard euro voor de garantieregeling is ruimschoots voldoende gebleken.

De commissie concludeert dat, mede gezien de ernst van de crisis en de noodzaak het vertrouwen te herstellen, het gekozen bedrag proportioneel was. De commissie vindt het verstandig dat het kabinet ervoor heeft gekozen om direct bij aankondiging van de garantieregeling een groot bedrag beschikbaar te stellen, zodat er geen twijfel kon ontstaan of de middelen wel toereikend zouden zijn.

Ministerie van Financiën had doelgroep en voorwaarden scherper moeten formuleren

De garantieregeling was bestemd voor banken met een Nederlandse bankvergunning die «substantiële activiteiten» in Nederland uitvoeren. Het ministerie van Financiën had echter in oktober 2008 niet scherp op het netvlies welke bedrijven in het bezit waren van een bankvergunning en wat moest worden verstaan onder «substantiële activiteiten». De minister van Financiën had met de voorwaarde «substantiële activiteiten» in feite een discretionaire bevoegdheid om naar eigen inzicht te bepalen welke bank dergelijke «substantiële activiteiten» in Nederland uitvoerde. Een concrete invulling door het ministerie van de voorwaarde «substantiële activiteiten» vond pas in de zomer van 2009 plaats. Toen werd bepaald dat zou worden gekeken naar het bedrag dat een bank aan deposito's had en/of naar het bedrag dat een bank aan uitzettingen in Nederland had. Hiervoor werden minimumbedragen vastgesteld. Deze invulling van de voorwaarde «substantiële activiteiten» is vervolgens nooit expliciet bekendgemaakt. Pas in de zomer van 2009 besloot het ministerie dat bij de beoordeling van een garantieaanvraag altijd zou worden gekeken naar de rol van de individuele instelling voor de economie als geheel en de stabiliteit van het financiële stelsel. Hiermee behield de minister van Financiën een discretionaire bevoegdheid.

De commissie concludeert dat er in oktober 2008 geen fundamentele discussie op het ministerie van Financiën heeft plaatsgevonden over de doelgroep in relatie tot de voorwaarden van de garantieregeling.

De commissie is van mening dat de geformuleerde doelgroep van de garantieregeling – banken met een Nederlandse bankvergunning die «substantiële activiteiten» in Nederland uitvoeren – in principe een logische doelgroep vormde. De commissie vindt dat de minister met de voorwaarde «substantiële activiteiten» een discretionaire bevoegdheid had. Deze bevoegdheid had scherper en explicieter geformuleerd moeten worden, waarbij zowel het aspect van substantiële bancaire activiteiten en het belang van de bank voor de financiële stabiliteit had moeten worden meegenomen. De commissie concludeert dat de minister deze discretionaire bevoegdheid in oktober 2008 expliciet had moeten benoemen.

Minister van Financiën had zijn discretionaire bevoegdheid kunnen en moeten toepassen

Het ministerie van Financiën was van mening dat zowel LeasePlan als Achmea Hypotheekbank voldeden aan de voorwaarden van de garantieregeling. De garantieaanvragen van LeasePlan en Achmea Hypotheekbank werden respectievelijk op 9 december 2008 en 28 oktober 2009 gehonoreerd.

De commissie is van mening dat de minister zijn discretionaire bevoegdheid had kunnen en moeten toepassen om de aanvragen van LeasePlan en Achmea Hypotheekbank af te wijzen. De commissie is van oordeel dat LeasePlan als autoleasemaatschappij in het najaar van 2008 geen bank was met substantiële activiteiten. Voor wat betreft Achmea Hypotheekbank plaatst de commissie vraagtekens bij het belang van de bank voor de financiële stabiliteit in het najaar van 2009, een jaar na de invoering van de garantieregeling.

Minister van Financiën had meer tijd kunnen en moeten nemen voor het opstellen en publiceren van de voorwaarden

De invoering van garantieregelingen was een gezamenlijk besluit van de landen in de eurozone en de aankondiging van de garantieregeling in Nederland vond direct na de besluitvorming in de Eurotop van 12 oktober plaats. Volgens de media had de aankondiging van de regeling een positief effect op de markt. Echter, waar DNB nog wel enige ruimte zag om de garantieregeling op een later moment in werking te laten treden – er was in oktober volgens DNB geen sprake van urgente herfinancieringsproblemen bij de banken – zag de minister van Financiën deze ruimte niet. De minister achtte het noodzakelijk om zo snel mogelijk met de publicatie van de voorwaarden het signaal aan de markt te geven dat de overheid klaar stond om steun te bieden.

De commissie concludeert dat de haast waarmee de voorwaarden van de regeling werden gepubliceerd er onder meer toe heeft geleid dat de Kamer in een zeer laat stadium bij de garantieregeling werd betrokken.

De commissie is van mening dat de minister meer tijd had kunnen en moeten nemen voor het opstellen en publiceren van de voorwaarden van de garantieregeling. De commissie is van oordeel dat alleen al met de aankondiging van de komst van de garantieregeling op dat moment een afdoend signaal aan de markt was afgegeven.

Garantieregeling heeft bijgedragen aan op gang komen financiële verkeer

In totaal hebben de zes deelnemende instellingen aan de garantieregeling voor een bedrag aan circa 50 miljard euro aan staatsgegarandeerde leningen uitgegeven. Alleen invoering van de regeling bleek echter bij lange na niet voldoende. De toekenning van een staatsgarantie was geen garantie voor een geslaagde emissie: zowel LeasePlan als NIBC hadden moeite om Nederlandse afnemers – belangrijk om ook de interesse van buitenlandse investeerders te wekken – voor hun staatsgegarandeerde leningen te vinden. Verschillende banken waren terughoudend om een aanvraag in te dienen vanwege mogelijke stigmatiseringsproblemen. Pas nadat het ministerie van Financiën de financiële instellingen meerdere malen bij elkaar had geroepen en hen had gewezen op het gezamenlijke belang van een succesvolle garantieregeling, kwam het financiële leenverkeer tussen financiële instellingen weer op gang.

De commissie vindt het aannemelijk dat de garantieregeling heeft bijgedragen aan het op gang komen van het financiële verkeer in Nederland. Daarmee heeft de garantieregeling volgens de commissie een bijdrage geleverd aan de financiële stabiliteit in Nederland.

Geen direct verband aangetoond tussen garantieregeling en kredietverlening

Volgens de banken bood de garantieregeling uitkomst bij het herfinancieren van aflopende leningen, waardoor zij geen andere ingrepen hoefden te doen zoals reorganisaties of het afstoten van kredietportefeuilles. Dergelijke ingrepen hadden volgens de banken mogelijk de kredietverlening aan bedrijven en particulieren aan kunnen tasten.

De commissie concludeert dat een direct verband tussen de garantieregeling en de mate van kredietverstrekking door de banken aan bedrijven en particulieren niet is onderzocht of is aangetoond.

Ministerie van Financiën handelde vanuit onjuiste veronderstelling over problematiek

DNB maakte zich minder zorgen dan het ministerie van Financiën over het uitblijven van garantieaanvragen in het najaar van 2008. DNB had inzicht in de liquiditeitsposities van de banken en constateerde dat de situatie nog niet zo nijpend was. Bovendien zat DNB in een positie om banken desnoods te «dwingen» gebruik te maken van het garantieloket, maar zover is het niet gekomen. Het ministerie lijkt hiervan onvoldoende op de hoogte te zijn geweest en liet zich leiden door signalen van individuele bankiers. Het ministerie zag daarom aanleiding – toen zich na LeasePlan en NIBC geen andere banken meer melden aan het loket – om banken te bewegen gebruik te gaan maken van de garantieregeling.

De commissie concludeert dat het ministerie van Financiën handelde vanuit de veronderstelling dat verschillende banken in Nederland in ernstige herfinancieringsproblemen zouden komen als ze geen gebruik zouden maken van de garantieregeling.

De commissie is van oordeel dat er sprake is geweest van gebrekkige communicatie tussen het ministerie van Financiën en DNB. Hierdoor heeft het ministerie zich niet gerealiseerd dat voor bevordering van het gebruik van de garantieregeling geen noodzaak bestond. De commissie meent dat DNB het ministerie op de hoogte had moeten stellen van de exacte herfinancieringsproblematiek onder Nederlandse banken. Evenzeer had het ministerie deze informatie op moeten vragen bij DNB. Het ministerie had op grond van deze informatie ook kunnen constateren dat er vanwege de herfinancieringsbehoefte geen haast was met de publicatie van de voorwaarden van de regeling.

Financiële instellingen hadden te weinig oog voor gezamenlijke belangen

Alle betrokkenen vonden het initiatief van het ministerie van Financiën om met een aantal banken afspraken te maken over de volgorde van de eerste emissies die onder de garantieregeling zouden plaatsvinden, een goed idee. Ook de voorkeur van het ministerie van Financiën om een grote bank als ING de aftrap bij de garantieregeling te laten doen, kon op instemming rekenen. Volgens het ministerie zou een internationale bank met een grote klantenkring de staatsgegarandeerde lening makkelijker kunnen plaatsen dan een relatief kleine, onbekende bank. Het is volgens de commissie

volledig aan de banken toe te schrijven dat deze poging tot coördinatie van de emissies door het ministerie van Financiën is mislukt.

De financiële instellingen veranderen hun gedrag pas als het ministerie van Financiën ze nadrukkelijk wijst op hun gezamenlijk belang en hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Pas na de bijeenkomst in januari 2009 tonen de Nederlandse financiële instellingen zich bereid staatsgegarandeerd schuld papier te kopen. De commissie concludeert dat Nederlandse financiële instellingen gedurende de crisis weinig oog hadden voor het gezamenlijke belang dat zij hadden bij een goed functionerende kapitaalmarkt.

Juist tijdens een financiële crisis kunnen de belangen van individuele financiële instellingen haaks op elkaar staan. Daarbij heeft de angst voor een stigma zeker een rol gespeeld. De commissie heeft echter geen begrip voor het feit dat de financiële instellingen en de banken niet in staat zijn gebleken, ook niet binnen de Nederlandse Vereniging van Banken, om in deze ernstige financiële systeemcrisis oplossingen voor te stellen voor problemen die iedereen aangingen.

Minister van Financiën had beter moeten communiceren over risico's en voorwaarden

De invoering van de garantieregeling bracht twee soorten risico's met zich mee. Ten eerste bestond er een risico dat de Staat een bepaald bedrag zou moeten uitkeren op het moment dat een bank niet meer aan zijn verplichting tot terugbetaling van een staatsgegarandeerde lening zou kunnen voldoen. Ten tweede vertaalde dit risico zich ook in de kosten waartegen de Nederlandse Staat kon lenen. Het was echter onduidelijk hoe groot deze risico's zouden kunnen zijn. Het bleek niet mogelijk om voorafgaand aan de invoering van de garantieregeling een realistische berekening te maken van de risico's voor de Staat, omdat deze van teveel verschillende factoren afhankelijk waren.

De overheid heeft met de invoering van de garantieregeling financiële risico's op zich genomen. De commissie concludeert dat de minister van Financiën niet helder over deze risico's heeft gecommuniceerd.

De commissie vindt dat de minister van Financiën beter over de risico's had moeten communiceren. Een minister moet tijdens een crisis vertrouwen uitstralen, maar daarbij wel inzicht geven in de risico's. Een heldere uiteenzetting van de mogelijke, maar wellicht minder waarschijnlijke risico's had ook het gewenste effect gesorteerd. De commissie is van oordeel dat de minister in zijn communicatie had moeten wijzen op het feit dat garanties niet gratis zijn: de risico's vertalen zich in de kosten voor de Nederlandse staatsleningen. Daarbij is de commissie van mening dat de communicatie met de Kamer over de risico's van de garantieregeling beter had gekund en ontmoeten. Zo had de minister de Kamer nadrukkelijk en transparant over de risico's van de garantieregeling voor de Staat moeten informeren, eventueel in een vertrouwelijk overleg. Ook over de voorwaarden van de garantieregeling had beter en eerder gecommuniceerd kunnen worden: de Kamer had ondanks het krappe besluitvormingsproces de conceptvoorwaarden toegestuurd kunnen en moeten krijgen. Ten slotte is de commissie van oordeel dat de Kamer zelf scherper had kunnen zijn op de risico's en voorwaarden van de garantieregeling.

Kamer kreeg en nam weinig tijd voor discussie over garantieregeling

De minister van Financiën heeft verklaard dat de benodigde snelheid van publicatie hem geen ruimte bood om voorafgaand aan de inwerking-treding van de garantieregeling een diepgaande discussie met de Kamer te voeren.

De commissie constateert dat die ruimte er volgens de banken en DNB wel degelijk was: de herfinancieringsproblemen van de banken waren nog niet urgent.

De commissie is van oordeel dat het ministerie deze ruimte in het besluitvormingsproces had kunnen en moeten nemen. De commissie vindt het belang van het op een deugdelijke manier betrekken van de Kamer bij de besluitvorming zwaarder wegen dan verwachtte, maar tegelijkertijd onvoorspelbare, effecten van een snelle publicatie in de markt. Tegelijkertijd vindt de commissie dat de Kamer na de publicatie van de voorwaarden meer tijd had kunnen en moeten nemen om de voorwaarden van de garantieregeling te bespreken en zo nodig aan te passen.

Aanbeveling 4: maak garantieregeling onderdeel totaalpakket

De commissie constateert dat de financiële crisis van 2007/2009 en het opdrogen van de kapitaalmarkt banken bewust hebben gemaakt dat een grote afhankelijkheid van die markt tot financieringsproblemen kan leiden. Vastgesteld kan worden dat de kapitaalmarkt tot op de dag van vandaag niet meer functioneert zoals voorheen, voordat de eerste tekenen van de kredietcrisis zichtbaar werden. Toch is de commissie van mening dat de garantieregeling een goede regeling is om op de plank te hebben liggen. Aangepast – niet alleen naar doelgroep en voorwaarden, maar ook in implementatie en uitvoering – naar de context en omstandigheden van een volgende financiële systeemcrisis maakt een garantieregeling onderdeel uit van het totaalpakket aan instrumenten dat de overheid in huis moet hebben om een financiële crisis adequaat aan te kunnen pakken.

De commissie is daarbij wel van mening dat bij een bank met voldoende kapitaalbuffers minder behoefte zal bestaan aan een garantieregeling. De commissie acht een verstevigde kapitaalpositie van een bank dan ook als prioritair om de kans op het moeten terugvallen op staatsgaranties zoveel mogelijk te minimaliseren.

1.8 Crisismanagement: optreden van de autoriteiten

Crisismanagement kan gedefinieerd worden als een systematische aanpak die tot doel heeft mogelijke crises te voorkomen dan wel te beheersen. Hierbij worden over het algemeen vier fases onderscheiden. In de preparatiefase worden, onder reguliere omstandigheden, voorbereidingen getroffen om een mogelijke crisis het hoofd te bieden. Deze fase richt zich op planvorming, zoals het opstellen van scenario's en handboeken waarin afspraken over de taakverdeling, communicatielijnen en de verwachte respons van verschillende instanties zijn vastgelegd. In de alarmeringsfase worden mogelijke risico's gesignaleerd en geanalyseerd. De acute crisisfase treedt in werking als de crisis zich daadwerkelijk gematerialiseerd heeft en richt zich op het controleren en beheersen van de ontstane crisissituatie. De laatste fase van het crisismanagement betreft de nazorg van de crisis. Deze fase kan uit zeer uiteenlopende

aspecten bestaan en wordt grotendeels bepaald door het soort crisis dat zich heeft voorgedaan. Een onderdeel dat in de laatste fase echter vrijwel altijd terugkomt, is de evaluatie van het optreden door de betrokken instanties. Daarom wordt deze fase ook wel aangeduid als de evaluatiefase.

1.8.1 Handelen voorafgaand aan de crisis: preparatiefase en alarmeringsfase

Door de commissie is onderzocht op welke wijze het kabinet, het ministerie van Financiën en de toezichthouders zich hebben voorbereid op het beheersen van een mogelijke financiële crisis en in hoeverre zij mogelijke dreigingen voor het Nederlandse financiële stelsel in het vizier hebben gehad. De commissie stelt voorop dat financiële instellingen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor een goed en verantwoord verdienmodel.

DNB focust in de loop van 2007 en 2008 vooral op het vraagstuk van liquiditeit

Rond de zomer van 2007 intensiveert DNB zijn reguliere monitoring. Medio september 2007 wordt een speciaal crisismonitoringsteam opgezet. Eind 2007 stelt DNB vast dat er sprake is van een liquiditeitscrisis. DNB komt ook tot de conclusie dat de Nederlandse instellingen te maken krijgen met her- en afwaarderingen, maar dat instellingen beperkt last hebben van de subprime problematiek. DNB geeft geen signalen af aan het ministerie van Financiën dat men zich zorgen zou moeten maken over de solvabiliteitspositie van instellingen. De commissie constateert dat DNB zijn focus in de loop van 2008 blijft houden op het vraagstuk van liquiditeit. DNB ziet geen aanleiding om de kapitaaleisen voor financiële instellingen aan te scherpen.

De commissie is van mening dat de geïntensiveerde monitoring door DNB niet heeft geleid tot de gewenste resultaten. Naar oordeel van de commissie toont het handelen van DNB een grote tekortkoming aan; er is te lang vastgehouden aan het onderscheid tussen liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen bij financiële instellingen. Tot de val van Lehman Brothers is te beperkt rekening gehouden met de mogelijkheid van solvabiliteitsproblemen bij Nederlandse instellingen. Dit terwijl in een crisis het onderscheid tussen liquiditeit en solvabiliteit juist minder relevant wordt: ze liggen in elkaars verlengde. De commissie is van oordeel dat DNB verzuimd heeft voldoende gevolg te geven aan de signalen en problemen die DNB wel heeft opgemerkt.

DNB, het ministerie van Financiën en het kabinet treffen onvoldoende voorbereidingen om in te kunnen grijpen tijdens een financiële crisis

In het voorjaar van 2008 onderzoekt DNB het interventie-instrumentarium (faillissementswetgeving). DNB constateert dat dit ontoereikend is. Tevens wordt het DNB duidelijk dat de gevolgen van het omvallen van een systeembank zeer groot kunnen zijn. De commissie constateert dat DNB voor de val van Lehman Brothers niet heeft nagedacht over mogelijke instrumenten die zouden kunnen worden ingezet om deze gevolgen aan te pakken, ook niet in samenspraak met het ministerie van Financiën. Beleidskeuzes of scenario's die een rol zouden kunnen spelen bij het verlenen van solvabiliteitssteun of het verstrekken van garanties zijn niet doorgedacht. DNB heeft zich wel voorbereid op het verstrekken van noodd kredieten.

Door het ministerie van Financiën is in september 2008 het «Handboek beheersing financiële crises in de financiële sector» vastgesteld. De commissie constateert dat het handboek geen concrete beleidskeuzes of omschrijvingen bevat van mogelijke crisismaatregelen, indien zich solvabiliteitsproblemen bij individuele financiële instellingen voordoen. De commissie stelt tevens vast dat op het ministerie van Financiën geen andere voorbereidingen getroffen zijn op het inzetten van crisismaatregelen.

Op kabinetsniveau hebben geen oefeningen plaatsgevonden waarin een financiële crisis werd gesimuleerd en zijn dergelijke scenario's ook niet uitgewerkt. Op kabinetsniveau is wel het Nationale Handboek Crisisbesluitvorming opgesteld. De commissie concludeert dat dit handboek is ingericht op het bestrijden van bedreigingen voor de nationale veiligheid of de volksgezondheid, maar geen handvatten biedt voor het bestrijden van een financiële crisis.

De commissie is van oordeel dat DNB, het ministerie van Financiën en het kabinet zich voorafgaand aan de crisis beter hadden moeten voorbereiden op een financiële crisis. De commissie is van mening dat er plannen hadden moeten liggen voor het geval zich solvabiliteitsproblemen bij financiële instellingen of problemen in het systeem als zodanig zouden voordoen. Door het ontbreken van dergelijke plannen is het instrumentarium om de stabiliteit van het financiële stelsel te beschermen en de financiële crisis aan te pakken, inclusief alle beleidskeuzes die daarbij een rol speelden, pas gedurende de acute crisisfase ontwikkeld.

Bestaande afspraken tussen het ministerie van Financiën en DNB niet ingericht op solvabiliteitscrises

Voorafgaand aan de crisis hebben DNB en het ministerie van Financiën deelgenomen aan een aantal oefeningen waarbij problemen rond een financiële instelling zijn gesimuleerd. Naar aanleiding van deze oefeningen komen DNB en het ministerie van Financiën in 2007 tot een *Memorandum of Understanding* (MoU) over informatie-uitwisseling en overleg inzake financiële stabiliteit en crisismanagement. De commissie constateert dat het MoU tijdens de crisis niet als leidraad is gebruikt. Zo heeft in tegenstelling tot de afspraken in het MoU niet DNB, maar het ministerie van Financiën als crisismanager gefungeerd. De commissie constateert dat in het MoU geen duidelijke afspraken zijn gemaakt over het moment waarop DNB zich bij het ministerie meldt in een situatie dat zich mogelijk solvabiliteitsproblemen bij financiële instellingen voordoen. De commissie constateert dat de keuze om informatie te delen bij DNB ligt en niet bij het ministerie van Financiën. Tijdens de crisis heeft DNB deze problemen pas bij het ministerie neergelegd op het moment dat overheidsingrijpen onvermijdelijk was. In die gevallen heeft DNB meer informatie gedeeld dan op basis van het MoU mogelijk is.

Aangezien er tijdens de crisis sprake was van solvabiliteitsproblemen vindt de commissie het begrijpelijk dat het MoU niet is gevolgd. De minister van Financiën is immers als enige bevoegd om publieke middelen in te zetten en dus de aangewezen crisismanager. Hij is voor het oordeel over de financiële positie van instellingen afhankelijk van toezichtvertrouwelijke informatie die enkel door DNB kan worden verstrekt. Het MoU voorziet hier onvoldoende in. De commissie is van mening dat afspraken die in het MoU zijn vastgelegd te veel gericht zijn op een liquiditeitscrisis. Tevens is de commissie van mening dat de keuze om informatie te delen, ook in geval van toezichtvertrouwelijke informatie,

een terechte keuze van DNB is geweest. De commissie is van oordeel dat de minister van Financiën in staat moet zijn tijdig een eigenstandig oordeel te vellen over de noodzaak, de proportionaliteit en het moment van ingrijpen.

DNB signaleert macro-economische risico's, maar focust bij handelen op individuele instellingen

DNB ziet macro-economische onevenwichtigheden, zoals de toenemende huizenmarktproblemen in de Verenigde Staten, maar onderneemt hierop geen acties zoals het aanpassen van de solvabiliteitseisen. DNB maakt bij de invulling van het toezicht een afweging tussen het beperken van de risico's en het niet onnodig willen schaden van de instellingen, bijvoorbeeld door het schaden van de concurrentiepositie of het geven van een negatief signaal richting de markt. De commissie constateert dat DNB bij die afweging het belang van de instelling voorop heeft gesteld. In het rapport Verloren krediet van de Tcofs is al gewezen op het feit dat de toezichthouder vooral legalistisch heeft geopereerd en onvoldoende snel is overgegaan tot het treffen van maatregelen. De commissie constateert dat de focus van DNB voorafgaand aan de crisis te lang is gericht op individuele instellingen en het voldoen aan microprudentiële normen. De commissie concludeert dat DNB te weinig zicht heeft gehad op de onderlinge verwevenheid van financiële instellingen en mogelijke problemen die de omvang kunnen krijgen van een systeemcrisis.

De commissie is van oordeel dat DNB bij de uitvoering van het toezicht onvoldoende rekening heeft gehouden met mogelijk schadelijke gevolgen van macro-economische onevenwichtigheden voor het financiële stelsel. De commissie is daarnaast van oordeel dat DNB voorafgaand aan de crisis ten onrechte het uitgangspunt hanteert dat wanneer de risico's binnen individuele financiële instellingen beheersbaar zijn, de stabiliteit van het systeem voldoende gewaarborgd is. Tijdens de kredietcrisis is gebleken dat de eisen die door de toezichthouder zijn gesteld niet toereikend waren om een systeemcrisis te voorkomen.

De AFM heeft bij de vormgeving van de crisismaatregelen nimmer een leidende of medebepalende rol gespeeld

De AFM heeft geen directe betrokkenheid gehad bij de crisismaatregelen. De AFM signaleert en analyseert voorafgaande aan de zomer van 2008 risico's met betrekking tot de waardering van activa op balansen van financiële instellingen. Zij heeft die instellingen in augustus 2007 al gewezen op deze mogelijke risico's in relatie tot de financiële verslaglegging. Ten tijde van de crisismaatregelen is de AFM door DNB en het ministerie van Financiën steeds geïnformeerd over op handen zijnde maatregelen. Voor zover de commissie heeft kunnen vaststellen heeft de AFM indien nodig handhavinginstrumenten ingezet en handelsmaatregelen genomen. De commissie constateert dat de AFM bij de vormgeving van de crisismaatregelen nimmer een leidende of medebepalende rol heeft gespeeld. Dit is verklaarbaar vanuit de positie van de AFM als gedragstoezichthouder. Voor zover de commissie heeft kunnen vaststellen heeft de AFM haar taken naar behoren vervuld.

Ministerie van Financiën en het kabinet hebben onvoldoende zicht op mogelijke solvabiliteitsproblemen

Op het ministerie van Financiën worden geen analyses gemaakt van de wijze waarop de Amerikaanse hypothekencrisis een bedreiging zou kunnen vormen voor het Nederlandse financiële stelsel. De commissie constateert dat het ministerie ook geen signalen van de toezichthouders

of financiële instellingen heeft ontvangen die aanleiding konden geven tot zorg over de solvabiliteitspositie van deze instellingen. Fortis vormt hierop een uitzondering. De commissie concludeert dat het ministerie van Financiën zich tot en met september 2008 voornamelijk concentreert op de problemen bij Fortis. De commissie constateert tevens dat op kabinetsniveau vrijwel geen activiteiten georganiseerd zijn om de signalen van een dreigende financiële crisis te identificeren.

De commissie is van mening dat binnen het kabinet de primaire verantwoordelijkheid voor het signaleren en analyseren van mogelijke financiële crises bij de minister van Financiën ligt. De commissie stelt echter vast dat de informatie die het ministerie hiervoor tot zijn beschikking had niet tijdig en niet volledig was. Noch DNB, noch de AFM, noch de financiële instellingen hebben het ministerie van Financiën informatie verstrekt die erop had kunnen duiden dat de minister mogelijk binnen afzienbare termijn solvabiliteitssteun zou moeten verlenen aan individuele financiële instellingen, uitgezonderd Fortis. De commissie is wel van mening dat het kabinet, de minister van Financiën en zijn ambtelijke top, op basis van de bestaande signalen, scherper hadden moeten doorvragen hoe de problemen op de financiële markten geïnterpreteerd konden worden en welke gevolgen de problemen zouden kunnen hebben op het Nederlandse financiële stelsel.

1.8.2 Handelen in de acute crisisfase

De derde fase van het crisismanagement treedt in werking als de crisis zich daadwerkelijk gematerialiseerd heeft en richt zich op het controleren en beheersen van de ontstane crisissituatie. De commissie heeft onderzocht op welke wijze het crisismanagement verlopen is tijdens de acute crisisfase. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de crisisbesluitvormingsstructuur en de crisisaanpak.

In de acute crisisfase wordt door de minister van Financiën en DNB daadkrachtig opgetreden

De commissie constateert dat de minister van Financiën en DNB, mede door de beperkte voorbereiding op een systeemcrisis, gedwongen zijn om in een kort tijdsbestek na te denken over de opstelling en uitvoering van crisismaatregelen. Als in ogenschouw wordt genomen dat er vooraf geen beleidsinstrumentarium lag, stelt de commissie vast dat het ministerie van Financiën en DNB onder hoge druk de besluitvorming over een aantal ingrijpende maatregelen hebben voorbereid. Hierbij ligt het voortouw bij de minister van Financiën. De commissie is van oordeel dat er daadkrachtig is gehandeld door betrokken partijen op het moment dat voor hen duidelijk wordt dat individuele instellingen en het financiële stelsel als geheel in grote problemen verkeren.

Nauwe samenwerking tussen minister van Financiën en minister-president

De commissie constateert dat uiteindelijk alle besluiten betreffende de crisismaatregelen door de minister van Financiën zijn genomen in nauw overleg met de minister-president. Uit het onderzoek van de commissie komt naar voren dat het contact en de informatie-uitwisseling tussen de minister en de minister-president goed verliepen.

Besluitvorming over de crisismaatregelen in de ministerraad en de regiegroep tekort geschoten

De problemen tijdens de crisis krijgen binnen korte tijd een dusdanige aard en omvang dat ze de portefeuille van de minister van Financiën overstijgen. De commissie constateert dat alle crisismaatregelen pas achteraf zijn toegelicht in de ministerraad. Er heeft geen concrete besluitvorming plaatsgevonden in de ministerraad.

De commissie constateert dat de gang van zaken in de ministerraad rondom de crisismaatregelen niet tot bezwaar heeft geleid bij de overige bewindspersonen. Er wordt een regiegroep opgericht om de meest betrokken bewindspersonen aangehaakt te houden bij de te nemen crisismaatregelen. De commissie constateert dat de regiegroep niet meebeslist heeft over een aantal belangrijke crisisbesluiten met vergaande financiële consequenties (de individuele kapitaalinjecties en de IABF voor ING) en beperkt betrokken is geweest bij de andere ingrepen. De tweede vicepremier is niet meer dan de andere ministers in de regiegroep betrokken bij de besluitvorming.

De commissie is van oordeel dat het voor de hand had gelegen als de crisismaatregelen ter instemming waren voorgelegd in de ministerraad. De commissie heeft begrip voor het feit dat niet alle crisismaatregelen vooraf in de ministerraad zijn voorgelegd. Tijdens de crisis is sprake geweest van een uitzonderlijke situatie, waarin snel moest worden gehandeld. De commissie is echter wel van mening dat met betrekking tot de algemene maatregelen (garantieregeling en de kapitaalverstrekkingfaciliteit) en de IABF voor ING de tijd aanwezig was, en genomen had moeten worden, om de ministerraad te betrekken bij de totstandkoming van de maatregelen.

Gezien het belang om snel overleg te kunnen plegen en gevoelige informatie binnen een kleine groep te delen, vindt de commissie het instellen van de regiegroep een goed alternatief om de betrokken bewindspersonen bij de crisismaatregelen te betrekken. Aangezien in de praktijk in de regiegroep echter vooral informatie is uitgewisseld, is de commissie van mening dat de regiegroep, zoals deze heeft gefunctioneerd tijdens de crisis, onvoldoende toegevoegde waarde heeft gehad. De commissie is van oordeel dat aangezien de besluitvorming noch in de ministerraad noch in de regiegroep heeft plaatsgevonden, de overige ministers door de minister-president en de minister van Financiën te weinig betrokken zijn bij de besluitvorming over de crisismaatregelen. De commissie is van oordeel dat de tweede vicepremier, gezien zijn functie als leider van een regeringspartij, meer invulling aan zijn rol had moeten geven.

Spanning tussen invullen rol DNB als adviseur van de minister en rol DNB als prudentieel toezichthouder

De commissie stelt vast dat DNB twee rollen heeft in een crisissituatie. Enerzijds is DNB prudentieel toezichthouder, anderzijds is hij adviseur van de minister van Financiën. Het is voor de minister van Financiën mogelijk om af te wijken van een advies van DNB of van een advies van een extern ingehuurde adviseur. De commissie constateert dat DNB uiteindelijk bij alle crisismaatregelen duidelijk kenbaar heeft gemaakt wanneer een voorgenomen maatregel prudentieel onverantwoord zou zijn. De minister heeft het oordeel van DNB in deze gevallen gevolgd. De minister van Financiën is uiteindelijk verantwoordelijk voor het genomen besluit.

De crisismaatregelen in ogenschouw nemend, constateert de commissie dat er een spanning kan optreden tussen het adviseren van DNB ten behoeve van de besluitvorming door de minister en het optreden van DNB als prudentieel toezichthouder. Aangezien de toezichthouder in de acute crisisfase primair heeft gehandeld vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de stabiliteit van de financiële sector waren belangen zoals beperking van kosten en risico's voor de Staat en belastingbetaler daaraan ondergeschikt.

De uitgangspunten die DNB hanteert blijken van belang om tegenwicht te bieden aan de inzet van financiële instellingen en het uitgangspunt van de minister van Financiën, die geneigd zijn om steun zo beperkt mogelijk te houden. Het uitgangspunt van DNB is om aan de veilige kant te zitten en iets verder te gaan dan de minimaal benodigde steun. Dit is ook in het eigenbelang van de toezichthouder aangezien falende instellingen aanzienlijke reputatieschade met zich mee kunnen brengen.

Naar de mening van de commissie is de primaire taak van DNB in een dergelijk traject die van prudentieel toezichthouder. Daarnaast is DNB een belangrijke rol toebedeeld als adviseur van en informatieverstrekker aan de minister van Financiën. Volgens de commissie heeft de prudentiële toets tijdens de crisis adequaat gefunctioneerd. De onduidelijkheid over de invulling van de verschillende rollen door DNB bij haar advies acht de commissie niet wenselijk. De commissie is van mening dat voorafgaand aan de crisis hierover helderder en duidelijker afspraken gemaakt hadden moeten worden.

1.8.3 Handelen in de evaluatiefase

De laatste fase van het crisismanagement is de evaluatiefase. In deze fase wordt gereflecteerd op het handelen in de acute crisisfase en geanalyseerd welke onderdelen in de crisismanagementstructuur ontbreken of verbetering behoeven. Aan de hand van deze evaluaties kunnen vervolgens bestaande afspraken en draaiboeken aangevuld of aangescherpt worden. De commissie heeft onderzocht op welke wijze het ministerie van Financiën, DNB en het kabinet hun handelen tijdens de crisis hebben geëvalueerd.

Grondige evaluaties crisis ontbreken bij het ministerie van Financiën en kabinet

Tijdens een financiële crisis is snel handelen noodzakelijk. De commissie is van oordeel dat het wenselijk is om vooraf afspraken te hebben geformuleerd over de wijze waarop betrokken bewindspersonen aangehaakt kunnen zijn en instemming kunnen geven met de voorgenomen crisismaatregelen. Evaluatie van de gang van zaken tijdens de crisis kan hiervoor belangrijke inzichten bieden. Aangezien de minister-president de primaire verantwoordelijkheid draagt voor de bevordering van het algemene regeringbeleid, is de commissie van oordeel dat op het ministerie van Algemene Zaken evaluaties van de besluitvormingsstructuren tijdens de crisis gemaakt hadden moeten worden. De commissie is daarnaast van oordeel dat ook het ministerie van Financiën zijn handelen tijdens de crisis had moeten evalueren. Vooral waar het gaat om de (beleids-)keuzes die gemaakt zijn tijdens de crisis en die ook in de toekomst mogelijk van belang zijn, ligt er een belangrijke eigen verantwoordelijkheid voor het ministerie van Financiën om lessen te trekken uit de crisis.

DNB evalueert zijn eigen handelen tijdens de crisis en trekt hieruit lessen voor de toekomst

De commissie is positief over de evaluaties die DNB gemaakt heeft van zijn eigen handelen tijdens en voorafgaand aan de crisis. De commissie is van oordeel dat DNB op basis van zijn evaluaties waardevolle lessen heeft getrokken en vaart maakt met het ondernemen van actie op deze terreinen.

Aanbeveling 5: ontwikkelen van een speciale crisisstructuur voor een financiële crisis naar analogie van het bestaande Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming

De kredietcrisis heeft aangetoond dat een financiële crisis doorwerking kan hebben op andere beleidsterreinen. Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming biedt een uitgebreid spectrum aan taakverdelingen, besluitvormingsstructuren en communicatielijnen met betrekking tot crises die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid of gezondheid. Het handboek is echter niet ingericht op het beheersen van een financiële crisis. De commissie is van oordeel dat er een goed uitgewerkt crisismanagementsysteem moet komen met betrekking tot financiële crises. Hierin moet onder andere een heldere taakverdeling opgenomen worden binnen het kabinet en tussen het kabinet, DNB en de AFM. Voorts zullen afspraken gemaakt moeten worden over informatie-uitwisseling (in zowel liquiditeits- als solvabiliteitscrises) tussen DNB en het ministerie van Financiën en binnen het kabinet, maar ook tussen de minister van Financiën en de Tweede Kamer. Ten slotte dienen draai-boeken opgesteld te worden voor de manier waarop solvabiliteitssteun of andere mogelijke crisismaatregelen (zoals garanties) vorm zouden moeten krijgen. Aangezien iedere crisis anders is, adviseert de commissie het crisismanagementsysteem zo vorm te geven dat flexibiliteit en toepasbaarheid in uiteenlopende situaties gewaarborgd zijn. Het handboek dient ter goedkeuring te worden voorgelegd in de ministerraad, zodat de ministerraad vooraf ingestemd heeft met de uitgangspunten die bij crisismaatregelen een rol spelen.

Als gekozen wordt voor samenstelling van een beperkte groep naar analogie van de regiegroep dienen de taken en verantwoordelijkheden vooraf helder te zijn vastgelegd.

Aanbeveling 6: opzetten grensoverschrijdend toezicht met mechanisme voor burden sharing

Ten aanzien van de casus Icesave heeft de Tcofs al in haar rapport Verloren krediet het stelsel van home state control binnen de Europese Economische Ruimte (EER) aan de orde gesteld. Dit stelsel is gebaseerd op wederzijds vertrouwen tussen nationale toezichthouders. Buiten de EER is DNB afhankelijk van «vrijwillige» afspraken met buitenlandse toezichthouders.

De commissie constateert dat toezicht op internationaal opererende financiële instellingen problemen oplevert vanwege de vertakkingen over nationale grenzen heen. Daarbij kan het complicerend zijn als het hoofdtoezicht op een voor Nederland systeemrelevante instelling buiten Nederland ligt. De commissie constateert dat bij het ontstaan van problemen bij financiële instellingen met grensoverschrijdende activiteiten binnen de EER is gebleken dat nationale belangen het op vertrouwen gebaseerde stelsel ondermijnen. Tijdens de crisis heeft dit problemen opgeleverd om het toezicht en het belang van dat toezicht te handhaven.

De commissie concludeert dat het toezicht in de situaties van grensoverschrijdende activiteiten onvoldoende adequaat is ingericht. De gebeurtenissen rond Fortis/ ABN AMRO enerzijds en Icesave anderzijds sterken de commissie in haar overtuiging dat, in aansluiting op de aanbevelingen van de Tcofs, het optuigen van grensoverschrijdend toezicht, bij voorkeur één krachtige Europese toezichthouder met doorzettingsmacht met een bijbehorend mechanisme voor burden sharing, de hoogste prioriteit heeft.

Aanbeveling 7: benoem de afzonderlijke verantwoordelijkheden van DNB ten tijde van een crisis en breng daarin een duidelijke scheiding aan

De commissie is van mening dat ten tijde van een financiële crisis een duidelijk onderscheid gemaakt dient te worden tussen de rol van DNB als prudentieel toezichthouder en als adviseur van de minister van Financiën. De commissie beveelt de minister van Financiën aan om in overleg met DNB deze verantwoordelijkheden te benoemen en daarover een werkwijze te beschrijven. De commissie geeft daarbij in overweging om waar mogelijk de rollenscheiding bij DNB ook in personele zin door te voeren.

1.9 De rol van de Tweede Kamer

Bij de maatregelen die het kabinet getroffen heeft tijdens de financiële crisis is meerdere malen afgeweken van de reguliere procedures met betrekking tot het informeren van de Tweede Kamer (hierna: Kamer). De algemene lijn is dat het parlement achteraf of zeer kort voorafgaand aan de aankondiging in de media geïnformeerd is over de genomen crisismaatregelen. Het aangaan van financiële verplichtingen zonder dat daarbij vooraf de weg van (wijziging van) de begroting is gevolgd, zet het budgetrecht en de positie van de Kamer onder druk. Het feit dat de Kamer achteraf heeft ingestemd met de gang van zaken, doet hier niet aan af. De informatievoorziening is herhaaldelijk onderwerp van discussie geweest tussen de Kamer en het kabinet en ligt ten grondslag aan het besluit een parlementaire enquête naar de crisismaatregelen in te stellen.

De belangrijkste twee taken van de Kamer in dit kader zijn medewetgeving en het controleren van het kabinet. Met betrekking tot financiële verplichtingen komt de rol van de Kamer in het wetgevingsproces tot uiting in het budgetrecht, waarmee de Kamer vooraf het kabinet autoriseert tot het doen van uitgaven zoals opgenomen in de begroting voor het Rijk. De controlerende taak van de Kamer komt tot uiting voorafgaand aan beleidsbeslissingen van het kabinet en op de momenten dat het kabinet achteraf verantwoording aflegt over het gevoerde beleid. Dit verantwoordingsproces in het parlement is van groot belang: het gaat immers om de verantwoording van de juiste besteding van miljarden euro's aan publieke middelen.

Opdat de Kamer haar taken op een goede manier kan uitoefenen, is het kabinet gehouden de bestaande (wettelijke) procedures te volgen en de Kamer op grond van de passieve en actieve inlichtingenplicht, tijdig te voorzien van de juiste en relevante informatie. De Kamer geeft invulling aan haar taken door zich deze informatie eigen te maken en op basis hiervan, in combinatie met eigen kennis en inzichten, te besluiten of zij het kabinet autorisatie verleent voor (voorgestelde) uitgaven of instemt met het (voorgenomen) beleid.

1.9.1 Informatievoorziening voorafgaand aan inwerkingtreding crisismaatregelen

Geen tijdige informatievoorziening door de minister van Financiën tijdens de crisis

De commissie constateert dat de Kamer in vrijwel alle gevallen pas achteraf, na het afgeven van de persverklaring, door de minister van Financiën geïnformeerd is over de crisismaatregelen. Hierdoor is bij de ingrepen in Fortis/ABN AMRO en Icesave zowel het materiële als het formele budgetrecht van de Kamer geschonden. Ook bij de IABF, de kapitaalverstrekkingfaciliteit en de garantieregeling is het formele budgetrecht niet gerespecteerd. De commissie is van oordeel dat het materiële budgetrecht bij deze drie maatregelen de facto weinig waarde had, omdat op het moment dat de Kamer hierover in debat treedt met de minister de maatregelen als besluit al publiekelijk zijn bekendgemaakt. Hierdoor was, mede gelet op de bijzondere omstandigheden, de ruimte voor de Kamer om de maatregelen nog ongedaan te maken zeer beperkt.

In een uitzonderlijke situatie zoals tijdens de crisis, kunnen reguliere (wettelijke) procedures niet altijd toegepast worden en moet de informatievoorziening binnen een kleiner tijdsbestek plaatsvinden. De commissie is echter van mening dat de minister bij alle maatregelen die tijdens de crisis genomen zijn, met uitzondering van de eerste ingreep in Fortis/ABN AMRO, wel de ruimte had, en ook had moeten nemen, om de Kamer vooraf te informeren over de ophanden zijnde crisismaatregelen. De commissie realiseert zich dat dit in een aantal gevallen in vertrouwen had moeten gebeuren. Het aangaan van financiële verplichtingen zonder dat daarbij vooraf de weg van (wijziging van) de begroting is gevolgd, zet het budgetrecht en de positie van het parlement ernstig onder druk. Aangezien de Kamer over de meeste maatregelen geïnformeerd is nadat deze zijn afgekondigd in de pers, is de commissie van oordeel dat de minister het de Kamer onmogelijk heeft gemaakt vooraf controle uit te oefenen op het voorgenomen beleid.

1.9.2 Verantwoording en controle

Opdat de Kamer haar controlerende taak op een goede manier kan uitoefenen, is het kabinet gehouden de Kamer tijdig te voorzien van de relevante en juiste informatie. De controlerende taak van de Kamer komt tot uiting voorafgaand aan beleidsbeslissingen van het kabinet en op de momenten dat het kabinet achteraf verantwoording aflegt over het gevoerde beleid en de daarmee gepaard gaande inkomsten en uitgaven.

Onvolledige en niet-tijdige informatievoorziening door de minister

De commissie constateert dat tijdens de financiële crisis de minister van Financiën de Kamer in een aantal gevallen niet tijdig of niet volledig heeft geïnformeerd.

De commissie is in de eerste plaats van mening dat de minister van Financiën te allen tijde invulling moet geven aan zijn informatieplicht ten opzichte van de Kamer. Mocht dit in het uiterste geval, bijvoorbeeld in een noodsituatie, vooraf niet mogelijk zijn dan is de commissie van mening het noodzakelijk is dat de Kamer achteraf wel volledige inzage in het besluitvormingsproces krijgt. De Kamer kan in een dergelijke situatie immers enkel nog beoordelen of zij politieke steun voor de maatregel wil verlenen. De commissie is van mening dat doordat de minister de Kamer

onvolledig heeft geïnformeerd, de minister de controlerende taak van de Kamer belemmerd heeft.

Parlementaire controle-instrumenten onvoldoende benut door de Kamer

De commissie constateert dat de Kamer tijdens de financiële crisis haar parlementaire controle-instrumenten beter had kunnen benutten. De Kamer maakt vrijwel geen gebruik van de mogelijkheid om de spelregels met betrekking tot spreektijd en interruptiemogelijkheden aan te passen en benut haar recht op informatie te weinig. De Kamer wordt twee keer door middel van een technische briefing geïnformeerd. Verschillende Kamerleden vinden de informatie en de beschikbare tijd tijdens deze briefings onvoldoende, maar nemen vervolgens geen stappen om alsnog de door hun gewenste tijd en informatie te verkrijgen.

Aangezien de crisismaatregelen gepaard gingen met grote bedragen buiten de begroting om en de Kamer als volksvertegenwoordiging de taak heeft de regering te controleren op een juiste besteding van publieke middelen, is de commissie van oordeel dat de Kamer zich actiever had moeten opstellen om invulling te geven aan haar taken en de bespreking van de crisismaatregelen meer prioriteit had moeten geven.

Kamer onvoldoende alert op mededelingen van de minister

De commissie constateert dat de Kamer in een aantal gevallen onvoldoende alert is geweest op mededelingen van de minister. Bij de parlementaire behandeling van de Benelux-overeenkomst en de verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen besteedt de Kamer weinig aandacht aan de grensoverschrijdende dimensie van de problemen bij Fortis en de nationale reflexen die daarbij kwamen kijken. Daarnaast stelt de Kamer de door de minister aangekondigde overtreding van de 30 dagentermijn van de Comptabiliteitswet in verband met de technische verhangings niet aan de orde in het debat over de Najaarsnota. Met betrekking tot de kapitaalverstrekkingfaciliteit geeft de Kamer de minister de ruimte om binnen een zeer ruim kader uitgaven te doen tot 20 miljard euro, welke niet zijn voorzien in de begroting en waarover evenmin overleg heeft plaatsgevonden met de Kamer.

De commissie is van oordeel dat bij de parlementaire behandeling van de casussen Fortis/ABN AMRO en de kapitaalverstrekkingfaciliteit de Kamer een beperkte invulling heeft gegeven aan haar controlerende taak en de mogelijkheid laat liggen om nog invloed uit te oefenen op het voorgenomen beleid.

1.9.3 Toezichtvertrouwelijke informatie en verantwoording

Informatievoorziening naar de Kamer moet uitgangspunt zijn

Een uitgangspunt van een parlementaire democratie is dat de uitvoerende macht in het openbaar verantwoording aflegt aan de volksvertegenwoordiging. Dit gegeven staat op gespannen voet met de zeer terughoudende opstelling van de minister van Financiën om inlichtingen te verschaffen over beleid en beslissingen van toezichthouders als DNB. Tijdens de crisis is gebleken dat de Kamer met betrekking tot de verschillende crisismaatregelen door het kabinet slechts in zeer beperkte mate van informatie werd voorzien. Tijdens de crisis is geen instellings specifieke informatie in het openbaar met de Kamer gedeeld. Ook werd nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheid de Kamer vertrouwelijk te informeren.

De commissie is zich ervan bewust dat voor een goede uitoefening van de toezichtstaak vertrouwelijkheid van informatie een belangrijke rol speelt. De commissie is echter van mening dat, in die situaties waarin forse overheidsingrepen aan de orde zijn, informatievoorziening richting de Kamer het uitgangspunt moet zijn. In het geval de Staat uitgaven doet, moeten deze uitgaven zowel vooraf als achteraf kunnen worden gecontroleerd door de volksvertegenwoordiging, waarbij eventueel gekozen kan worden voor de weg van vertrouwelijk informeren. Naar het oordeel van de commissie weegt het belang van parlementaire controle in een dergelijke situatie zo zwaar dat niet zonder meer geweigerd kan worden toezichtvertrouwelijke informatie te verstrekken met een beroep op het belang van de Staat.

Debat tussen de minister en de Kamer over informatievoorziening tijdens de crisis heeft niet tot concrete resultaten geleid

De commissie constateert dat de Kamer herhaaldelijk aandringt op afspraken over verbeterde informatievoorziening tijdens de kredietcrisis. De minister neemt aan de ene kant geen concrete stappen om de Kamer in dit verzoek tegemoet te komen en houdt zich niet aan de gedragslijn die hij voorgelegd heeft aan de Kamer, waarin hij aangeeft nieuwe instrumenten en het ophogen van het bedrag van bestaande instrumenten vooraf aan de Kamer voor te leggen. Aan de andere kant concludeert de commissie dat de Kamer onvoldoende daadkracht heeft getoond in het debat met de minister van Financiën. De Kamer bereikt pas na de IABF-maatregel voor ING op 3 februari 2009 consensus over de vraag in welke situaties de Kamer vertrouwelijk geïnformeerd zou moeten worden. De commissie is van oordeel dat de Kamer zich vervolgens onvoldoende sterk maakt om uitvoering te laten geven aan de motie-Vendrik/Irrgang, waarin het kabinet opgeroepen wordt (uitgezonderd noodsituaties) de Kamer tijdig te informeren, desnoods in vertrouwen. Besloten is de gehele discussie te betrekken bij de wijziging van de Comptabiliteitswet, maar ten tijde van afronding van dit rapport, meer dan drie jaar nadat de motie is ingediend, is nog onbekend wanneer dit zal plaatsvinden.

Aanbeveling 8: de wijziging van de Comptabiliteitswet dient te worden doorgezet

De financiële crisis heeft getoond dat de Comptabiliteitswet niet ingericht is op andere mogelijke vormen van vermogensverschaffing of risicodragende financiële transacties dan het verwerven van aandelenkapitaal door de Staat. Dit bleek bijvoorbeeld bij de IABF en de individuele kapitaalinjecties. De commissie is van oordeel dat de voorhangprocedure ook op dergelijke constructies van toepassing moet zijn. Op deze wijze wordt voorkomen dat het kabinet zonder voorafgaande (stilzwijgende) instemming van de Kamer grote hoeveelheden (risicodragend) vermogen aan individuele instellingen verstrekt. Door de minister zijn verschillende voorstellen gedaan met betrekking tot het wijzigen van de Comptabiliteitswet. Een van deze voorstellen is om de voorhangprocedure van toepassing te verklaren op alle vormen van vermogensverschaffing door de Staat aan vennootschappen met wezenlijke kenmerken van eigen vermogen. De commissie ziet dit voorstel van de minister als een ondersteuning van haar conclusie en spoort de Kamer aan om de wijziging van de Comptabiliteitswet in gang te zetten.

Aanbeveling 9: een informatieprotocol ten behoeve van informatievoorziening voorafgaand aan te nemen crisismaatregelen

Om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer voorafgaand aan eventuele te nemen crisismaatregelen te verbeteren, stelt de commissie voor een informatieprotocol op te stellen dat van toepassing is op crisissituaties als aan de orde in het onderhavige onderzoek. Door een structurele werkwijze te ontwikkelen en deze in een informatieprotocol vast te leggen wordt voorkomen dat ten tijde van een crisissituatie onduidelijkheid bestaat over de wijze waarop het verkeer tussen regering en Kamer plaatsvindt. Bij de opstelling van een protocol inzake de informatievoorziening over voorgenomen crisismaatregelen dient echter wel rekening te worden gehouden met de snelheid van het crisistraject en moet worden onderkend dat onder bepaalde voorwaarden informatie vertrouwelijk aan de Kamer wordt verstrekt. De commissie kan zich voorstellen dat bij de opstelling van een informatieprotocol aansluiting gezocht wordt bij de werkwijze die wordt gehanteerd in het kader van de procedure van artikel 100 van de Grondwet, dat betrekking heeft op het verstrekken van inlichtingen aan het parlement voordat tot de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht wordt overgegaan. Voor deze procedure is een toetsingskader gecreëerd waarin ook is opgenomen hoe de informatievoorziening door de regering richting het parlement plaats moet vinden gedurende de verschillende stadia van het besluitvormingsproces. De procedure van artikel 100 van de Grondwet kent daarbij een formele adviserende rol toe aan de Commandant der Strijdkrachten. De commissie kan zich voorstellen dat een vergelijkbare rol wordt toegekend aan de betrokken verantwoordelijke binnen DNB.

Aanbeveling 10: verplichting voor de regering tot het achteraf verstrekken van een «verantwoordingsmemorandum» in het geval van een schending van het budgetrecht

De commissie is van mening dat indien het parlementair budgetrecht is geschonden en de Kamer in feite geen mogelijkheid geboden is om bepaalde crisisuitgaven tegen te houden, de plicht voor het kabinet bestaat om de Kamer achteraf van de noodzakelijke informatie te voorzien. De commissie stelt voor dat indien door het kabinet het budgetrecht van de Kamer geschonden is, een plicht wordt ingesteld om achteraf een verantwoordingsmemorandum op te stellen, waarin volledige openheid van zaken wordt gegeven over de genomen maatregelen en de argumenten op basis waarvan deze maatregelen zijn genomen. Hierbij dient in ieder geval inzage gegeven te worden in de mogelijke risico's, de alternatieven die tijdens de onderhandelingen op tafel hebben gelegen en de kosten. Eventueel kan hierbij ook worden gedacht aan een rol voor toezichthouders als DNB en AFM, in die zin dat ook zij in de gelegenheid worden gesteld hun visie op de genomen maatregelen te geven. Uitgangspunt is dat het verantwoordingsmemorandum openbaar aan de Kamer wordt verschaft. Indien het vertrouwelijke karakter van de informatie daartoe noodzaakt, kunnen, weliswaar onder strikte voorwaarden, onderdelen van het memorandum eventueel vertrouwelijk aan de Kamer worden verstrekt. Een dergelijke informatieverplichting zou bij voorkeur wettelijk vastgelegd moeten worden. De geplande herziening van de Comptabiliteitswet kan hiertoe aanknopingspunten bieden. Nadere invulling van de informatieverplichting kan vervolgens vorm worden gegeven in een procedureregeling.

Aanbeveling 11: de informatiepositie van de Kamer ten aanzien van financiële maatregelen dient ook onafhankelijk van de regering te worden versterkt

Tijdens de crisis moest de Kamer zich op zeer korte termijn veel nieuwe en complexe materie eigen maken. Dit heeft ertoe geleid dat het voor de Kamer lastig was om haar controlerende taak uit te oefenen. Het is niet ondenkbaar dat in de toekomst financieel-technische dossiers de aandacht van de Kamer zullen vragen. Daarom is het van belang dat de Kamer, naast de informatie die zij ontvangt van de regering, ook zelfstandig informatie vergaart. In lijn met de bevindingen van de Stuurgroep parlementaire zelfreflectie is de commissie van mening dat het van belang is dat de Kamer zelf informatie inwint om die naast de informatie van de regering neer te zetten. De commissie is dan ook van mening dat het van belang is dat de Kamer de mogelijkheid heeft om extra kennis te vergaren door de inschakeling van (externe) deskundigen. Inmiddels is de onderzoekscapaciteit van de vaste commissie voor Financiën versterkt en is er jaarlijks 50 000 euro beschikbaar om ad hoc deskundigheid in te huren. Vastgesteld moet worden dat de onderzoeksfaciliteit beperkt gebruikt wordt (vooralsnog eenmaal in 2009 en eenmaal in 2010), maar in beide gevallen is de meerwaarde van de faciliteit gebleken; namelijk het snel en flexibel kunnen mobiliseren van specifieke deskundigheid. De commissie spoort de Kamer aan haar gezamenlijke mogelijkheden om extra kennis te vergaren meer te benutten. De hoogte van het onderzoeksbudget en de wijze waarop het wordt ingezet dient naar de mening van de commissie regelmatig te worden geëvalueerd, teneinde de werkwijze in dit verband te optimaliseren.

Met betrekking tot de expertise binnen de Kamerorganisatie zelf hecht de commissie er waarde aan te wijzen op de aanbeveling over informatievoorziening over macro-economische risico's voor het financiële stelsel van de Tcofs. Naar aanleiding van deze aanbeveling wordt tegenwoordig door het CPB en DNB (afzonderlijk) een rapportage gemaakt over de internationale en nationale macro-economische ontwikkelingen in samenhang met ontwikkelingen in de financiële sector. Deze rapportages worden gezamenlijk in het voorjaar naar de Kamer verzonden. De directeur van het CPB en de president van DNB zijn beschikbaar om hun rapportages nader toe te lichten aan de Kamer, bijvoorbeeld in een openbare zitting. In dit verband kan een beroep worden gedaan op de interne ambtelijke ondersteuning van de Kamer. De commissie geeft in overweging deze rapportages te laten commentariëren door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Kamer (BOR), waarna vervolgens debat plaats kan vinden met het CPB, DNB en de betrokken bewinds-persoon.

Aanbeveling 12: nadere invulling van het begrip toezichtvertrouwelijkheid in meer materiële zin

Met betrekking tot toezichtvertrouwelijke informatie moet worden opgemerkt dat er geen heldere inhoudelijke definitie bestaat welke informatie wel en niet valt onder de geheimhoudingsverplichting van artikel 1:89 van de Wet op het financieel toezicht. Op basis van deze geheimhoudingsverplichting is niet zozeer de inhoud van de informatie van betekenis, maar de vraag of het gaat om informatie die is verstrekt en verkregen in het kader van een toezichtrelatie ingevolge de Wet op het financieel toezicht. Nadere invulling van het begrip toezichtvertrouwelijkheid in meer materiële zin acht de commissie daarom wenselijk. Indien door de toezichthouders dan een beroep op toezichtvertrouwelijkheid wordt gedaan, kan op inhoudelijke criteria worden getoetst of dit wel of

niet gegrond is. Gelet op het feit dat het hier gaat om (geïmplementeerde) Europese regelgeving, zou hierover in overleg moeten worden getreden met de Europese Commissie.

Daarnaast vraagt de commissie zich af of toezichtvertrouwelijke informatie deze status voor onbepaalde tijd moet hebben. De commissie beveelt aan te onderzoeken of er situaties denkbaar zijn waarin de toezichtvertrouwelijkheid van informatie kan worden opgeheven. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan informatie die de concurrentiepositie van een financiële instelling niet meer kan schaden.

1.10 Optreden van de Europese Commissie

Elke steunmaatregel van een Europese overheid aan een bedrijf moet op grond van het Europees verdrag door de Europese Commissie worden goedgekeurd. De Europese Commissie bepaalde om die reden in belangrijke mate de voorwaarden waaronder steun mocht worden verleend en de consequenties, in de vorm van herstructureringsmaatregelen, die steunverlening kon hebben voor gesteunde ondernemingen.

Als na de val van Lehman Brothers in september 2008 de crisis in alle hevigheid losbarst, erkent de Europese Commissie dat sprake is van een bijzondere situatie die een bijzondere beoordeling vergt. De Europese Commissie zet in de loop van 2008 en 2009 in een viertal zogenoemde mededelingen haar bijzondere kader voor de beoordeling van staatssteun in de crisis uiteen. Het gaat om de bankenmededeling van 13 oktober 2008, de herkapitalisatiemededeling van 5 december 2008, de Impaired Assets-mededeling van 26 maart 2009 en de herstructureringsmededeling van 23 juli 2009.

Regulier steunkader passend uitgangspunt voor de crisis?

De verschillende mededelingen zijn uitdrukkelijk geënt op het reguliere crisis- en herstructureringssteunkader zoals de Europese Commissie dat vóór de crisis hanteerde. Tegelijkertijd kent het crisiskader een aantal bijzonderheden. Zo aanvaardt de Europese Commissie reddingssteun zonder een daaropvolgende herstructurering. Onder het reguliere kader gaat reddingssteun altijd gepaard met een latere herstructurering.

Het reguliere steunkader is ontwikkeld om steun aan ondernemingen die omwille van hun bedrijfsmodel of door eigen keuzes in moeilijkheden zijn gekomen, toch mogelijk te maken. Die situatie is wezenlijk anders dan waar een groot deel van de financiële ondernemingen in de crisis mee werd geconfronteerd.

De commissie werpt om die reden de vraag op in hoeverre het startpunt, het reguliere steunkader, passend is geweest voor de crisissomstandigheden. Het als uitgangspunt nemen van het reddings- en herstructureringssteunkader roept naar het oordeel van de commissie tevens de vraag op of de Europese Commissie in haar beoordeling niet teveel aandacht heeft gehad voor de marktordering en te weinig voor de toch zeer uitzonderlijke omstandigheden.

Europese Commissie stelt achteraf toetsingskader vast

De commissie heeft geconstateerd dat het bijzondere kader van de Europese Commissie ten aanzien van haar toetsing van steunmaatregelen slechts stapsgewijs vorm krijgt. De bankenmededeling die op 13 oktober 2008 wordt uitgebracht bevat algemene uitgangspunten en richtsnoeren

die pas maanden later nader worden uitgewerkt. Op het moment dat die uitwerking formeel beschikbaar komt, heeft een groot aantal ingrepen al plaatsgevonden. Dit geldt in het bijzonder voor herkapitalisatie en maatregelen die zich richten op het oplossen van problemen met besmette activa.

De commissie heeft geconstateerd dat de Nederlandse autoriteiten stellen nadeel te hebben ervaren van het pas achteraf beschikbaar komen van de richtsnoeren (zoals de zogenoemde 2%-maatstaf). De commissie meent dat de vraag gerechtvaardigd is, in hoeverre het passend is om achteraf met gedetailleerde richtsnoeren te komen op basis waarvan een beoordeling van steunmaatregelen plaatsvindt. De commissie is van mening dat een duidelijker maar minder gedetailleerd kader, dat snel na 12 oktober zou zijn vastgesteld, op zijn plaats was geweest en veel problemen zou hebben kunnen voorkomen.

Verplichtstelling staatssteun geen wezenlijk element

Een belangrijk onderscheid tussen het bijzondere staatssteunkader in de financiële crisis en het reguliere kader is dat de Europese Commissie ook niet-instellingsspecifieke regelingen voor bijvoorbeeld staatsgaranties of herkapitalisaties heeft aanvaard. Daarbij hoefden herkapitalisaties van individuele banken die plaatsvonden op grond van een door de Europese Commissie goedgekeurde regeling, niet afzonderlijk vooraf aan de Europese Commissie te worden voorgelegd. Frankrijk heeft ervoor gekozen een herkapitalisatieregeling in het leven te roepen waaraan de grootste Franse banken min of meer verplicht zouden deelnemen.

Ten overstaan van de commissie is verklaard dat deze verplichtstelling voor de Europese Commissie aanleiding is geweest om de steun aan de Franse banken minder streng te beoordelen dan de steun aan de Nederlandse instellingen, waarbij niet voor een dergelijke verplichting is gekozen. Door de Europese Commissie is aangedragen dat niet zozeer de kenmerken van de regeling of de verplichtstelling ervoor hebben gezorgd dat de Franse banken aan een herstructurering «ontkwamen», maar de financiële soliditeit van de Franse banken. Dit zou blijken uit het gegeven dat de Franse banken, anders dan ING en AEGON, alle minder dan 2% van de naar risico gewogen activa aan steun hebben ontvangen.

De commissie concludeert dat het niet waarschijnlijk is dat verplichtstelling van deelname aan de kapitaalverstrekkingfaciliteit in Nederland tot een wezenlijk ander oordeel van de Europese Commissie over ING, AEGON en SNS REAAL had geleid.

Onduidelijkheid over consequente toepassing beoordelingskader door Europese Commissie

Door getuigen is ten overstaan van de commissie betoogd dat de Europese Commissie in een aantal gevallen, en meer in het bijzonder ten aanzien van ING, te zware eisen aan de onderneming heeft gesteld. De Europese Commissie zou onvoldoende rekening hebben gehouden met de bijzondere omstandigheden. Op grond daarvan zou de vereiste herstructurering in sommige gevallen disproportioneel groot zijn. Daarenboven is betoogd dat de Europese Commissie het eigen kader niet altijd consequent heeft gehanteerd.

De commissie heeft geconstateerd dat er aanmerkelijke verschillen zitten in de balansreducties die de Europese Commissie in het kader van herstructureringen heeft verlangd. De commissie constateert ook dat ING

een relatief omvangrijke balansreductie moet doorvoeren. In hoeverre de verschillen gerechtvaardigd worden door de voorwaarden waaronder de steun is verleend of door andere onderdelen van de herstructurering, kan de commissie niet beoordelen.

Patstelling tussen prudentieel toezicht en mededingingstoezicht onaanvaardbaar

De commissie heeft geconstateerd dat er een patstelling kan ontstaan tussen de Europese Commissie als autoriteit voor het mededingingstoezicht en de prudentieel toezichthouder. Deze spanning is aan de orde geweest bij de beoordeling van de steun aan ING alsmede in het integratieproces van ABN AMRO en Fortis na de overname van ABN AMRO door het consortium. Door DNB is in de openbare verhoeren voorgesteld om op Europees niveau een omgangs- of conflictenregeling in het leven te roepen. De Europese Commissie stelt daarentegen dat het huidige stelsel voldoet.

De commissie meent dat de Europese Commissie daarmee onvoldoende recht doet aan het belang dat door de prudentieel toezichthouder dient te worden behartigd. De commissie concludeert dat, indien het belang van de soliditeit van financiële ondernemingen en daarmee de stabiliteit van het financieel stelsel in het geding kan komen, een patstelling tussen de prudentieel toezichthouder en de Europese Commissie onwenselijk is. Een confrontatie die niet op een ordelijke wijze kan worden geadresseerd acht de commissie onaanvaardbaar.

Nederlandse autoriteiten schatten reactie Europese Commissie niet altijd goed in

De Nederlandse autoriteiten zijn zich terdege bewust van het feit dat de Europese Commissie een rol speelt bij de overheidsinterventies. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de wens van de zijde van het ministerie van Financiën om bij de kapitaalinjectie in ING te komen tot een «marktconforme» transactie.

De commissie constateert tegelijkertijd dat de Nederlandse autoriteiten de uitkomsten van de verschillende trajecten bij de Europese Commissie op een aantal momenten niet juist inschatten. De commissie wijst in dat verband op de notificatie van de kapitaalinjectie in ING, op het feit dat de aanpassing van de terugbetalingsvoorwaarden van de 10 miljard euro kapitaalsteun voor ING door de Europese Commissie onverwacht als 2 miljard euro additionele steun wordt aangemerkt, op de beoordeling van de IABF door de Europese Commissie en de daaruit voortvloeiende omvang van de herstructurering en op de verwickelingen rondom de zogenoemde EC-Remedy bij ABN AMRO.

Aanbeveling 13: supranationale financiële stabiliteitstoets bij ingrijpende wijzigingen bij systeemrelevante instellingen

Systeemrelevante banken kunnen «too big to fail» zijn en soms ook «too big to save». Dit probleem is inmiddels onderkend en heeft bij de opstelling van de Basel III-richtlijnen geleid tot extra kapitaaleisen voor systeemrelevante instellingen. In het verlengde hiervan moet er ook een speciaal regime komen om belangrijke wijzigingen binnen en tussen systeemrelevante instellingen, bijvoorbeeld fusies, overnames en ingrijpende herstructureringen, te toetsen. Omdat dergelijke wijzigingen vaak grensoverschrijdende implicaties hebben en nationale belangen meespelen, dient een dergelijke toets op supranationaal niveau plaats te vinden. Deze toets moet los staan van de toets op mededinging die de

Europese Commissie uitvoert en zou door een orgaan van buiten de Europese Commissie uitgevoerd moeten worden om voor de juiste countervailing power te zorgen. De toets zou bijvoorbeeld gedaan kunnen worden door de Europese toezichthouder met doorzettingsmacht, die de commissie ook voorstelt, of door een van de nieuwe Europese toezichtorganen, zoals de European Banking Authority.

Aanbeveling 14: regeling voor voorkomen patstelling mededings-toezichthouder en prudentieel toezichthouder

De commissie beveelt aan er in Europees verband naar te streven dat een regeling in het leven wordt geroepen die een patstelling tussen de mededingingstoezichthouder en de prudentieel toezichthouder kan voorkomen. Hierbij kan naar de mening van de commissie bijvoorbeeld de nieuw opgerichte European Systemic Risk Board een rol spelen.

1.11 Over de financiële sector

De commissie heeft onderzoek gedaan naar de maatregelen die de Nederlandse overheid in 2008 en 2009 heeft genomen om de financiële sector overeind te houden. De commissie meent tegelijkertijd dat er alle aanleiding is om in beeld te brengen welke stappen (moeten) worden gezet om de stabiliteit van het financiële stelsel op termijn te vergroten. Voorkomen is immers beter dan genezen. Voorts is de commissie van oordeel dat er moet worden onderzocht hoe de effectiviteit van het optreden van de overheid (voor en tijdens een crisis) kan worden vergroot.

Aanbeveling 15: scheiding van nuts- en zakenbankactiviteiten

De commissie beveelt invulling aan van de aanbeveling van de Tcofs om nuts- en zakenbankactiviteiten binnen een instelling te scheiden door het apart zetten van niet direct klantgerelateerde commerciële activiteiten met een hoog risicoprofiel. Dergelijke activiteiten dienen een aparte kapitaalbasis (funding) te hebben die losstaat van de kapitaalbasis van de overige activiteiten. De invulling van het criterium «niet direct klantgerelateerde commerciële activiteiten met een hoog risicoprofiel» dient door de minister van Financiën in samenspraak met de toezichthouders DNB en AFM gedaan te worden.

Tevens beveelt de commissie het maken van een living will aan waarbij al op voorhand stappen worden gezet om aanpassingen in de structuur van een financiële instelling mogelijk te maken.

Aanbeveling 16: ringfencing van buitenlandse activiteiten

De commissie meent dat er aanleiding is om te onderzoeken of het wenselijk is dat activiteiten van Nederlandse financiële instellingen buiten de Europese Unie, meer dan nu, kunnen worden geringfenced om besmetting naar Nederland te voorkomen. Binnen de Europese Unie moet een effectief kader van grensoverschrijdend toezicht en lastenverdeling (burden sharing) komen om de risico's van grensoverschrijdende activiteiten in te perken. Zolang niet is voorzien in een dergelijk kader zou de mogelijkheid van ringfencing ook binnen de Europese Unie niet bij voorbaat moeten worden uitgesloten.

Aanbeveling 17: onderzoek hogere kapitaaleisen

De commissie meent dat, zolang niet is voorzien in een Europees effectief kader van grensoverschrijdend toezicht en lastenverdeling (burden sharing), voor individuele lidstaten de mogelijkheid moet blijven bestaan om additionele kapitaaleisen vast te stellen.

De commissie meent vervolgens dat er aanleiding is te onderzoeken in hoeverre ook voor Nederlandse instellingen hogere kapitaaleisen zouden moeten worden gesteld. Daarbij moet zorgvuldig de afweging met de gevolgen voor de reële economie gemaakt worden. Ook moeten de specifieke kenmerken van de Nederlandse financiële sector, zoals die tot uitdrukking komen aan beide kanten van de balans, in ogenschouw worden genomen. De commissie meent dat het enkele feit dat dit het gelijke speelveld voor Nederlandse financiële instellingen wellicht zou kunnen verstoren niet voldoende is om van een dergelijke afweging af te zien.

Aanbeveling 18: onderzoek bindend raamwerk voor interventies

De commissie meent dat, in aanvulling op de uitbreiding van het interventie-instrumentarium, het wenselijk is nader te onderzoeken in hoeverre een bindend raamwerk voor interventies door de toezichthouder naar Amerikaans voorbeeld ook in Nederland navolging verdient.

Een dergelijk raamwerk voorkomt uitstelgedrag bij de toezichthouder door voor te schrijven dat een toezichthouder bepaalde maatregelen neemt als de financiële gezondheid van een bank van tevoren vastgestelde drempelwaarden overschrijdt. Op die manier wordt voorkomen dat de toezichthouder ingrijpen bij probleembanken te lang uitstelt. Het is volgens de commissie van belang dat, nadat de drempelwaarde bereikt is door een instelling en de toezichthouder dus zal moeten ingrijpen, er ruimte bestaat om tot een op de specifieke problematiek toegesneden oplossing te komen voor de instelling.

Aanbeveling 19: banken moeten in gesprek over opstelling in crisistijd

De commissie is van mening dat de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) de positie heeft om niet alleen over gemeenschappelijke problemen te praten, maar ook om daar gemeenschappelijke oplossingen voor aan te dragen. De commissie beveelt de banken aan om hierover de discussie aan te gaan en te komen met voorstellen voor de wijze waarop de NVB zich in financiële crises dient op te stellen en op te treden richting het ministerie van Financiën en de beide toezichthouders. De commissie is van mening dat een dergelijke opstelling van de bankensector in Nederland een belangrijke bijdrage kan leveren aan de bescherming van de stabiliteit van het Nederlandse financiële stelsel.

Geconstateerd kan worden dat de financiële sector en de politiek de afgelopen tien jaar steeds verder uit elkaar zijn gegroeid. De commissie vindt dat die kloof weer verkleind moet worden. Zij roept daarom de NVB en andere belangenbehartigende organisaties uit de sector op om samen met de politiek op te trekken, niet enkel om de eigen belangen van de sector en de instellingen te behartigen, maar om samen te werken aan een duurzaam, gezond en stabiel financieel stelsel.

1.12 Wet op de parlementaire enquête

De Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel is de eerste enquêtecommissie die werkt met de nieuwe Wet op de parlementaire enquête (WPE 2008) die op 1 april 2008 inwerking trad.

Aanbeveling 20: aanpassingen Wet op de parlementaire enquête 2008

De commissie beveelt de Kamer aan om, gelet op de ervaringen van de commissie, te kijken naar mogelijke verbeteringen en aanscherpingen van de Wet op de parlementaire enquête 2008 en het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

HOOFDSTUK 2 INLEIDING

2.1 Aanleiding onderzoek

Tegen de achtergrond van de financiële crisis die sinds 2007 speelt en de door de overheid genomen maatregelen heeft de Tweede Kamer op 23 juni 2009 besloten tot het uitvoeren van een parlementair onderzoek naar de ontwikkelingen, incidenten en overheidsmaatregelen in het financiële stelsel.¹ Het onderzoek is uitgevoerd in twee delen.

Het eerste deel van het onderzoek is op 10 mei 2010 door de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (hierna: Tcofs) afgesloten met het rapport *Verloren Krediet: eindrapport parlementair onderzoek financieel stelsel* (hierna: *Verloren krediet*).² In het rapport worden de oorzaken van de turbulente ontwikkelingen, de structurele problemen en de in het verleden genomen maatregelen in het financiële stelsel in kaart gebracht. Op basis hiervan zijn aanbevelingen gedaan voor verdere structurele verbetering van het stelsel.

Op 16 november 2010 heeft de Kamer de opdracht vastgesteld voor de parlementaire enquête, het tweede deel van het onderzoek. Om de opdracht uit te voeren werd de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (hierna: commissie) ingesteld, bestaande uit zeven leden.³ De parlementaire enquête richt zich op de beoordeling van de crisismaatregelen die de Nederlandse overheid heeft genomen om de acute problemen in het Nederlandse financiële stelsel te bestrijden. Het voorliggende rapport is het resultaat van het onderzoek van de commissie.

2.2 Samenstelling commissie

De leden van de commissie zijn door de betreffende fracties voorgedragen. Tijdens de constituerende vergadering van de commissie op 16 november 2010 heeft de commissie het lid De Wit tot voorzitter en het lid Neppérus tot ondervoorzitter gekozen.

De commissie bestaat ten tijde van de aanbidding van dit rapport uit de volgende leden:

- de heer mr. J.M.A.M. de Wit (SP), voorzitter
- mevrouw mr. H. Neppérus (VVD), ondervoorzitter
- mevrouw drs. R.A. Vermeij (PvdA)
- de heer M.C. Haverkamp (CDA)
- mevrouw drs. F. Koşer Kaya (D66)
- de heer ir. H.J. Grashoff (GroenLinks)

De heer D.J.G. Graus (PVV) is tot 9 november 2011 lid geweest van de commissie. Op verzoek van de heer Graus heeft de Kamer zijn lidmaatschap beëindigd. Er is door de Kamer geen nieuw lid benoemd.

De heer ir. B.A.M. Braakhuis MBA (GroenLinks) is tot 13 januari 2011 lid geweest van de commissie. Op verzoek van de GroenLinks-fractie heeft de Kamer besloten zijn lidmaatschap te beëindigen en de heer ir. H.J. Grashoff als zijn vervanger te benoemen.

¹ Kamerstuk 31 980, nr. 1.

² Kamerstuk 31 980, nr. 3–7.

³ Kamerstuk 31 980, nr. 15.

2.3 Onderzoeksopdracht

Op 10 mei 2010 heeft de Tcofs haar rapport Verloren krediet aangeboden aan de Kamer¹ en daarmee het eerste deel van het onderzoek afgerond. Vervolgens heeft de Tcofs een onderzoeksvoorstel uitgewerkt voor het tweede deel van het onderzoek. Zij heeft dit voorstel voorgelegd aan de Kamer, met inbegrip van de aanbeveling om dit tweede deel uit te laten voeren door een parlementaire enquêtecommissie.

Op 16 november 2010 heeft de Kamer dit onderzoeksvoorstel aangenomen.² Daarin is uiteengezet dat de Parlementaire Enquête Financieel Stelsel als algemene doelstelling heeft een bijdrage te leveren aan het adequaat laten functioneren van het financiële stelsel in het algemeen en in Nederland in het bijzonder. De Kamer heeft ook een specifieke doelstelling vastgesteld:

Tot inzicht en oordeelsvorming komen aangaande de crisismaatregelen die de Nederlandse overheid heeft genomen in de periode van september 2008 tot en met januari 2009 en de inzet van publieke middelen daarbij, teneinde lessen te trekken voor de toekomst.

Op basis van deze doelstelling is de probleemstelling voor de parlementaire enquête geformuleerd:

Hoe verliep de totstandkoming en implementatie van de crisismaatregelen die de Nederlandse overheid heeft genomen in de periode van september 2008 tot en met januari 2009 en de daarmee gepaard gaande inzet van publieke middelen?

De Kamer heeft vervolgens de volgende globale onderzoeksvragen vastgesteld:

1. Beschrijving van de crisissituatie en de reacties daarop
 - Wat heeft zich bij de overheid en betrokken instanties afgespeeld in de aanloop naar de crisismaatregelen?
 - Hoe zijn de maatregelen, die de overheid heeft genomen om de acute problemen in het financiële stelsel te bestrijden, tot stand gekomen en geïmplementeerd?
 - Wat waren de gevolgen van de genomen maatregelen?
2. Analyse, verantwoording en beoordeling
 - In hoeverre waren de maatregelen noodzakelijk, proportioneel en adequaat?
 - In hoeverre is de totstandkoming en implementatie van de maatregelen zorgvuldig verlopen, waaronder de verantwoording richting Kamer?
 - In hoeverre hebben de betrokken instanties zorgvuldig gehandeld?
3. Lessen voor de toekomst
 - Hoe kunnen de publieke belangen bij een stabiele en gezonde financiële sector beter worden geborgd, in het bijzonder in het geval van crisissituaties?
 - Hoe kunnen de Europese en Nederlandse toezichtstructuren worden verbeterd voor wat betreft het voorkomen van, en ingrijpen bij, crisissituaties in het financiële stelsel?

Parlementaire enquête als belangrijkste controle-instrument

De parlementaire enquête is er mede voor bedoeld om alle betrokkenen, zowel de autoriteiten en de Kamerleden als de hoofdrolspelers bij de financiële instellingen, verantwoording te laten afleggen over hun optreden in de crisisperiode. Het onderzoek richt zich op maatregelen die

¹ Kamerstuk 31 980, nrs. 3–7.

² Kamerstuk 31 980, nr. 15.

gepaard gingen met een substantiële inzet van publieke middelen en waarbij de Kamer destijds beperkt was betrokken. De Kamer heeft mede om deze reden gekozen voor het inzetten van haar belangrijkste controle-instrument, de parlementaire enquête. Op basis van de Wet op de parlementaire enquête 2008 heeft de commissie een aantal vergaande bevoegdheden tot haar beschikking om haar onderzoek te verrichten, waaronder het onder ede verhoren van getuigen.

Lessen voor de toekomst

Conform de opdracht van de Kamer richt het onderzoek zich niet alleen op waarheidsvinding en het laten afleggen van verantwoording, maar ook op het vooruitblikken naar wat beter kan. De commissie heeft daarom onderzocht welke lessen kunnen worden getrokken uit de onderzochte crisismaatregelen en welke verbeteringen mogelijk zijn in het stelsel van toezicht op de financiële sector en het interventie-instrumentarium van de overheid.

2.4 Onderzoeksaanpak

In december 2010 heeft de commissie een nadere uitwerking van de onderzoeksvragen en een plan van aanpak vastgesteld. Hierbij zijn vijf fasen onderscheiden: literatuurstudie en dossieronderzoek, besloten voorgesprekken, de openbare verhoren, de eindrapportage en de afronding van het onderzoek.

De verschillende maatregelen die de overheid heeft genomen om de acute problemen in het Nederlandse financiële stelsel aan te pakken, zijn afzonderlijk benoemd en onderzocht. In de opdracht van de commissie zijn de volgende casussen onderscheiden:

1. deelneming van de Staat in Fortis/ABN AMRO;
2. kapitaalverstrekkingfaciliteit (ING, AEGON, SNS REAAL);
3. garantiefaciliteit voor bancaire leningen (Fortis Bank Nederland, ING Bank, LeasePlan, SNS Bank, NIBC, Achmea Hypotheekbank);
4. verruiming van het depositogarantiestelsel;
5. garanderen Icesave tegoeden en voorfinanciering van de uitkering depositogarantiestelsel IJsland;
6. back-upfaciliteit ING.

Het onderzoek heeft zich in eerste instantie voornamelijk geconcentreerd op de bestudering van de casussen. De op ING gerichte maatregelen, de kapitaalinjectie en de back-upfaciliteit zijn, gelet op de onderlinge samenhang, in een hoofdstuk samengevoegd. Verder heeft de commissie binnen het onderzoek vier thema's geanalyseerd, die terugkomen in aparte hoofdstukken:

1. crisismanagement: optreden van de autoriteiten;
2. rol van de Tweede Kamer;
3. optreden van de Europese Commissie;
4. over de financiële sector.

Beoordelingskader

In dit rapport spreekt de commissie een oordeel uit over het optreden van de betrokkenen van zowel publieke als private zijde. Gezien het doel van de enquête, om ook lessen te trekken voor de toekomst, gaat het volgens de commissie om de vraag: had het beter gekund?

De commissie heeft daarom de volgende aspecten onderzocht:

- de noodzaak van de maatregelen;

- de proportionaliteit van de maatregelen;
- de tijdigheid van de maatregelen;
- de adequaatheid van de maatregelen;
- de mate waarin doelstellingen zijn bereikt;
- het handelen van betrokkenen in algemene zin.

Daarnaast zijn de voorbereiding op de crisis en de evaluatie van de crisismaatregelen onderzocht.

De commissie heeft haar bevindingen zoveel als mogelijk gebaseerd op de kennis en inzichten ten tijde van de onderzochte periode (kennis van toen). Dat neemt niet weg dat inmiddels duidelijk is welke gevolgen bepaalde besluiten hebben gehad. De commissie heeft deze inzichten meegewogen in haar analyse en beoordeling.

Onderzoekperiode

In het onderzoek ligt de nadruk op de periode waarin de verschillende overheidsinterventies plaats hebben gevonden: de periode tussen september 2008 en februari 2009. Uitgangspunt voor de commissie is geweest dat relevante informatie van voor of na deze periode bij het onderzoek is betrokken voor zover dit volgens de commissie noodzakelijk is.

2.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 bevat de conclusies die de commissie op basis van haar onderzoek trekt en de aanbevelingen die zij op basis daarvan doet. In hoofdstuk 3 wordt kort een aantal aspecten van de context en dynamiek van de crisis geschetst.

In de hoofdstukken 4 tot en met 9 wordt ingegaan op de onderzochte crisismaatregelen.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de ingrepen van de Staat rond Fortis en ABN AMRO.

Hoofdstuk 5 beschrijft de maatregelen die genomen zijn met betrekking tot ING: de kapitaalinjectie en de zogenaamde IABF of back-upfaciliteit. In hoofdstuk 6 wordt de verruiming van het depositogarantiestelsel in Nederland beschreven.

Het garanderen van de Icesave-tegoeden en de voorfinanciering van de uitkering van het depositogarantiestelsel in IJsland komen aan bod in hoofdstuk 7.

In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op de kapitaalverstrekkingfaciliteit en de afzonderlijke kapitaalinjecties in AEGON en SNS REAAL.

Ten slotte wordt in hoofdstuk 9 de garantieregeling voor bancaire leningen beschreven.

In de daaropvolgende hoofdstukken wordt ingegaan op een aantal thema's, dat betrekking heeft op de crisismaatregelen.

Zo wordt in hoofdstuk 10 ingegaan op het crisismanagement en het optreden van de Nederlandse autoriteiten in de crisis.

In hoofdstuk 11 komt de rol van de Tweede Kamer aan de orde.

In hoofdstuk 12 wordt het optreden van de Europese Commissie beschouwd.

Hoofdstuk 13 gaat ten slotte over de financiële sector in Nederland.

In hoofdstuk 14 wordt door de commissie verantwoording afgelegd over de onderzoeksaanpak en wordt ingegaan op de ervaringen met de Wet op de parlementaire enquête 2008.

HOOFDSTUK 3 CONTEXT EN DYNAMIEK

3.1 Inleiding

In 2006 en 2007 stijgt het aantal wanbetalingen op hypotheekleningen in de Amerikaanse staten Californië en Florida opmerkelijk. In Europa leiden deze ontwikkelingen niet direct tot zorgen. Al snel wordt duidelijk dat dit een misrekening is. De problemen op de Amerikaanse huizenmarkt zetten een opeenvolging van gebeurtenissen in gang die nauwelijks twee jaar later uitmondt in de grootste financiële crisis in bijna honderd jaar. Overheden wereldwijd zien zich in het najaar van 2008 gedwongen om met reddingspakketten van duizenden miljarden euro's hun financiële instellingen overeind te houden om zo een economische ineenstorting te voorkomen. Ook in Nederland zijn de gevolgen groot. In een tijdsbestek van slechts enkele maanden neemt de Nederlandse Staat de Nederlandse Fortis-onderdelen over, injecteert ze voor miljarden euro's aan kapitaal in ING, Aegon en SNS Reaal en stelt ze honderden miljarden euro's beschikbaar voor garanties op bancaire leningen. De gevolgen van deze financiële crisis voor de reële economie zijn aanzienlijk. In het rapport Verloren Krediet van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (Tcofs) zijn de oorzaken en omstandigheden die een rol hebben gespeeld bij het ontstaan van de kredietcrisis uitgebreid omschreven.¹ Dit hoofdstuk geeft een korte samenvatting van een aantal relevante aspecten van de context en dynamiek van de crisis.

3.2 Voortraject: tot aan de val van Lehman Brothers

De ontstane crisis vindt haar verklaring deels in macro-economische factoren, zoals de onevenwichtige mondiale verdeling van kapitaal. Vanaf het jaar 2000 zorgen toenemende handelsoverschotten in vooral Oost-Azië en de olieproducerende landen voor een steeds grotere beschikbaarheid van kapitaal die de investeringsmogelijkheden in deze landen ver te boven gaat. Tegelijkertijd ontwikkelt zich in westerse landen juist een enorme vraag naar kapitaal, niet in de laatste plaats gevoed door de oplopende Amerikaanse staatsschuld. Amerikaanse staatsobligaties worden beschouwd als een veilige lange-termijnbelegging met een laag risico. De kapitaaloverschotten uit China en de olieproducerende landen vinden zo al snel een weg naar het westen, en vooral naar de Verenigde Staten.

De grote vraag naar Amerikaanse staatsobligaties houdt de rente op deze leningen laag en maakt dat het voor de Amerikaanse overheid goedkoop is om te lenen. Ook het lage-rentebeleid van het Amerikaanse stelsel van centrale banken, het Federal Reserve System (de «Fed»), werkt dit sterk in de hand. De centrale bank van de Eurozone, de ECB, verlaagt de rente gedurende de eerste helft van de jaren 2000 tot een niveau van 2% en verhoogt de rente vanaf 2006 weer geleidelijk tot het oude niveau van 3 tot 4 procent. De ECB is meer dan de Fed gebonden aan de doelstelling om de inflatie beperkt te houden. Hierdoor blijft de Europese rente gedurende deze periode steeds wat hoger dan de Amerikaanse. De lage rentetarieven wakkeren wel de economische groei aan, die is dan ook uitbundig aan beide zijden van de Atlantische Oceaan. De heer Hooger-vorst, toen voorzitter van de Autoriteit Financiële Markten (AFM), vertelt hierover in zijn openbaar verhoor:

¹ Verloren Krediet, eindrapport van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel, Kamerstuk 31 980, nr. 3–7.

De heer Hoogervorst: «Het is het gevolg van een enorme orgie van kredietverlening die niet vijf jaar heeft geduurd, maar die waarschijnlijk langer dan tien jaar heeft geduurd. Onafgebroken goedkoop geld in grote delen van de wereld, waardoor zowel bedrijven als burgers en overheden sterk zijn aangemoedigd om zich diep in de schulden te steken.»¹

Dat hier sprake is van «irrationale uitbundigheid» omdat zich, verborgen onder de gunstige groei- en inflatiecijfers, fundamentele instabiliteit aan het ontwikkelen is, ontgaat de meeste economen en beleidsmakers.

Zeepbel in de Amerikaanse woningmarkt

In de jaren voor 2008 absorberen de Verenigde Staten ongeveer 70 procent van het wereldwijde spaargeldoverschot. Het grootste deel hiervan wordt echter niet aangewend voor productieve (bedrijfs-)investeringen maar voor consumptieve uitgaven en voor het financieren van leningen. In de Verenigde Staten ontstaat hierdoor langzamerhand een zeepbel in de woningmarkt. De lage rentestand en de overvloedige beschikbaarheid van kapitaal wakkeren de vraag naar woonhuizen aan. Deze toegenomen vraag leidt tot een voortdurende stijging van de huizenprijzen. Daarbij zet ook het Amerikaanse overheidsbeleid hypotheekverstrekking ertoe aan om aan steeds bredere groepen huizenkopers een lening te verstrekken. Hypotheekvormen die speciaal voor minder draagkrachtige kopers ontwikkeld zijn, nemen een grote vlucht. Bij deze hypotheekleningen zijn de toelatingseisen vaak soepeler dan bij «reguliere» hypotheekleningen, waarbij het hogere risico voor de bank verdisconteerd wordt in een rente die na enkele jaren oploopt. Dat laatste levert in de ogen van de hypotheeknemers, maar ook in die van de bank, echter geen bijzonder probleem op. Het collectieve geloof in voortdurend stijgende huizenprijzen en in de blijvende verhandelbaarheid van het in waarde toenemende onderpand is daarvoor te groot.

In de loop van 2007 bereikt de groei haar grens. Duidelijk wordt dat bij de hypotheekleningen die in de Verenigde Staten zijn verstrekt tussen 2005 en 2007 aanzienlijk vaker betalingsproblemen ontstaan dan bij hypotheekleningen die in de jaren daarvoor zijn verstrekt. Vooral bij de kwalitatief slechtere varianten en in de staten waar de prijsstijging het sterkst is geweest, zoals Californië en Florida, is de terugval groot. Daarbij speelt het feit dat huiseigenaren in sommige staten eenvoudig zonder gevolgen onder hun verplichtingen uit kunnen komen een belangrijke rol. Gevolg is dat de huizenprijzenzeepbel uiteen spat. Banken krijgen hun geld niet terug, huiseigenaren gaan failliet en verliezen hun woning en de huizenprijzen kelderen.

Vlucht in gesecuritiseerde producten

Inmiddels is de huizenprijzenzeepbel echter de fundering gaan vormen van een ander probleem. Onder druk van de lage rentestand en van aandeelhouders, die steeds hogere rendementen willen zien, zijn financiële instellingen op zoek gegaan naar innovatieve manieren om meer rendement te halen uit het overvloedig beschikbare kapitaal. Het opknippen van hypotheekleningen of andere financiële producten en het weer samenvoegen van de stukjes tot verhandelbare effecten met een «controleerbaar» risico en rendement, ligt aan de basis van veel van de producten die voor dit doel ontwikkeld worden. De deregulering van financiële markten op Europees en mondiaal niveau krijgt vanaf 2000 zijn beslag. Mede dankzij deze deregulering neemt de productie van- en

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Hoogervorst, 29 november 2011.

handel in gesecuritiseerde kredietproducten wereldwijd een enorme vlucht, met een piek in de jaren 2005–2007.

Beleggers worden door het kopen van gesecuritiseerde producten niet alleen blootgesteld aan de kredietrisico's van de onderliggende leningen, maar ook aan de marktrisico's van de producten waarin gehandeld wordt. Financiële markten blijken in de aanloop naar een crisis echter geen goede risico-indicator: de marktprijzen van bepaalde gesecuritiseerde kredietproducten schieten pas omlaag – en die van de daarop afgesloten «verzekeringen» (credit default swaps) omhoog – in augustus 2007, nadat de eerste financiële instellingen al in de problemen zijn gekomen.

Mede onder invloed van deregulering verliezen financiële markten in de jaren na 2000 hun veelal nationale karakter en verplaatst de handel zich naar Europees en mondiaal niveau. Tegelijkertijd vindt echter geen versterking plaats van het toezicht en de regelgeving op supranationaal niveau. Hierdoor ontstaan gaten in de regulering van financiële markten die ertoe leiden dat risico's bij financiële instellingen te laat worden onderkend, of wanneer ze wel worden onderkend, moeilijker kunnen worden aangepakt.

Door securitisatie en verhandeling van complexe kredietproducten kan het risico van een hypotheek die bijvoorbeeld is uitgegeven door een bank in Californië verspreid raken over een groot aantal financiële instellingen binnen en buiten de Verenigde Staten. Instellingen verliezen zicht op de vraag aan wie de betreffende hypotheek is uitgegeven, hoe kredietwaardig deze persoon is of wat voor woning hij heeft gekocht. Instellingen maken gebruik van een risicoschatting («credit rating») voor het gesecuritiseerde product dat ze gekocht hebben die is berekend uit de kredietbeoordelingen van de samenstellende delen. Vanwege de complexiteit van deze berekeningen worden de berekeningen in de praktijk veelal overgelaten aan gespecialiseerde commerciële kredietbeoordelingbureaus.

Nadat de Amerikaanse huizenprijzenzeepbel uiteen is gespat, blijkt dat de risicoschattingen te positief waren. Wat ook niet in de modellen is meegenomen is de onzekerheid die zich van financiële markten meester maakt als daar het besef doordringt dat door de grote verspreiding van gesecuritiseerde producten en de onderlinge verwevenheid van financiële instellingen, ondoorzichtig is welke instelling aan welke risico's is blootgesteld. Dit ondermijnt de stabiliteit van het financiële systeem.

Signalen van naderend onheil

Op 15 september 2008 maakt het faillissement van de Amerikaanse bank Lehman Brothers het losbarsten van de financiële crisis voor iedereen zichtbaar. In veel Europese landen wordt de vraag gesteld of niet voorzien had kunnen worden dat de problemen die zich in 2007 op de Amerikaanse financiële markten openbaren ook de Europese financiële markten zou treffen? Zoals eerder vermeld ontstaan eerst bij subprime en later ook bij Alt-A-hypotheeklen die in de Verenigde Staten tussen 2005 en 2007 zijn verstrekt aanzienlijk vaker betalingsproblemen dan bij de meer traditionele woningkredieten.¹ Lange tijd wordt in Europa en in Nederland echter vrij algemeen verondersteld dat dit een Amerikaans probleem is en zou blijven. Toch waarschuwt bijvoorbeeld de Britse bank HSBC al in februari 2007 zijn aandeelhouders voor de mogelijke gevolgen van de problemen van de Amerikaanse huiseigenaren.² Daarnaast ontstaan in de maanden daarna, tot september 2008, tal van tekenen dat zowel Amerikaanse als Europese financiële instellingen in

¹ Verloren Krediet, eindrapport van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel, Kamerstuk 31 980, nr. 3–7.

² HSBC Trading Update – US Mortgage Services, 7 februari 2007.

zwaar weer terecht komen. Ook verrichten de financiële autoriteiten ingrepen die er op wijzen dat er wel degelijk iets mis is in het financiële systeem.

Box 3.1 Signalen van naderend onheil

Februari 2007

De Britse bank HSBC waarschuwt voor de negatieve gevolgen van oninbare leningen op de Amerikaanse hypotheekmarkt.

Mei 2007

De Amerikaanse huizenprijzen blijken in het eerste kwartaal voor de eerste keer in zestien jaar te zijn gedaald. Na vijftien jaar van prijsstijgingen waarin de gemiddelde woning 157 procent meer waard werd, daalden de huizenprijzen in het eerste kwartaal van 2007 met 1,4 procent ten opzichte van dezelfde periode het jaar daarvoor.

Juli 2007

Zakenbank Bear Stearns maakt bekend dat twee van haar speculatieve beleggingsfondsen door investeringen in risicovolle hypotheekleningen voor armlastige Amerikanen («subprime hypotheekleningen») in de problemen zijn gekomen. Het ene fonds gaat failliet, het andere krijgt een injectie van 3,2 miljard dollar.

Augustus 2007

- 3 De Duitse IKB Deutsche Industriebank meldt grote verliezen door de subprime huizenmarktcrisis in de Verenigde Staten. Risicopremies in de financiële markten stijgen sterk.
- 9 De interbancaire geldmarkt valt stil en de dagrente loopt op tot 4,6%. (60 basispunten boven de geldende beleidsrente). Nederlandse zakenbank NIBC maakt bekend verlies te lijden op de hypotheekportefeuille. De bank is hiermee de eerste Nederlandse bank die is aangetast door de internationale kredietcrisis. De Europese Centrale Bank (ECB) pompt 95 miljard euro in de eurogeldmarkt. Ook de Federale Reserve (Fed) in de VS en de Bank van Japan komen in actie.
- 13 Opnieuw miljardeninjecties door de ECB en de Fed.
- 16 Countrywide, Amerika's grootste hypotheekverstrekker, moet 11,5 miljard dollar afschrijven.
- 28 Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) neemt SachsenLB voor een onbekend bedrag over en redt deze van faillissement.

September 2007

- 3 IKB Deutsche Industriebank lijdt 700 miljoen euro verlies.
- 14 Bank Northern Rock in Groot-Brittannië in de problemen. Klanten staan in de rij om hun geld op te nemen.

- 17 De Amerikaanse centrale bank Federal Reserve begint met renteverlagingen: de eerste stap is van 5,25% naar 4,75%.
- Oktober 2007
In Europa maakt de Zwitserse bank UBS bekend 5,1 miljard dollar af te schrijven. Amerikaanse banken maken forse afschrijvingen bekend op subprime activa. Investeringsbank Merrill Lynch schrijft met 8,4 miljard dollar het meest af op gestructureerde producten.
- December 2007
- 7 De Britse Royal Bank of Scotland (RBS) schrijft in totaal 1,25 miljard pond (1,74 miljard euro) af als gevolg van problemen op de kredietmarkten. Het grootste deel heeft betrekking op de activiteiten van RBS zelf (950 miljoen pond), de rest (300 miljoen pond) komt voor rekening van het deel van ABN Amro, dat door RBS is overgenomen.
- 13–17 De Amerikaanse Federal Reserve (Fed), de Europese Centrale Bank (ECB), de Bank of England, en de centrale banken van Canada en Zwitserland grijpen gezamenlijk in om de internationale kredietcrisis te bestrijden. Volgens DNB komt hiermee 348 miljard euro ter beschikking van de banksector, waarbij de eisen voor onderpand dat banken in ruil geven sterk worden verlaagd.
- 22 De Duitse regionale bank WestLB vraagt 2 miljard euro van de aandeelhouders om de verliezen op de Amerikaanse hypotheekmarkt op te vangen.
- 25 Analisten van Barclays spreken in een sectorrapport de verwachting uit dat er binnen de wereldwijde bankensector nog voor zo'n 143 miljard dollar (97,5 miljard euro) moet worden afgeboekt om tekorten ten gevolge van de kredietcrisis te dekken.
- 30 De Zwitserse bank UBS geeft een winstwaarschuwing. De bank leed in het vierde kwartaal van 2007 een verlies van bijna 8 miljard euro. De overname van de Haagse zakenbank NIBC door de IJslandse Kaupthingbank gaat niet door vanwege de onrust op de financiële markten.
- Februari 2008
- 14 De Zwitserse bank UBS moet 12,6 miljard euro afschrijven op zijn hypotheekportefeuille. Dat brengt de kapitaalpositie van de bank in gevaar.
- 17 Northern Rock wordt genationaliseerd.
- 19 Credit Suisse maakt bekend dat zij 2,85 miljard dollar afboekt op risicovolle beleggingen in de Amerikaanse hypothekensector. De afboeking zal de winst over het eerste kwartaal met een miljard doen dalen.
ING meldt dat in het laatste kwartaal van 2007 circa 1 miljard euro is afgeboekt op de Amerikaanse hypotheekportefeuille.

Maart 2008	
	De Federal Reserve neemt nieuwe maatregelen om de geldmarkt te verruimen.
17	JP Morgan Chase biedt met financiële steun van de Federal Reserve 236 miljoen dollar (151 miljoen euro) voor het in nood geraakte Bear Stearns, dat is 2 dollar per aandeel.
24	JP Morgan Chase vervijfvoudigt het bod op de noodlijdende zakenbank Bear Stearns onder druk van aandeelhouders naar ongeveer 10 dollar per aandeel. Bear Stearns is daarmee nu 1,2 miljard dollar (700 miljoen euro) waard.
April 2008	
2	De Duitse Landesbank West LB maakt bekend dat zij vorig jaar een nettoverlies heeft geleden van 1,6 miljard euro.
8	Het Internationaal Monetair Fonds stelt in een rapport over internationale financiële stabiliteit, dat de verliezen in de financiële sector als gevolg van de kredietcrisis kunnen oplopen tot 945 miljard dollar (600 miljard euro).
Mei 2008	
	Na de overname van Bear Stearns komen de financiële markten tijdelijk enigszins tot rust. Kredietrisicopremies dalen wat en de aandelenbeurzen maken de verliezen van het eerste kwartaal gedeeltelijk goed. Vanaf medio mei ontstaat er nieuwe onrust.
Juni 2008	
	Lehman Brothers maakt zware verliezen en forse afschrijvingen bekend.
Juli 2008	
3	De in moeilijkheden verkerende Britse hypotheekbank Bradford & Bingley moet in allerijl een noodverband leggen
	De ECB verhoogt de rente naar 4,25%
13	De Amerikaanse hypotheekinstellingen FNMA en FHLMC («Fanny Mae» en «Freddy Mac» en) moeten door de overheid van een faillissement worden gered.
Augustus 2008	
	AIG, de grootste verzekeraar ter wereld, lijdt zwaar verlies. Er ontstaat zorg over AIG's portefeuille vol kredietrisicoverzekeringen.
September 2008	
7	De Amerikaanse overheid zegt FNMA en FHLMC 100 miljard dollar steun toe.
15	Lehman Brothers failliet.

3.2.1 ECB neemt liquiditeitstimulerende maatregelen

De Europese Centrale Bank (ECB) is de centrale bank van de eurozone. Zij vormt samen met de centrale banken van de 27 EU-landen het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB). Veel bevoegdheden van het ESCB hebben in de praktijk alleen betrekking op de landen die de euro als munt hebben. Deze bevoegdheden worden uitgeoefend door de ECB en de centrale banken van de landen in de Eurozone, het zogenaamde Eurosysteem. De bevoegdheden van het Eurosysteem omvatten onder andere het monetair beleid, het wisselkoersbeleid en het beheer van de buitenlandse valuta-reserves van de deelnemende lidstaten. De primaire opgave van het ESCB is het handhaven van prijsstabiliteit in de eurozone. De ECB definieert dit als het nastreven van een inflatie die op de middellange termijn iets onder de 2% per jaar blijft. De ECB wijkt in dit opzicht af van de Amerikaanse centrale bank, die naast een inflatiedoelstelling ook een economische groei-doelstelling heeft.

De ECB gebruikt voor het handhaven van de prijsstabiliteit in de eerste plaats het monetair beleid, in het bijzonder door het vaststellen van de zogenaamde refi- of repo-rente (herfinancieringsrente), de minimale rente waartegen banken geld kunnen lenen bij de centrale bank. Dit monetair beleid voert de ECB vervolgens uit, onder andere door het met regelmaat organiseren van zogenaamde «open market» transacties in de vorm van veilingen (tenders) waarbij banken kunnen bieden op kortlopende leningen die via de centrale bank worden aangeboden tegen minimaal de refi-rente. Deze veilingen bepalen de hoogte van de korte rentes die gelden voor deze leningen, welke worden verhandeld op de geldmarkt.

Vanaf het moment dat in 2007 de turbulentie op de kapitaalmarkten toeneemt, gaat de aandacht van de ECB en het Eurosysteem steeds meer uit naar het zeker stellen van continue toegang tot liquiditeit voor solvabele banken. Het Eurosysteem probeert dit te bereiken door het spelen van een bemiddelende rol op de geldmarkt om spanningen weg te nemen die het functioneren van de geldmarkt in de weg staan. Die bemiddelingsrol van het Eurosysteem breidt zich vooral in de laatste drie maanden van 2008 sterk uit als de ECB de uitzonderlijke stap neemt om, tegen beleenbaar onderpand, ongelimiteerd herfinanciering ter beschikking te stellen aan banken in de eurozone.

Van augustus 2007 tot halverwege september 2008 is er een systematisch tekort aan liquiditeit. Banken beginnen elkaar te wantrouwen vanwege onzekerheid over bezittingen die in verband staan met de Amerikaanse hypotheekmarkt. Dit resulteert in terughoudendheid door banken om elkaar geld te lenen op de zogenaamde interbancaire markt. De onzekerheid op de geldmarkt leidt ertoe dat banken de termijn van hun onderlinge leningen verkorten. Deze korter lopende leningen worden daardoor steeds belangrijker voor de financiering van banken. De kosten van het lenen van geld stijgen en het aanbod van liquiditeit neemt af. De ECB probeert in die periode de normale liquiditeitsvoorziening op gang houden en de korte geldmarkttarieven te laten dalen.¹ In eerste instantie maakt de ECB daarbij nog vooral gebruik van de traditionele open-marktoperaties, maar dan voor grotere bedragen of met kortere dan de reguliere tussenpozen.

¹ Stolz, S.M., M. Wedow. Extraordinary measures in extraordinary times. Public measures in support of the financial sector in the EU and the United States.

In de eerste helft van augustus 2007 zien centrale banken zich voor het eerst gedwongen extra liquiditeit beschikbaar te stellen. De ECB doet dit op 9 augustus 2007 met een eendaagse operatie ter waarde van 95 miljard euro tegen een vaste rente.

Op 12 december 2007 komen de centrale banken van de Verenigde Staten, Canada, het Verenigd Koninkrijk, Zwitserland en het eurogebied (de ECB) een faciliteit overeen om buitenlandse valuta makkelijker te kunnen verstrekken. Dit moet vooral de Fed in staat stellen om makkelijker liquiditeit in dollars beschikbaar te stellen.¹ Enkele dagen later, op 17 december 2007 komt de ECB met een nieuwe geldverruimingsmaatregel; het instellen van een tweewekelijkse herfinancieringoperatie ter waarde van 348 miljard euro. Deze veilingen lopen door tot in 2008. Ruim een half jaar later, op 3 juli 2008, verhoogt de ECB onder druk van toenemende inflatiezorgen de rente van 4,00 naar 4,25%.

3.2.2 Nederlandse banken raken in solvabiliteitsproblemen

Het CPB voorziet in haar Macro-Economische Verkenning (MEV) voor het jaar 2008, die op Prinsjesdag 2007 gepubliceerd wordt, dat de huizen crisis en de liquiditeitsproblemen in de financiële wereld die daarvan het gevolg zijn ook voor Nederlandse banken gevolgen zullen hebben. Toch zijn de vooruitzichten voor Europa op dat moment nog steeds gunstig. Nederland bevindt zich in een hoogconjunctuur. Het CPB voorspelt voor 2008 zelfs een groei van 2,5%.²

Een jaar later, op Prinsjesdag 2008, is het beeld aanzienlijk somberder. De koersen van Nederlandse financiële instellingen zijn in de zomer van 2008 flink gedaald. De koers van ING is zelfs bijna met een derde gedaald in 2008. Toch voorspelt het CPB voor 2009 nog een economische groei van 1,25%.

De wereldeconomie heeft te maken met conjuncturele tegenwind. De aanhoudende onrust op de financiële markten en de doorwerking hiervan op de reële economie hebben ertoe geleid dat de internationale groeivertraging sneller en forser is geweest dan eerder voorzien. Naar verwachting zal de groei in het eurogebied dit jaar afzakken naar 1,5% en in 2009 blijven steken op 1%. Nederland kent binnen het eurogebied een goede uitgangspositie en groeit in 2008 – dankzij een groeispurt eind vorig jaar – nog met ruim 2%. In 2009 zal de groei echter naar verwachting niet ver boven de 1% uitkomen.³

In de jaren voorafgaand aan 2008 groeit in Nederland de financiële sector veel harder dan andere sectoren van de economie. Het aandeel van de financiële sector in de binnenlandse productie neemt hierdoor toe van 4.8 procent in 1969 tot 7.1 procent in 2007. Deze groei komt vooral voor rekening van de banken en is het grootst in de jaren na 2000.

Daarnaast is de sector in de loop van de jaren negentig ook sterk geïnternationaliseerd. Het aandeel van buitenlandse activiteiten in het balanstotaal van Nederlandse banken neemt toe van bijna 10 procent in 1990 tot meer dan 35 procent in 2000. Financiële instellingen raken in die periode sterk met elkaar verweven. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de groei van de interbancaire markt die vooral in Europa sterk is. Nederlandse instellingen stappen op grote schaal in de handel in nieuwe financiële producten als cdo's en cds-en. Ook gaan Nederlandse banken in toenemende mate zelf hypotheek securitiseren.⁴

¹ De Nederlandsche Bank, Timeline Internationaal, website DNB.

² CPB, Macro-Economische Verkenning 2008, 18 september 2007.

³ CPB, Macro-Economische Verkenning 2009, 16 september 2008.

⁴ Verloren Krediet, eindrapport van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel, Kamerstuk 31 980, nr. 3–7.

Het tot stilstand komen van de financiële markten leidt in 2008 tot verslechterende solvabiliteitsposities bij banken. Dit heeft te maken met het feit dat veel financiële producten, volgens de boekhoudregels, tegen hun marktwaarde worden gewaardeerd. De marktwaardes van financiële producten dalen sterk in 2008, waardoor veel instellingen gedwongen worden tot het doen van grote afschrijvingen op hun activa. Instellingen krijgen te maken met kapitaalschaarste die moeilijk kan worden aangevuld, omdat de financiële markten niet functioneren. Bij het geheel tot stilstand komen van de markt wordt teruggevallen op de risicomodellen waar over veel onzekerheid ontstaan is. Hierdoor neemt het onderlinge wantrouwen van financiële instellingen alleen maar toe. Dit heeft als gevolg dat markten steeds hogere kapitaaleisen gaan stellen aan de instellingen waardoor het steeds lastiger wordt om aan kapitaal te komen.

De maatregelen die de centrale banken nemen om de liquiditeit van de markten op gang te houden blijken in deze omstandigheden weliswaar voldoende om het systeem op dat moment overeind te houden maar niet voldoende om de onderliggende problemen op te lossen. Een veel fundamentele gebrek aan vertrouwen in de solvabiliteit van financiële instellingen de overhand begint te krijgen.¹

Ook financiële instellingen in de Benelux ondervinden nu de gevolgen van de crisis, vooral indien ze met hun risicobeheer scherp aan de wind gezeild hebben. Als eerste Nederlandse instelling komt de kleine zakenbank NIBC in het voorjaar van 2008 in de problemen. In de zomer van 2008 blijkt dat Fortis grote moeite heeft om het kapitaal bijeen te brengen dat nodig is voor de integratie van haar ABN AMRO delen, mede doordat beleggers er geen vertrouwen in hebben dat het bedrijf er ook na de integratie in zal blijven slagen de kapitaalniveaus te handhaven die de markt op dat moment noodzakelijk acht. ING slaagt er in 2008 steeds minder in beleggers ervan te overtuigen dat de portefeuille Alt-A-hypotheekobligaties van zijn Amerikaanse dochter van veel betere kwaliteit is dan de markten geloven. Ook dit bedrijf komt klem te zitten doordat markten steeds hogere kapitaalniveaus eisen op een moment dat het eigen vermogen daalt als gevolg van afschrijvingen die mede voortvloeien uit het dalende marktvertrouwen.

Verzekeraar AEGON krijgt te maken met vertrouwensproblemen als gevolg van zijn beleggingen in Amerikaanse kredietobligaties en in directe leningen aan failliet gegane ondernemingen. Voor SNS REAAL wordt rond de zomer van 2008 duidelijk dat haar kapitaalpositie als gevolg van acquisities in de jaren ervoor én de onzekerheid op de financiële markten mogelijk versterkt moest worden.

In de zomer van 2008 ontstaan bij DNB zorgen over de soliditeit van het financiële stelsel in IJsland en over de financiële positie van Landsbanki in het bijzonder. Landsbanki-dochter Icesave heeft in mei 2008 zijn intrede gedaan op de Nederlandse markt.

3.3 Systemecrisis

De Amerikaanse zakenbank Lehman Brothers valt op 15 september 2008 om. De val van Lehman Brothers heeft grote internationale gevolgen, omdat veel instellingen zaken doen met Lehman Brothers, onder andere op het gebied van kredietderivaten en kredietobligaties. Tot 15 september 2008 is er voor grote instellingen die in problemen komen altijd een oplossing gevonden in de vorm van een overname en/of een steunoperatie, geregisseerd door de overheid. Dit is bijvoorbeeld met zakenbank Bear Stearns gebeurd in het voorjaar van 2008. Bij de val van Lehman

¹ DNB. In het spoor van de crisis: achtergronden bij de financiële crisis. Amsterdam, 2010.

Brothers zijn financiële instellingen op zichzelf aangewezen en wordt het zogenaamde tegenpartijrisico (counterparty risk) plotseling ongekend actueel. De Amerikaanse verzekeraar AIG moet kort na het faillissement van Lehman Brothers gered worden door een gedeeltelijke nationalisatie van 85 miljard dollar. Het vertrouwen tussen financiële instellingen neemt af en het interbancaire leenverkeer komt nagenoeg tot stilstand.

Vanaf het omvallen van Lehman Brothers reageren ook depositohouders en aandeelhouders op de alom aanwezige twijfel en onzekerheid. De aandelen van financiële instellingen worden een speelbal van geruchten en mensen halen hun geld weg bij banken waarover probleemverhalen rondgaan. Financiële instellingen blijken niet in staat uit te leggen hoe hun bedrijf er daadwerkelijk voor staat. Gevolg is dat de balansen van banken zowel qua bezittingen als qua verplichtingen onder druk komen: spaarders halen geld weg, aandeelhouders dumpen hun aandelen en er moeten forse afboekingen worden gedaan op beleggingen die banken aanhouden. Er ontstaat grote behoefte aan extra kapitaal.

Het financieel stelsel wankelt

De (financiële) wereld komt in een situatie zonder precedent terecht. Regeringen en centrale banken moeten oplossingen aandragen om een ineenstorting van het financieel stelsel te voorkomen. Op 19 september 2008 kondigt het Amerikaanse ministerie van Financiën haar reddingspakket aan. Vier dagen later wordt de omvang van het pakket TARP (Troubled Asset Relief Program), 700 miljard dollar, bekendgemaakt. De financiële markten reageren positief op de aankondiging. De Amerikaanse volksvertegenwoordiging verworpt het plan echter op 28 september, waardoor op «zwarte» maandag 29 september de beurskoersen sterk dalen. Inmiddels is Fortis in een diepe crisis beland die leidt tot opsplitsing en verkoop van het Belgisch-Nederlandse concern.

Op 7 oktober 2008 komen de Europese ministers van Financiën bijeen om tot een gecoördineerde aanpak van de systeemcrisis te komen. Op 8 oktober 2008 verlagen centrale banken wereldwijd de rentes met 50 basispunten. Tegelijkertijd stellen overheden financiële middelen beschikbaar voor kapitaalinjecties in het bank- en verzekeringswezen. Een herziene versie van het Amerikaanse reddingspakket TARP, dat bekendgemaakt wordt op 14 oktober 2008, brengt langzaam wat rust op de markten terug. De grote onzekerheid omtrent financiële instellingen blijft echter in 2008 en begin 2009 aanhouden.

3.3.1 Oplossingrichtingen door overheden

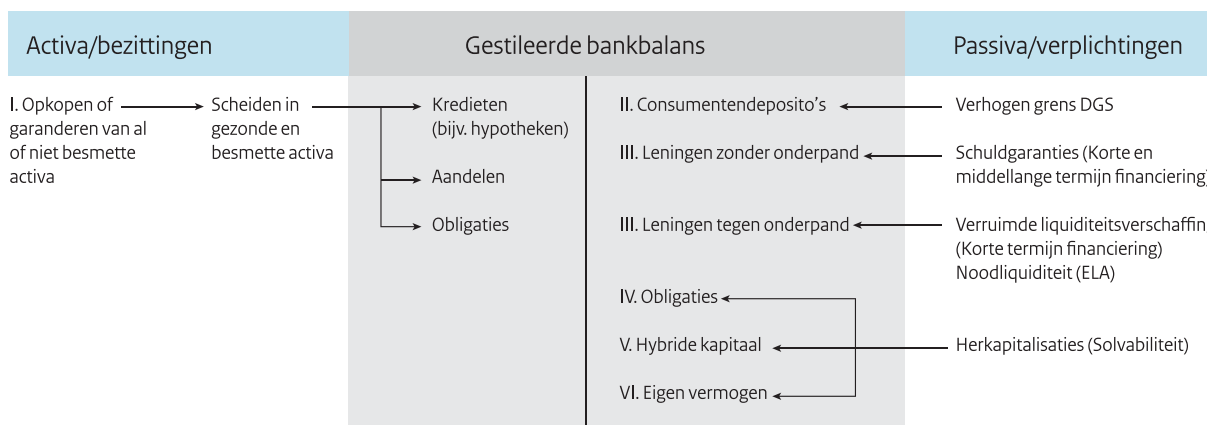
Een bankbalans kent een activazijde en een passivazijde. Aan de activakant staan de bezittingen of uitzettingen van de bank en aan de passivakant de verplichtingen of middelen van de bank. Problemen bij een bankinstelling kunnen op ten minste vier manieren worden opgelost. Aan de passivazijde van de balans zijn de meest gebruikte vormen om problemen bij een bank op te lossen liquiditeit- en kapitaalinjecties. Over het algemeen worden liquiditeitinjecties beschikbaar gesteld door centrale banken tegen onderpand, via korte termijn financiering of noodliquiditeit. Kapitaalinjecties kunnen worden gedaan door private partijen of door overheden die daarvoor geldelijke middelen van de belastingbetaler aanwenden. Kapitaalinjecties verbeteren de solvabiliteitsratio van een bank en kunnen gepaard gaan met het verkrijgen van zeggenschap in de onderneming. In de meeste gevallen treffen overheden governance

maatregelen, bijvoorbeeld door het vertrek van bestuurders te eisen, variabele beloningen te matigen of commissarissen te benoemen.

Problemen aan de activazijde van een bank kunnen worden opgelost door het opkopen of garanderen van activa door overheden. In de Verenigde Staten werd eerder voor deze aanpak gekozen dan in Europa. In de figuur hieronder wordt een gestileerde bankbalans weergegeven:

Figuur 3.1

Gestileerde bankbalans



Bron: Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (dr. J. Lemmen)

Ad. I Activa van banken

Door de problemen op de Amerikaanse huizenmarkt ontstaat er twijfel over de waarde van de Amerikaanse hypotheekportefeuilles. Dit komt tot uiting in dalende marktprijzen van die activa. De internationale boekhoudregels dwingen de instellingen tot aanpassing van de waardering van deze bezittingen op de balans. Ook andere activa, zoals aandelen en obligatieportefeuilles in andere financiële instellingen worden besmet. Dit leidt tot een aanzienlijke druk op de solvabiliteit. De onzekerheid over de kwaliteit van de activa op de balans veroorzaakt wantrouwen tussen de financiële instellingen. De bezittingen zijn niet langer een fundament voor de bank maar een ongewisse factor: een bad asset (hierna: besmette activa). Deze activa kunnen worden ondergebracht in een bad bank. Een andere mogelijkheid om besmette activa te isoleren is een vorm van garantie zoals bij ING is gebeurd met de Alt-A-portefeuille. Ook garanties op gezonde activa kunnen helpen om de kapitaalpositie te verbeteren. Door een dergelijke garantie dalen de risico- gewogen activa van een instelling en daalt dus de vermogensbehoefte. Dit is bijvoorbeeld bij ABN AMRO gebeurd waar de Nederlandse Staat de Nederlandse hypotheekportefeuille heeft gegarandeerd (CRI: Credit Relief Instrument).

Ad. II Passiva van banken: consumentendeposito's

Het depositogarantiestelsel houdt in dat alle consumentendeposito's van banken tot een bepaald bedrag worden gegarandeerd. Zo moeten «bank runs», waarbij het publiek massaal haar geld van een bank haalt, voorkomen worden. Nederland en Spanje verhogen de dekking begin oktober tot 100 000 euro, Zwitserland tot 100 000 Zwitserse frank en het Verenigd Koninkrijk tot 50 000 pond. De Verenigde Staten verhogen de dekking zelfs tot 250 000 dollar. Frankrijk handhaaft de al sinds 1979

bestaande grens van 70 000 euro. België en Duitsland verhogen de dekking in stappen naar 100 000 euro.

Ad. III Passiva van banken: leningen van andere banken (wholesale funding)

In september 2008 verdwijnt na de val van Lehman Brothers het vertrouwen tussen banken onderling in de interbancaire geldmarkt. Het eerste gevolg is verstoring van de markt voor interbancaire leningen zonder onderpand, waardoor het voor financiële instellingen moeilijk is om tegen aanvaardbare tarieven geld te lenen. De rente in dit deel van de interbancaire geldmarkt stijgt fors. Het tweede gevolg is dat het aandeel van kortlopende financiering toeneemt. Marktpartijen zijn onzeker over de kredietwaardigheid van hun tegenpartijen en verkorten de looptijd van hun leningen aan banken. Banken komen daardoor in de knel. Als regel lenen ze geld uit voor langere tijd en trekken ze geld aan voor kortere tijd omdat dit laatste goedkoper is. Een deel van het benodigde geld moet dus steeds opnieuw weer geleend worden. Banken krijgen steeds meer moeite om de dagelijkse activiteiten te financieren. Sommige banken krijgen zelfs helemaal geen toegang meer tot langlopende leningen. Om het vertrouwen tussen banken te herstellen, wordt in groot aantal landen een garantieregeling op bancaire schulden ingevoerd. Als banken de rente en aflossing op hun schulden niet meer kunnen betalen, dan neemt de overheid deze kosten van hun over. Dankzij die garantie kan het onderlinge leenverkeer weer op gang komen.

Ad. IV Passiva van banken: obligaties

Obligaties zijn langlopende leningen. Ook de markt voor nieuwe obligaties was praktisch gesloten in het najaar van 2008. Bij steunoperaties kan ook deze vorm van kapitaal worden betrokken. Als onderdeel van de overname van de Nederlandse Fortis-onderdelen door de Nederlandse Staat zijn ook de langlopende leningen van Fortis Bank Nederland aan het oude moederbedrijf overgenomen.

Ad. V Passiva van banken: hybride kapitaal

Hybride kapitaal is een vorm van kapitaal die tussen vreemd vermogen en eigen vermogen in hangt en dus zowel kenmerken van (langlopende) leningen als van aandelenkapitaal heeft. Er zijn verschillende vormen van hybride vermogen die ook gebruikt zijn in de crisistijd. De CT1 securities die de Nederlandse Staat gebruikte voor de kapitaalinjecties in ING, AEGON en SNS REAAL, kunnen gezien worden als hybride kapitaal net als de verplicht converteerbare leningen (MCN: Mandatory Convertible Notes) waarmee ABN AMRO geherkapitaliseerd is.

Ad. VI Passiva van banken: eigen vermogen

Kapitaalsteun voor de val van Lehman Brothers

Een aantal landen heeft al voor 15 september 2008 individuele banken ondersteund met kapitaalinjecties. In februari 2008 heeft het Verenigd Koninkrijk de bank Northern Rock gered door de bank te nationaliseren. In Duitsland moesten diverse publieke banken (*Landesbanken*) gered worden met kapitaalsteun van de regionale overheid. Naast injecties door overheden zijn er voor de val van Lehman Brothers nog beperkte mogelijkheden om op de markt zelf kapitaal aan te trekken. Zo plaatst Fortis in juli 2008 nog een emissie bij het Libische staatsfonds, een Russische zakenman en het Nederlandse pensioenfonds ABP.

Figuur 3.2

De Nederlandse situatie

De Nederlandse crisissituatie wordt in eerste instantie beheerst door de problemen van Fortis. Het ministerie van Financiën en De Nederlandsche Bank richten hun aandacht in het bijzonder op het vinden van een oplossing voor de Nederlandse onderdelen van Fortis. Nadat op 3 oktober 2008 deze onderdelen zijn overgenomen, krijgen de autoriteiten in een kort tijdsbestek veel nieuwe probleemdoSSIERS op tafel.

<p>De heer Knot: <i>"Het is mij vooral opgevallen dat het in een dergelijke setting niet meer mogelijk is om de mate van urgentie – soms zou ik zelfs stress willen zeggen – die wij toen voelden, over het voetlicht te krijgen."</i></p> <p style="text-align: right;">- huidig president DNB -</p>	<p>De heer Wellink: <i>"Als u zich inleeft in de drukte die wij toen hadden ... Het aantal pannetjes dat wij op het vuur hadden staan ... Dat is niet het fornuis bij mij thuis met vier pitjes. Er waren honderd vlammetjes. Wij renden van het ene kookpannetje naar het andere. Daarnaast kijkend moet ik zeggen dat ik het allemaal wonderlijk snel gegaan vind."</i></p> <p style="text-align: right;">- toenmalig president DNB -</p>	<p>De heer Gerritse: <i>"In eerste instantie was het heel specifiek alle hens aan dek wat betreft Fortis/ABN AMRO en Icesave. Het rolde achter elkaar door. Er was een discussie in Europa. Daar waren wij heel druk doende mee. De eerste helft van oktober hadden wij onze handen vol aan het opzetten van verschillende teams om dat te doen."</i></p> <p style="text-align: right;">- toenmalig secretaris-generaal ministerie van Financiën -</p>
---	---	--

Tijlijn:

25 sep 2008	De heer Ter Haar presenteert op het ministerie van Financiën zijn plan voor kapitaalversterking.
28 sep 2008	België, Nederland en Luxemburg sluiten overeenkomst over steun aan Fortis.
2 okt 2008	ING meldt zich bij De Nederlandsche Bank en geeft uitleg over mogelijke problemen.
3 okt 2008	De Nederlandse Staat koopt de Nederlandse onderdelen van het Fortisconcern. ABN AMRO en ASR zijn sindsdien in handen van de Staat.
7 okt 2008	De Nederlandse depositogarantie wordt verhoogd van 40.000 tot 100.000 euro en eigen risico voor houders van spaarrekeningen wordt afgeschaft. Deze tijdelijke maatregel is per 2 juli 2009 definitief geworden.
8 okt 2008	ING meldt zich bij de minister van Financiën met een verzoek om steun.
9 okt 2008	Bekendmaking kapitaalverstrekking 20 miljard euro en aankondiging voorfinanciering vergoeding voor spaarders bij Icesave. Het faillissement van Icesave is nog niet geheel afgewikkeld.
13 okt 2008	Aankondiging Nederlandse garantieregeling 200 miljard euro. Totaal openstaande bedrag aan gegarandeerde leningen 34,2 miljard per 30 juni 2011.
19 okt 2008	Aankondiging kapitaalinjectie 10 miljard euro in ING. ING heeft 7 miljard euro afgelost.
28 okt 2008	Aankondiging kapitaalinjectie 3 miljard euro in AEGON. 15 juni 2011: aankondiging aflossing laatste gedeelte staatsteun, steun reeds afgelost.
13 nov 2008	
december 2008	Aankondiging kapitaalinjectie 750 miljoen euro in SNS Reaal. 185 miljoen euro is afgelost, resterende aflossing is nog niet voltooid.
januari 2009	
26 jan 2009	Aankondiging steun aan ING voor Amerikaanse hypotheekportefeuille.

Bron: Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel

Kapitaalsteun na de val van Lehman Brothers

De lidstaten van de EU maken op de Ecofin van 7 oktober 2008 afspraken over de voorwaarden voor overheidsmaatregelen. De stabiliteit van het financiële systeem en de bescherming voor de houders van spaartegoeden leiden tot «an approach including, among other means, recapitalisation of vulnerable systemically relevant financial institutions.»¹ Er wordt gesproken over de mogelijkheid om met kapitaalinjecties de problemen bij banken op te lossen. De Europese Commissie stelt een leidraad op voor herkapitalisaties in verband met de regels voor staatsteun. Na de val van Lehman Brothers zijn transacties met investeerders uit het Midden en Verre Oosten (veelal staatsfondsen) eigenlijk nog het enige alternatief voor het aantrekken van kapitaal. Zo haalt de Britse bank Barclays in november 2008 nog zo'n 8,5 miljard euro op in Abu Dhabi en Qatar.

3.3.2 Oplossingrichtingen door centrale banken

Na de val van Lehman Brothers in september 2008 nemen de zorgen over kredietrisico op de financiële markten dusdanig toe dat overal ter wereld geldmarkten opdrogen. Vanaf dat moment nemen de ECB en de andere centrale banken van het Eurosysteem steeds verdergaande maatregelen om ervoor zorg te dragen dat solvabele banken kunnen doorgaan met functioneren.

Op 18 september 2008 komen de centrale banken overeen hun onderlinge valutaswaps (het «ruilen» van buitenlandse valuta waarin de centrale bank een tijdelijk overschot heeft tegen valuta waarin zij een tekort heeft) flink op te hogen. Dit betekent dat centrale banken buiten de Verenigde Staten gemakkelijker liquiditeit in dollars kunnen verstrekken, wat op dat moment een knelpunt is voor veel instellingen.² Ook wordt de aanvoer van liquiditeit in Europa via de herfinancieringoperaties van de ECB substantieel verruimd. Om de effectiviteit van deze liquiditeitsaanvoer te maximaliseren beslist de ECB op 8 en 15 oktober 2008 om, zo lang dit nodig is, al deze operaties uit te voeren tegen een vast tarief en met minder strikte voorwaarden voor het onderpand. Daarnaast begint de ECB ook met het verschaffen van liquiditeit met een langere looptijd, van drie tot zes maanden.³

Eveneens op 8 oktober voert de ECB, gecoördineerd met vijf andere centrale banken waaronder de Fed, de eerste van een reeks renteverlagingen door. Stapsgewijs daalt de rente van 4,25% voor de val van Lehman naar uiteindelijk 1,00% op 7 mei 2009.

Deze laatste renteverlaging wordt aangevuld met een pakket met voor de ECB onconventionele monetaire beleidsmaatregelen. Het doel hiervan is om de liquiditeit van financiële markten te ondersteunen, maar vooral om uiteindelijk de kredietverlening naar de reële economie te bevorderen. De belangrijkste onderdelen van het pakket zijn een drietal eenjarige herfinancieringoperaties tegen een vaste rente en een opkoopprogramma voor gedekte obligaties ter waarde van 60 miljard euro.⁴

Adviserende rol ECB

De ECB en het Eurosysteem hebben de herkapitaliseringsmaatregelen van de nationale overheden daarnaast met aanbevelingen ondersteund. Daarbij stelde de ECB zich steeds op het standpunt dat de specifieke marktsituatie van iedere instelling moet worden meegenomen, en dat in het bijzonder onderscheid gemaakt moet worden tussen in de kern gezonde en noodlijdende (distressed) banken.

¹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 624.

² De acute liquiditeitscrisis bij Fortis begon met een tekort aan dollarliquiditeit.

³ Toespraak Trichet, *Réflexions sur les turbulences financières*, 23 december 2008.

⁴ DNB. In het spoor van de crisis: achtergronden bij de financiële crisis. Amsterdam, 2010.

3.3.3 Gebruikte oplossingen in een internationale context

Om de acute financiële crisis te bestrijden en individuele problemen van banken op te lossen, nemen overheden en centrale banken vooral in september en oktober 2008 een groot aantal maatregelen. De Verenigde Staten kiezen in eerste instantie voor oplossingen van besmette activa, terwijl de Europese aanpak meer is gericht op kapitaalinjecties en schuldgaranties.

In onderstaande tabel is aangegeven wanneer er van een steunmaatregel voor het eerst gebruik is gemaakt. De *schuin-* en *vetgedrukte* maatregelen betreffen respectievelijk een instellingsspecifieke en een algemene steunmaatregel. De verhoging van de depositogaranties en schuldgaranties zijn veelal door een algemene maatregel tot stand gekomen, terwijl kapitaalinjecties en besmette activa oplossingen een gemengd beeld laten zien.

Tabel 3.1 Internationaal perspectief

	Verhoging depositogaranties	Kapitaalinjecties	(partiële) Nationali- saties	Schuldgaranties	Besmette activa oplossingen
België	7 okt. 2008	<i>28 sep. 2008</i>	<i>30 sep. 2008</i>	<i>30 sep. 2008</i>	<i>10 okt. 2008</i>
Duitsland	5 okt. 2008	<i>30 jul. 2007</i>	<i>29 sep. 2008</i>	<i>30 sep. 2008</i>	<i>8 feb. 2008</i>
Frankrijk	–	13 okt. 2008	–	–	<i>14 nov. 2008</i>
Ierland	20 sep. 2008	14 dec. 2008	<i>15 jan. 2009</i>	29 sep. 2008	21 dec. 2009
Nederland	7 okt. 2008	<i>28 sep. 2008</i>	<i>3 okt. 2008</i>	13 okt. 2008	<i>26 jan. 2009</i>
Spanje	7 okt. 2008	–	–	13 okt. 2008	10 okt. 2008
Verenigd Koninkrijk	2 okt. 2008	<i>22 feb. 2008</i>	<i>29 sep. 2008</i>	8 okt. 2008	19 jan. 2009
Verenigde Staten	3 okt. 2008	13 okt. 2008	<i>16 sep. 2008</i>	14 okt. 2008	19 sep. 2008
Zwitserland	5 nov. 2008	<i>16 okt. 2008</i>	–	–	<i>16 okt. 2008</i>

Na de val van Lehman Brothers besluiten Europese overheden om een algemene faciliteit voor kapitaalinjecties beschikbaar te stellen voor alle financiële instellingen. In de Verenigde Staten is TARP de algemene faciliteit voor besmette activa oplossingen. De systeemcrisis betekent onder andere dat problemen van één instelling over kunnen slaan naar andere instellingen. Algemene faciliteiten dienen als vangnet voor het besmettingsgevaar en om een vertrouwenwekkend signaal af te geven. In de meeste gevallen is het de instelling zelf die vraagt om steunmaatregelen.

De Verenigde Staten en Frankrijk zijn hierop een uitzondering. In deze landen zijn de banken verplicht om een kapitaalinjectie vanuit de overheid te accepteren. Banken zijn in eerste instantie terughoudend met het vragen of accepteren van steun. Het stigmatiserende effect van individuele steun, bijvoorbeeld omdat de financiële markten instellingen afrekenen op steunmaatregelen, kan door verplicht stellen vermeden worden.

Nederland presenteert direct na het Verenigd Koninkrijk haar pakket maatregelen bestaande uit een kapitaalverstrekkingfaciliteit (20 miljard euro) en de verhoging van het gegarandeerde bedrag in het depositogarantiestelsel tot 100 000 euro zonder eigen risico. Het Nederlandse pakket wordt op 13 oktober 2008 aangevuld met een garantieregeling (200 miljard euro) voor bankleningen. Het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk komen met een groter pakket inclusief een garantieregeling voor bankleningen. Zwitserland geeft de bank UBS op 16 oktober 2008 in één keer een combinatie van een kapitaalinjectie en oplossing voor besmette activa.

Een beperkt aantal landen heeft de besmette activa op de balansen van financiële instellingen aangepakt. Daarbij gaat het in veel gevallen om maatwerk om de problemen van grote systeemrelevante instellingen aan te pakken, zoals bij Citigroup en Bank of America (Verenigde Staten), West LB en Bayern LB (Duitsland), UBS (Zwitserland), Fortis (België), Dexia (België en Frankrijk) en ING (Nederland). In 2009 worden in verscheidene landen alsnog faciliteiten voor besmette activa ingesteld.

Tabel 3.2 Steun verleend aan financiële instellingen in de Europese Unie (oktober 2008–december 2010)¹

	Toegezegd		Gebruikt	
	Miljarden euro's	Procenten BBP	Miljarden Euro's	Procenten BBP
Garanties	3 208	27,2%	757	6,4%
Herkapitalisaties	560	4,7%	303	2,6%
Besmette activa	394	3,3%	104	0,9%
Anders (liquiditeitssteun)	123	1,0%	77	0,7%
Totaal	4 285	36,3%	1 240	10,5%

¹ The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis. Commission Staff Working Paper, oktober 2011, SEC (2011) 1126 Final.

3.4 Doorwerking op de reële economie

De financiële crisis werkt ook door in de reële economie, onder meer door druk op de kredietverlening en een toenemende werkloosheid. De wereldhandel neemt sterk af, evenals de bedrijvigheid. Vermogensverliezen op de beurzen vinden internationaal hun weerslag op pensioenen en hebben effect op de consumptie. Een negatief sentiment en een dalend vertrouwen van consumenten en producenten zorgen voor uitstel van bestedingen en investeringen waardoor risicopremies wereldwijd stijgen. De waarde van illiquide activa daalt en kredietpremies, de kosten voor het lenen van geld, stijgen. Door het ingrijpen van overheden wordt een volledige ineenstorting van de economie voorkomen, zo weten we nu.

Een belangrijke graadmeter van de reële economie is de groei van het bruto binnenlands product (BBP). Verschillende instanties en autoriteiten maken groeiprognoses van het BBP. Deze cijfers worden onder meer door regeringen gebruikt voor het opstellen van begrotingen en bij het maken van beleidskeuzes. In de tabel hieronder staan groeiprognoses van verschillende instanties en autoriteiten.

Tabel 3.3 Groeiprognoses BBP 2009 volgens CPB, IMF, EC en OESO²¹

Datum prognose	CPB 16 sep. '08	IMF 8 okt. '08	EC 3 nov. '08	OESO 4 nov. '08	IMF 6 nov. '08	Realisatie 2009 ¹
Nederland	1,25%	1%	0,4%	- 0,2%	-	- 3,5%
Eurogebied	1,0%	0,2%	0,1%	- 0,5%	- 0,5%	- 4,2%
Duitsland		0%	0%	- 0,6%	- 0,8%	- 5,1%
België		0,2%	0,1%	- 0,1%	-	- 2,8%
Engeland		- 0,1%	- 1,0%	- 1,1%	- 1,3%	- 4,4%
Frankrijk		0,2%	0%	- 0,5%	- 0,5%	- 2,7%
Italië		- 0,2%	0%	- 0,8%	- 0,6%	- 5,5%
Spanje		- 0,2%	- 0,2%	- 0,9%	- 0,7%	- 3,7%
Verenigde Staten	0,75%	- 0,1%	- 0,5%	- 0,9%	- 0,7%	- 3,5%

²¹ Kamerstuk 31 371, nr. 54 + onderzoek PEFS.

¹ Eurostat, Europese Commissie, <http://ec.europa.eu/eurostat>

De prognoses van september en oktober 2008 laten zien dat economieën wereldwijd in 2009 tot stilstand komen. Een maand later zijn de prognoses dusdanig naar beneden bijgesteld dat er sprake is van krimp. Het is op dat

moment voor instanties en autoriteiten onzeker in welke mate de gevolgen voor de reële economie afwijken van een «normale» conjuncturele neergang.¹

In december 2008 stelt het CPB haar prognose, in een tijdsbestek van drie maanden, bij van 1,25 procent groei naar 0,75 procent krimp.² Er zijn grote zorgen om de werkloosheid, die naar verwachtingen van het CPB sterk zal stijgen. Het kabinet heeft eerder op 28 november 2008 werktijdverkorting mogelijk gemaakt voor bedrijven die als gevolg van de kredietcrisis over een periode van twee maanden een omzetverlies leden van ten minste 30%.³ Het kabinet wil met deze maatregel voorkomen dat de werkloosheid sterk stijgt. De maatregel, later deeltijd-WW genoemd, is 1 juli 2011 beëindigd. De werkloosheid is niet hoger geweest dan 6% van de beroepsbevolking.

Op 17 februari 2009 maakt het CPB bekend dat de economie in 2009 zal krimpen met 3,5 procent en dat de werkloosheid in 2009 zal oplopen tot 5,5 procent en in 2010 tot 8,75 procent.⁴ De perceptie op dat moment is dat deze crisis de zwaarste economische crisis sinds de jaren '30 van de vorige eeuw zal worden. Begin maart daalt de Nederlandse beursgraadmeter AEX onder de 200 punten, de laagste stand sinds juli 1995.

Op 25 maart 2009 sluiten sociale partners een nationaal akkoord met het kabinet.⁵ Dit akkoord bevat onder andere een crisispakket dat de economie moet stimuleren en de overheidsfinanciën herstellen. Zo wordt tussen de sociale partners loonmatiging afgesproken. De overheid voert versneld investeringen uit in de infrastructuur, bouw en innovatie. De werktijdverkorting wordt omgezet in de deeltijd-WW en het kabinet heeft het voornemen de AOW-leeftijd te verhogen naar 67 jaar. Uitgangspunt van het kabinet is dat de steunmaatregelen «tijdig, tijdelijk en trefzeker» moeten zijn.⁶ In totaal bedraagt de economische impuls van het akkoord circa 6 miljard euro.

Het eerste kwartaal van 2009 blijkt achteraf het dieptepunt van de financiële crisis te zijn geweest.

De crisismaatregelen van 2008 en 2009 hebben vele miljarden euro's gekost. De kredietcrisis en haar doorwerking op de reële economie hebben tot hogere overheidsuitgaven en lagere inkomsten geleid. Dit heeft zijn weerslag gehad op de Rijksbegroting. De staatsschuld is toegenomen, ondanks dat een deel van de directe uitgaven voor het redden van de financiële instellingen al is teruggekomen. De huidige begrotingsproblematiek en de Eurocrisis kunnen dan ook niet los gezien worden van de kredietcrisis en de in dat verband genomen maatregelen.

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 54.

² Kamerstuk 31 371, nr. 61. Bijlage 5. *Decemberraming 2008*.

³ Staatscourant 2008, nr. 232, 28 november 2008.

⁴ Persconferentie 17 februari 2009 van de heer Teulings en minister-president Balkenende.

⁵ MKB Nederland, *Crisispakket biedt kansen*, 26 maart 2009.

⁶ Kamerstuk 31 070, nr. 24.

HOOFDSTUK 4 FORTIS/ABN AMRO

4.1 Inleiding

Op vrijdag 3 oktober 2008 heeft de Nederlandse Staat na onderhandelingen met de Belgische Staat de Nederlandse onderdelen van Fortis SA/NV gekocht. Het bankonderdeel van de Belgisch-Nederlandse financiële instelling is een week eerder in een acute liquiditeitscrisis terecht gekomen. Om Fortis te redden van een faillissement komen de Belgische, Nederlandse en Luxemburgse overheden op zondag 28 september 2008 overeen om in totaal 11,2 miljard euro aan kapitaal te injecteren in de respectievelijke landendochters van Fortis Bank in ruil voor belangen om en nabij de 49%. De Nederlandse overheid zou 4 miljard euro betalen voor een belang van 49% in Fortis Bank Nederland, maar dit deel van de overeenkomst is nooit geëffectueerd en vervangen door de verwerving van alle Nederlandse delen van Fortis.

De Nederlandse Staat betaalt 16,8 miljard euro aan Fortis voor 97,8% van de aandelen in Fortis Bank Nederland Holding, inclusief het volledige belang van Fortis in de ABN AMRO-onderdelen, 100% van de aandelen in Fortis Verzekeringen Nederland en 100% van de aandelen in Fortis Corporate Insurance.¹ Daarnaast heeft de Nederlandse Staat 34 miljard euro aan kortlopende schuld van Fortis Bank Nederland en haar dochterondernemingen aan Fortis Bank SA/NV overgenomen en is de afspraak gemaakt dat enkele langlopende en achtergestelde leningen ter waarde van maximaal 16 miljard euro versneld zullen worden afgelost door Fortis Bank Nederland aan Fortis Bank SA/NV.²

In totaal is dus 66,8 miljard euro overgemaakt door de Nederlandse Staat aan Fortis. Inmiddels is Fortis Corporate Insurance verkocht en zijn de bankdelen samengevoegd tot een nieuwe ABN AMRO Bank. Aflossingen, dividenden, herkapitalisaties, omzettingen van vreemd vermogen in eigen vermogen en financieringskosten in beschouwing nemend, staat bij het ter perse gaan van dit rapport een saldo van zo'n 32 miljard euro open in verband met de ingrepen van de Nederlandse Staat rond Fortis en ABN AMRO.³

Dit hoofdstuk is grotendeels chronologisch opgebouwd. Allereerst wordt het voortraject behandeld vanaf het moment in het voorjaar van 2007 dat Fortis betrokken raakt bij plannen om ABN AMRO over te nemen en op te splitsen tot aan de val van Lehman Brothers op 15 september 2008. Daarna komt de aanloop naar en de totstandkoming van de overeenkomst tussen Nederland, België en Luxemburg op 28 september 2008 aan de orde. Vervolgens wordt de aanloop en totstandkoming van de verwerving door de Nederlandse Staat van de Nederlandse Fortis-onderdelen op 3 oktober 2008 beschreven en geanalyseerd. Tenslotte komen relevante gebeurtenissen van na 3 oktober aan de orde zoals de beslissing om de bankdelen te integreren en de herkapitalisaties van de bankdelen. Elk deel wordt afgesloten met conclusies die specifiek betrekking hebben op de betreffende periode. Het hoofdstuk sluit af met algemene conclusies die betrekking hebben op de gehele casus Fortis/ABN AMRO.

¹ Kamerstuk 31 789, nrs. 8, 23 en 27.

² Kamerstuk 31 371, nr. 12.

³ Kamerstuk 33 000, nr. 2.

Box 4.1 Chronologisch overzicht

maart-augustus 2007	Aanvang kredietcrisis met problemen in Amerikaanse subprime hypotheke. Deze leningen zijn in gesecuritiseerde vorm een belangrijk onderdeel van allerlei gestructureerde beleggingsproducten. Onzekerheid omtrent de waardering van dergelijke producten en de posities die financiële instellingen hebben in deze producten ondermijnt het vertrouwen van financiële instellingen in elkaar. De interbancaire markt gaat in de loop van 2007 steeds moeizamer functioneren waarbij sommige segmenten zelfs vrijwel volledig stilvallen. Hierdoor worden twee belangrijke kanalen van funding voor banken aangetast, namelijk het securitiseren van leningen en de onderlinge interbancaire geldmarkt.
februari- september 2007	De overnamestrijd rond ABN AMRO resulteert in afgifte van een verklaring van geen bezwaar voor de overname van ABN AMRO door een consortium van Royal Bank of Scotland, Santander en Fortis op 17 september 2007 onder voorwaarde dat de financiering moest zijn verzekerd, en waarbij werd bepaald dat voor het opsplitsen van ABN AMRO, en de integratie van onderdelen in de consortiumpartners, separatie-, transitie- en integratieplannen ter goedkeuring aan DNB moesten worden voorgelegd.
4 oktober 2007	Start van het EC-Remedy traject met de bekendmaking van de voorwaarden van de Europese Commissie voor integratie ABN AMRO Nederland en Fortis Bank Nederland om een te dominante marktpositie in Nederland van Fortis door de overname van ABN AMRO-onderdelen te voorkomen.
2008	Afsplitsingen en integratie ABN AMRO-onderdelen bij de consortiumpartners. Onder andere afgifte verklaring van geen bezwaar door DNB voor verkoop ABN AMRO Asset Management aan Fortis op 29 januari 2008.
eerste halfjaar 2008	Toenemende problemen bij Fortis: verliezen en afschrijvingen op de portefeuille gestructureerde producten van Fortis Bank en problemen om afdoende kapitaal bij elkaar te krijgen om de integratie van ABN AMRO-onderdelen op termijn mogelijk te maken.

januari- februari 2008	Toenemende zorgen bij de toezichthouders over Fortis. De Belgische toezichthouder CBFA (Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezenen) dringt op 27 januari formeel aan op duidelijkheid over de blootstelling van Fortis aan giftige producten. DNB start op 18 februari project Tristan: een intern onderzoek naar mogelijke scenario's, waarbij de casus Fortis als voorbeeld wordt gebruikt om in beeld te brengen wat er zou gebeuren als een grote instelling in serieuze problemen zou komen.
maart-april 2008	Goedkeuring DNB voor transitieplan ABN AMRO Bank op 10 maart en indiening door Fortis Bank Nederland op 1 april van het integratieplan bij DNB (start project Kronos).
Vanaf juni 2008	Naarmate DNB vanaf juni 2008 steeds bezorgder wordt over de situatie van Fortis en deze zorgen in mindere mate gedeeld worden door de Belgische toezichthouder CBFA, gaat DNB steeds meer vragen direct aan Fortis stellen.
26 juni 2008	Fortis komt met het bericht dat ingrijpende maatregelen nodig zijn om de kapitaalbuffer te versterken. Er is 8,3 miljard euro extra nodig om de integratie van ABN AMRO op termijn te kunnen realiseren. Er volgt direct een kapitaalverhoging van 1,5 miljard euro, het interim-dividend wordt geschrapt, de uitbetaling van het dividend over 2008 zal in aandelen plaatsvinden en er zullen diverse activa moeten worden verkocht. Na de kapitaalverhoging staan er 2,35 miljard aandelen uit. De beurswaarde is 24 miljard euro.
2 juli 2008	DNB-president Wellink en minister van Financiën Bos bespreken met elkaar Wellinks ernstige zorgen om het Fortis-concern. Er worden afspraken gemaakt over wat er gedaan moet worden als het verder mis dreigt te gaan.
3 september 2008	Brief De Boeck aan DNB/CBFA over EC-Remedy problematiek in samenhang met separatie en integratie ABN AMRO
15 september 2008	Val van Lehman Brothers
22-26 september 2008	Er worden voorbereidende gesprekken gevoerd over mogelijke oplossingen voor het Fortis-concern tussen DNB, het ministerie van Financiën, het ministerie van Algemene Zaken en met financiële instellingen (o.a. ABP, ABN AMRO, Fortis Bank Nederland, ING).

26 september 2008	Fortis overleeft deze dag ternauwernood. Het vertrouwen staat onder grote druk (hoge cds-spread) en de liquiditeitspositie is dusdanig verslechterd dat er gedurende het weekend verregaande maatregelen genomen moeten worden.
27 september 2008	Overleg op DNB in Amsterdam tussen de heren Bos, Wellink, Balkenende en delegaties van het ministerie van Financiën, het ministerie van Algemene Zaken en DNB. Ook ING en EC zijn op DNB aanwezig.
28 september 2008	Na een week van steeds verder afnemend vertrouwen in Fortis op de financiële markten wordt een overeenkomst afgesproken tussen de Benelux-landen om kapitaalinjecties in Fortis te doen om een acute liquiditeitscrisis bij het bedrijf af te wenden.
30 september 2008	In het Torentje wordt rond 15.00 uur de intentie uitgesproken om alle Nederlandse Fortis-onderdelen te verwerven. Aanwezig zijn Bos, Wellink, Balkenende, Ollongren, Ter Haar en Gerritse. Eerder op die dag zijn DNB en het ministerie van Financiën ingelicht over een pandrecht dat rust op de Nederlandse verzekeraar.
30 september 2008	Verklaring regering voor de Tweede Kamer, aanvang 16.30 uur: uitleg over de totstandkoming van de Benelux-overeenkomst en de achtergrond van de problemen bij Fortis. Ondertussen wordt er enerzijds dooronderhandeld over de Benelux-overeenkomst en wordt anderzijds aan de Belgische autoriteiten te kennen gegeven dat de Nederlandse Staat de Nederlandse Fortis-onderdelen wil overnemen.
1–3 oktober 2008	Onderhandelingen vinden plaats in Brussel, op het kantoor van de CBFA en de residentie van premier Leterme.
3 oktober 2008	De Nederlandse staat verwerft de Nederlandse Fortis-onderdelen (Fortis Bank Nederland, het aandeel van Fortis in RFS waaronder het Nederlandse kantorennetwerk van ABN AMRO, Fortis Verzekeringen Nederland en Fortis Corporate Insurance) voor een prijs van 16,8 miljard euro en neemt 50 miljard euro aan kort en langlopende (deels achtergestelde) leningen over. In totaal wordt 66,8 miljard euro overgemaakt.
8 oktober 2008 14 oktober 2008	Kamerdebat over Fortis en ABN AMRO. Besloten technische briefing voor de vaste commissie voor Financiën om meer uitleg te geven over waardering en prijsbepaling.

21 november 2008	Minister van Financiën maakt visie op strategie Fortis Bank Nederland en ABN AMRO N-Share bekend.
24 december 2008	De staat treedt toe tot (S)CSA en neemt het aandelenbelang van 33,8% in RFS Holdings B.V. (ABN AMRO N-Share en Z-Share) over van FBN Holding voor 6,5 miljard euro, gefinancierd door aflossing op de langlopende en achtergestelde leningen.
maart 2009	Het Transitieteam van ABN AMRO levert een kapitaalplan in bij het ministerie van Financiën.
26 juni 2009	Brief Minister Bos aan de Kamer over eerste herkapitalisatie ABN AMRO/ Fortis Bank Nederland
1 juli 2009	Minister geeft Kamer aanvullende informatie over de EC-Remedy en een update over de status.
22 juli 2009	Afstoten aandelen in Fortis Corporate Insurance aan de Britse verzekeraar Amlin Plc voor 350 miljoen euro.
26 juni & 19 november 2009	Diverse herkapitalisatie operaties ABN AMRO/Fortis voor een bedrag van ongeveer 6,5 miljard euro.
8 september 2009	Minister geeft in brief aan de Kamer aan dat er gesprekken zijn gevoerd met de Europese Commissie over alternatieve remedies. Europese Commissie wijzigt standpunt niet.
17 september 2009	Deutsche Bank heeft het ministerie van Financiën laten weten niet verder te willen onderhandelen over de transactie betreffende de verkoop van HBU en IFN Finance Nederland plus enkele regiokantoren.
2 oktober 2009	Brief van Eurocommissaris mededinging, mevrouw Kroes aan de minister van Financiën waarin de Europese Commissie een mogelijke deal met BNP Paribas (Fortis Commercial Banking) afkeurt en nogmaals aandringt op een deal met Deutsche Bank (HBU). Voor deze laatste deal verlengt de Europese Commissie de deadline.
20 oktober 2009	Bekendmaking van akkoord op hoofdlijnen met Deutsche Bank over de overname van onderdelen van ABN AMRO (New HBU, IFN Finance Nederland) in het kader van de EC-Remedy.
19 november 2009	Brief Minister Bos aan de Kamer over tweede herkapitalisatie
november 2009	DNB start met de beoordeling van de integratieplannen rond Fortis Bank Nederland en ABN AMRO.

januari & februari 2010	DNB verleent bankvergunning aan AAB II (nieuwe ABN AMRO bank), vernieuwt bankvergunning ABN AMRO (RBS N.V.); juridische splitsing RBS en AAB II.
april 2010	Finale herkapitalisatie ABN AMRO en afronding EC-Remedy door verkoop van New HBU aan Deutsche Bank.
10 mei 2010	Verschijsing rapport "Verloren krediet" van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel: beleidsmatige ruimte bij verlening van de verklaring van geen bezwaar voor overname van ABN AMRO had anders kunnen worden ingevuld door de minister en DNB.
juni & juli 2010	Afgifte verklaring van geen bezwaar voor juridische fusie Fortis Bank Nederland en ABN AMRO bank en juridische samenvoeging ABN AMRO Bank N.V. en Fortis Bank Nederland N.V. onder de naam ABN AMRO Bank N.V.

4.2 Voortraject: voorjaar 2007–september 2008

4.2.1 Aanvang kredietcrisis: maart–augustus 2007

In het voorjaar van 2007 worden de eerste tekenen van de crisis zichtbaar, te beginnen met problemen in de subprime-markt in de Verenigde Staten. Hierdoor ontstaat er grote onzekerheid over de waarde van activa op de balansen van financiële instellingen, in het bijzonder over de waarde van portefeuilles gestructureerde producten die voor een groot deel bestaan uit verknijpte en herverpakte subprime hypotheeklen. Net als veel andere financiële instellingen bezit Fortis een aanzienlijke portefeuille van dergelijke producten. Hoewel deze portefeuille bestaat uit hoog gewaardeerde obligaties, staat Fortis dus bloot aan de risico's van Amerikaanse subprime-hypotheeklen.

ABN AMRO is al voor de overname door het consortium in 2007, net als bijvoorbeeld de Royal Bank of Scotland, juist actief aan de aanbodkant: het ontwikkelen, structureren en verkopen van kredietobligaties. Om dit soort producten te maken dienen grote hoeveelheden financiële instrumenten te worden aangehouden. Deze voorraden zorgen voor een grote blootstelling aan de Amerikaanse huizen- en hypotheekmarkt. De toenemende onzekerheid over de waarde van activa op de balansen van financiële instellingen leidt in toenemende mate tot een wegvallend vertrouwen tussen financiële instellingen. Hierdoor beginnen de interbancaire markten steeds moeizamer te functioneren. Het aanbod van liquiditeiten dat banken nodig hebben om zichzelf te kunnen financieren begint op te drogen. Voor instellingen zoals Fortis die voor een relatief belangrijk deel van hun financiering afhankelijk zijn van het aanbod van liquiditeiten op de interbancaire markt vormt dit een bedreiging. Vanaf augustus 2007 worden deze problemen steeds meer zichtbaar en voelbaar; diverse centrale banken treden voor de eerste gezamenlijk op om liquiditeit in het systeem te pompen. Er bestaan in deze periode, los van de overnameperikelen rond ABN AMRO, bij de Nederlandse autoriteiten nog geen specifiek zorgen over de operationele gang van zaken

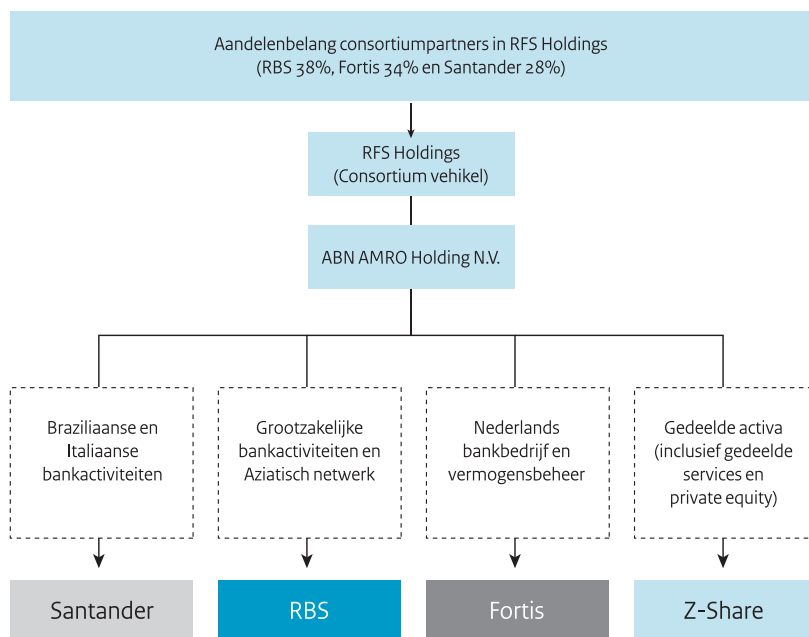
rond Fortis of ABN AMRO. Daarbij dient aangetekend te worden dat het hoofdtoezicht op Fortis onder de Belgische toezichthouder CBFA valt.

4.2.2 Overname ABN AMRO: mei–september 2007

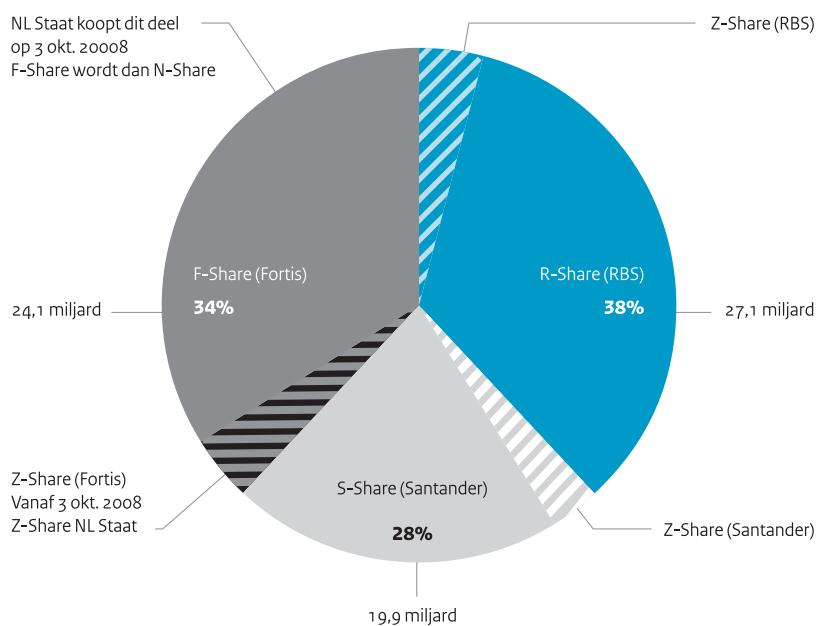
In 2007 barst ook de overnamestrijd rond ABN AMRO los. Uiteindelijk trekt een consortium van de Royal Bank of Scotland, Fortis en Santander aan het langste eind. Dit consortium, RFS genaamd, krijgt in september 2007 goedkeuring van DNB en de minister van Financiën voor overname van ABN AMRO. Daarmee is een recordbedrag van 71,1 miljard euro gemoeid dat grotendeels in contanten en deels in aandelen Royal Bank of Scotland wordt aangeboden.

Figuur 4.1

Verdeling ABN AMRO onder Royal Bank of Scotland, Fortis en Santander



Overname ABN AMRO door het RFS consortium in september 2007
Totaal 71,1 miljard euro



Opsplitsing ABN AMRO

Het consortium is van plan ABN AMRO op te splitsen en de onderdelen onder elkaar te verdelen. Santander zou onder andere de relatief losstaande onderdelen Banco Real (Brazilië) en Antonveneta (Italië) krijgen, Fortis onder andere het Nederlandse bankbedrijf, een groot deel van de vermogensbeheeractiviteiten en een groot deel van de private banking activiteiten, en de Royal Bank of Scotland de grootzakelijke activiteiten waaronder de zakenbank. Een dergelijke operatie – het opknippen van een grote systeembank – kende geen precedent. De afspraken tussen de consortiumpartners over het opsplitsen van ABN AMRO waren vastgelegd in een tweetal documenten: het Consortium and Shareholders Agreement (CSA) en het Supplemental CSA, dat is opgesteld naar aanleiding van aanmerkingen van DNB. Deze afspraken hadden tot doel potentiële belangenconflicten tussen consortiumpartners te ondervangen en er zorg voor te dragen dat er zorgvuldig werd omgegaan met de ABN AMRO boedel zodat de stabiliteit van de instelling en van het Nederlandse financiële stelsel gewaarborgd waren. Zo moest ABN AMRO als geheel steeds ruim voldoende gekapitaliseerd zijn, ook na een eventuele afsplitsing van een onderdeel. Bovendien diende bij afsplitsing het af te splitsen deel ook voldoende gekapitaliseerd te zijn. Deze voorwaarde was van belang omdat er weliswaar voldoende kapitaal in ABN AMRO als geheel zat, maar de verdeling van dat kapitaal over de delen onevenwichtig was. De heer Schmittmann, destijds voorzitter van de directie van ABN AMRO Nederland, verklaart hierover in zijn openbaar verhoor:

*De heer **Schmittmann**: «Er ontstond een misverstand bij de opsplitsing die gebaseerd was op de winstcijfers die de consortiumpartijen gekocht hadden. In de verklaring van geen bezwaar, die in feite gebaseerd was op het consortiumplan tot separatie van de verschillende entiteiten, is door de consortiumpartijen een aantal dingen over het hoofd gezien. Een van de dingen was de kapitaalallocatie binnen ABN AMRO. Men kon dat niet weten, omdat men geen due diligence had toegepast. (...) De kapitaalpositie van ABN AMRO was geconsolideerd ruim voldoende. Ging je het echter opsplitsen – daarover is het grote misverstand ontstaan – dan kwam Fortis ongeveer 6 mld. tekort. Op het moment van het ondertekenen van de verklaring van geen bezwaar wist zowel het ministerie van Financiën als de Nederlandsche Bank (DNB) dat Fortis in ieder geval, om de kapitaalpositie van het Fortis-deel op peil te houden, 6 mld. zou moeten storten in ABN AMRO Bank, omdat het grootste deel van het kapitaal in feite bij de dochters LaSalle en Banco Real in Brazilië zat.»¹*

Om te voorkomen dat kapitaalproblemen bij een van de consortiumpartners, om wat voor reden dan ook, nadelige gevolgen zou hebben voor ABN AMRO, bevatte de consortiumovereenkomst de clause dat bij tekorten consortiumleden (tegen vergoeding) kapitaal beschikbaar zouden stellen aan elkaar. De delen van Fortis waren vanaf het begin relatief gezien ondergekapitaliseerd ten opzichte van de delen van Santander en RBS. Voordat Fortis zijn delen kon integreren diende het dus zorg te dragen voor de adequate kapitalisatie van de door Fortis gekochte onderdelen van ABN AMRO.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Schmittmann, 7 november 2011.

Afgifte verklaring van geen bezwaar

De afgifte van de verklaring van geen bezwaar voor de overname van ABN AMRO in 2007 door de Nederlandsche Bank (DNB) en de minister van Financiën is uitgebreid aan de orde geweest in het rapport Verloren Krediet van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (Tcofs). Uiteindelijk is gezamenlijk getekend waarbij DNB heeft getoetst op de financiële gezondheid van de betrokken partijen (criterium a) en de mogelijkheden om voldoende toezicht te houden (criterium b). De minister heeft getoetst op de gevolgen voor de financiële stabiliteit (criterium c) waarbij DNB een brief heeft ingebracht waarin hij wijst op de toenemende risico's in het financiële stelsel, de wegvallende liquiditeit in het stelsel en de complexiteit van de operatie. Volgens DNB waren deze risico's echter te ondervangen door voorschriften en beperkingen op te leggen. Dit mondde onder andere uit in de zogenaamde gated-approval methode: voor elke nieuwe stap in het separatie- en integratietraject was steeds opnieuw toestemming nodig van DNB.

4.2.3 Fortis in problemen: periode tot de val Lehman Brothers op 15 september 2008

In 2008 houdt de spanning op de financiële markten aan. De aanhoudende twijfel over de waardering van portefeuilles op de balans blijft zich vertalen in een haperende interbancaire markt. In dit klimaat moet Fortis proberen het kapitaal bij elkaar te krijgen om zijn onderdelen van ABN AMRO op termijn te kunnen integreren. Daartoe had Fortis een plan opgesteld: er zouden emissies gedaan worden en bepaalde onderdelen zouden afgestoten of deels verkocht worden (bijvoorbeeld de joint venture met Ping An). Onderdeel van het financieringsplan waren de te bereiken synergieopbrengsten en kostenbesparingen van integratie van de ABN AMRO-delen. Fortis had dan ook haast om zijn onderdelen te integreren om deze synergievoordelen en besparingen te kunnen gaan realiseren. Ook de liquiditeitspositie van Fortis zou daarbij gebaat zijn omdat haar ABN AMRO-delen veel eigen liquiditeiten bevatten.

Kapitaalbehoefte Fortis

Het onderdeel vermogensbeheer (ABN AMRO Asset Management) wordt gesepareerd en geïntegreerd binnen Fortis in april 2008. Hiermee neemt de vermogensbehoefte binnen het ABN AMRO deel van Fortis vanwege integratie af met 3,6 miljard euro, maar er blijft op termijn extra kapitaal nodig. Om de business unit Nederland van ABN AMRO te kunnen integreren moest echter eerst de EC-Remedy worden uitgevoerd. Bij Fortis was men er lange tijd van uitgegaan dat de afstoting van onderdelen op last van de Europese Commissie positief zou uitwerken op de kapitaalpositie. De door Fortis gekozen oplossing blijkt echter operationeel zeer complex te zijn. Doordat er in de onderhandelingen alleen Deutsche Bank als bieder overblijft, wordt de onderhandelingspositie van Fortis veel slechter dan aanvankelijk gedacht. Het uiteindelijke onderhandelingsresultaat valt dus ook fors tegen, wat leidt tot een verslechtering van de kapitaalsituatie met ongeveer 1 miljard euro. De met Deutsche Bank overeengekomen prijs zorgt voor een afboeking en bovendien moet Fortis uitgebreide garanties afgeven op de kredietportefeuille van HBU, een van de te verkopen onderdelen. De heer Hessels, toenmalig vicevoorzitter van de raad van bestuur van Fortis SA/NV, verklaart in zijn openbaar verhoor:

De heer Hessels: «Dat er remedies nodig waren, werd gerespecteerd. Daar waren wij het ook mee eens, want het marktaandeel zou te groot worden. De vraag is wat je dan moet afstoten. Er is discussie

geweest over de vraag of dat een stukje van het Fortis-kantorennet moest zijn of dat het juist een stuk van ABN AMRO, de Hollandsche Bank-Unie (HBU), moest zijn. Ik ben daar zelf niet direct bij betrokken geweest. Uiteindelijk is gezegd dat het de HBU moest zijn, terwijl men wist dat het systeemtechnisch een ingewikkelde zaak zou zijn om dat uit te pellen. Dat bleek. Het moest worden verkocht. Er was uiteindelijk maar een bieder voor, namelijk de Deutsche Bank. Die maakte op een zakelijk goede, je kunt zeggen handige, manier gebruik van de moeilijke omstandigheden. Uiteindelijk kwam daar een prijs uit die een geweldig gat sloeg in het solvabiliteitsplan van Fortis, een gat van 1,1 of 1,2 mld.»¹

Box 4.2 EC-Remedy

De Europese Commissie was van mening dat door het samenvoegen van ABN AMRO Nederland en Fortis Bank Nederland er te weinig marktpartijen zouden overblijven in het marktsegment dienstverlening aan het midden- en kleinbedrijf. Er diende dus een nieuwe marktpartij te komen die de rol van Fortis Bank Nederland als vierde partij en «uitdager» van de drie grote partijen ABN AMRO, Rabobank en ING zou overnemen. Hiervoor waren in grote lijnen twee mogelijkheden. Ten eerste verkoop van onderdelen van Fortis Bank Nederland, met name Fortis Commercial Banking en Fortis Commercial Finance. Ten tweede verkoop van ABN AMRO dochter HBU, een aantal grote ABN AMRO kantoren en IFN Finance Nederland. Beide opties waren lastig. De Fortis-delen waren een geïntegreerd onderdeel van het Europese Fortis-netwerk voor dienstverlening aan middelgrote bedrijven; bovendien achtte Fortis het moeilijk te verkopen om in eigen vlees te gaan snijden na de overname. HBU was een volledig geïntegreerd onderdeel van ABN AMRO dat op dezelfde platforms draaide. Operationeel zou deze opsplitsing zeer gecompliceerd blijken.

De heer Schmittmann: «HBU is echter niets anders dan een ABN AMRO-branche met een ander bordje op de deur. Met andere woorden, de systemen die binnen HBU werden gebruikt, waren dezelfde systemen als de systemen die binnen ABN AMRO werden gebruikt. Hierdoor was het verkopen van de dertien branches die de Europese Commissie als eis stelde om voldoende marktaandeel te verkopen, een enorm probleem op basis van systemen.»²

Over Fortis Commercial Banking zegt de heer Van Rutte, destijds voorzitter van de raad van bestuur van Fortis Bank Nederland, het volgende:

Vraag: «Maar Fortis Commercial Banking is wel iets anders dan HBU. Was het niet veel makkelijker geweest om toch Fortis Commercial Banking te nemen?»

De heer Van Rutte: «Ik denk dat dit vaak onderschat wordt, want Fortis Commercial Banking had ook ontvlochten moeten worden vanuit de administratie van Fortis Bank Nederland. Ook dat was volledig vervlochten binnen Fortis Bank Nederland. Achteraf kun je vaststellen dat HBU waarschijnlijk complexer is geweest, omdat HBU een minder geïsoleerd onderdeel was, maar ook Fortis Commercial Banking moest ontvlochten worden en dat was eveneens een lastige zaak.»³

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Hessels, 18 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Schmittmann, 7 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Rutte, 17 november 2011.

Fortis koos voor de HBU optie en ging op zoek naar belangstellers. Omdat de Europese Commissie een volwaardige concurrent wenste, kwamen eigenlijk alleen grote partijen in aanmerking. Uiteindelijk werd in juli 2008 een overeenkomst met Deutsche Bank bereikt.

Afnemend vertrouwen

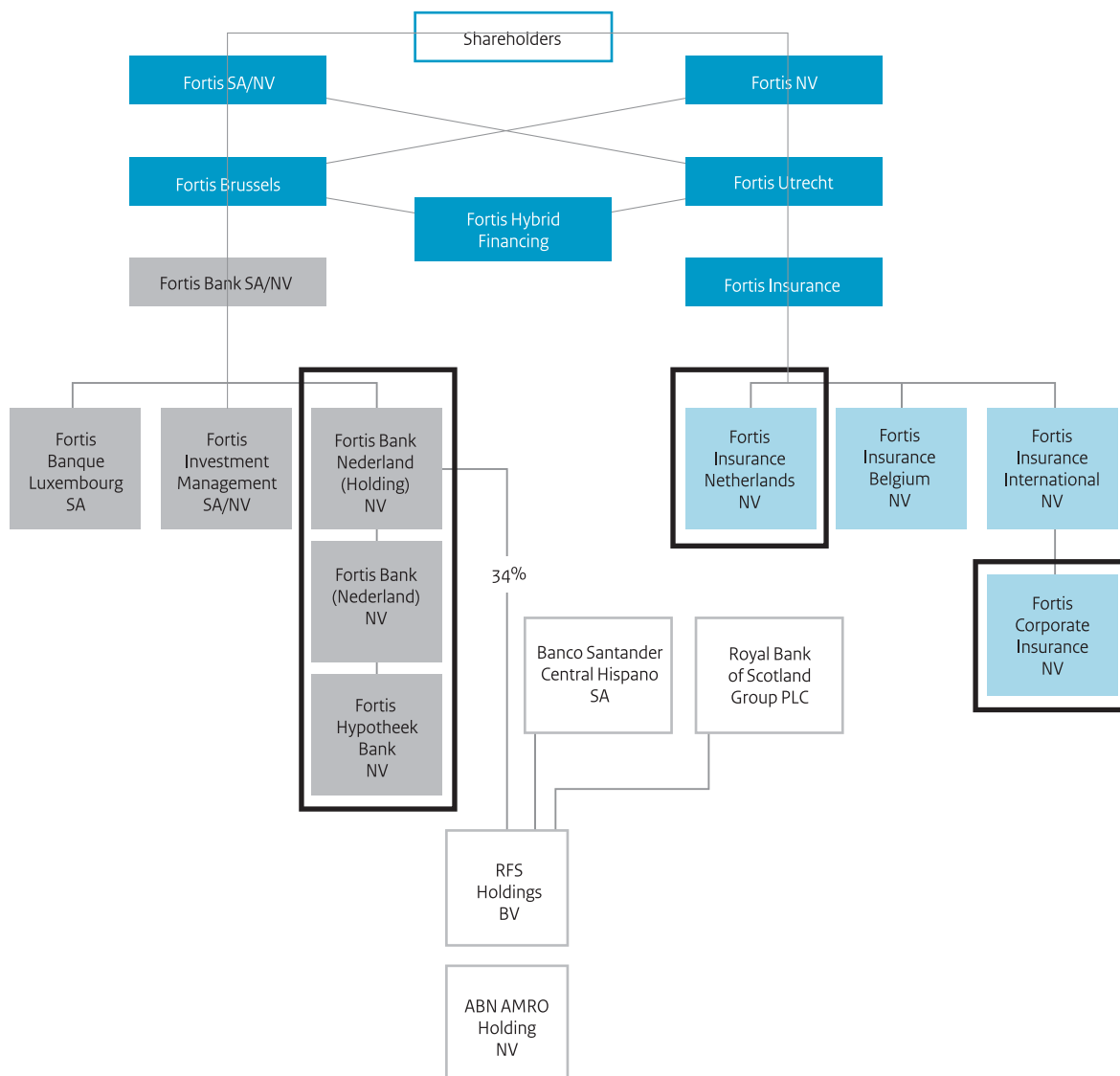
De aanhoudend moeilijke marktomstandigheden zorgen ervoor dat ook de operationele resultaten van Fortis onder druk komen te staan. Fortis kwam zodoende in een tijds-klem terecht: het moest zo snel mogelijk een deal maken ter uitvoering van de Remedy wat resulteerde in de zeer ongunstige deal met Deutsche Bank, en de omstandigheden om het benodigde kapitaal aan te trekken werden steeds slechter. Het bedrijf komt gaandeweg 2008 in een neergaande spiraal terecht. Er waren gereede twijfels in de markt of Fortis wel voldoende buffers had om verdere klappen op te vangen, zeker in een omgeving waar de markt (en niet de toezichthouders) steeds hogere kapitaaleisen begon te stellen. Hoewel Fortis op dat moment aan alle kapitaaleisen voldeed, zou dit op termijn, met de integratie van de ABN AMRO-onderdelen, niet meer het geval zijn: deze zogenaamde «look-through» solvabiliteit¹ schoot serieus tekort als er geen extra kapitaalmaatregelen zouden worden getroffen. Het afnemende vertrouwen in Fortis gaf aanleiding tot het vertrek, begin juli 2008, van de toenmalige topman, de heer Votron, en later van zijn financiële rechterhand de heer Mittler.² Dan wordt ook een herzien kapitaalplan gepresenteerd: het dividend wordt gepasseerd, er komt een aandelenemissie en het afstoten van activiteiten wordt versneld. Het mag niet baten: de markt blijft zijn twijfels houden, zowel over de bedrijfsmatige kant als over de bestuurlijke kant, mede gevoed door de ingewikkelde structuur van het Fortis-concern (zie organogram).

¹ «look-through» solvabiliteit: geprojecteerde solvabiliteit met inachtneming van de nog te integreren ABN AMRO-onderdelen binnen Fortis.

² De rechtbank in Utrecht heeft op 15 februari 2012 de heren Votron en Mittler aansprakelijk gesteld voor misleidende uitlatingen die zij in mei en juni van 2008 jegens beleggers zouden hebben gedaan.

Organogram Fortis

De zwart omkaderde entiteiten zijn aangekocht door de Nederlandse staat.



Bron: Bijlage bij Kamerstuk 31 371, nr. 12

Een emissie van beperkte omvang wordt met enige moeite en met een forse korting geplaatst, onder andere bij het Nederlandse pensioenfonds ABP. Het afstoten van activa wilde ook niet vlotten. Al vanaf augustus wordt het voor sommige marktpartijen duidelijk dat Fortis het wellicht niet op eigen kracht gaat redden. De heer Bruggink, lid van de raad van bestuur van de Rabobank, vertelt hierover in zijn openbaar verhoor:

Vraag: «Wanneer en in welke mate begon u zich zorgen te maken over de gezondheid van Fortis en de gevolgen daarvan voor de financiële stabiliteit van Nederland?»

De heer Bruggink: «In de late zomer van 2008.»

Vraag : *«Kunt u zich herinneren wanneer u daarover hebt gesproken met de toezichthouder, de Nederlandsche Bank?»*

De heer Bruggink: «Vanaf de late zomer van 2008 en zeer intensief in de heel korte periode voorafgaand aan het desbetreffende weekend.»

Vraag : *«Dan hebben wij het over het «Benelux-weekend». De late zomer van 2008. Is dat de maand augustus?»*

De heer Bruggink: «Ja.»¹

Het tanende vertrouwen in Fortis leidt tot een uitstroom van middelen die de toch al niet al te sterke liquiditeitspositie van Fortis verder uitholt. Het zijn vooral de grote institutionele klanten en niet de particulieren die hun middelen terugtrekken. De heer Van Rutte, destijds voorzitter van de raad van bestuur van Fortis Bank Nederland, verklaart:

De heer Van Rutte: «Het is wel zo dat er geld uitstroomde bij Fortis Bank Nederland. Ik praat nu over Fortis Bank Nederland, omdat ik niet weet wat er vanuit Fortis eventueel naar de Rabo stroomde. Vanuit Fortis Bank Nederland heb ik in elk geval kunnen vaststellen dat er vanuit ons particulierenbedrijf, ons retailbedrijf en vanuit de private banking tussen 30 juni en 30 september ongeveer 5 mld. aan geld wegliep.»²

Extern toezicht op Fortis

De problemen van Fortis staan in een vroegtijdig stadium op het vizier van DNB en worden gemonitord. DNB maakt zich kort na de overname al zorgen over Fortis en in het voorjaar wordt project Tristan gestart: een onderzoek naar mogelijke problemen bij een grote systeemrelevante instelling waarbij het instrumentarium dat DNB ter beschikking staat geïnventariseerd wordt. In het project is Fortis als voorbeeld gebruikt. De heer Brouwer, toenmalig directeur monetaire zaken bij DNB, licht in zijn openbaar verhoor toe:

De heer Brouwer: «Het project was breder en betrof ook vragen over de liquiditeit en solvabiliteit en de vraag welke kant het zou kunnen opgaan met de grote systeembanken – dus niet alleen Fortis, maar het concentreerde zich daar wel op – en daarbinnen de liquiditeit. Dat was de grootste zorg.»³

Box 4.3 Project Tristan

Tristan: Instrumenten in tijd van crisis (maart 2008)

Op verzoek van de directie van DNB is onderzocht welke instrumenten DNB kan inzetten als een systeemrelevante instelling, in casu Fortis, in de problemen komt. Er bestaan risico's met betrekking tot de solvabiliteit van Fortis waarbij aangetekend wordt dat er du moment nog voldoende marge is. De liquiditeitspositie is verzwakt maar niet erger dan bij andere banken. Vastgesteld wordt dat Fortis Nederland sterk verweven is met Fortis België, dat de Belgische toezichthouder CBFA groepstoezichthouder is en de leiding heeft in crisissituaties, en dat Fortis systeemrelevant is. Daarbij wordt

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bruggink, 11 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Van Rutte, 17 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Brouwer, 1 december 2011.

aangetekend dat de systeemrelevantie van Fortis in België groter is dan de systeemrelevantie van Fortis in Nederland, als ABN AMRO buiten beschouwing wordt gelaten. Bij de analyse van een stresssituatie gaan liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen hand in hand. In de analyse worden drie niveaus van vertrouwen onderscheiden:

- Fase 1: Twijfel bij professionele partijen.
- Fase 2: Wankelend vertrouwen professionelen.
- Fase 3: Volledig vertrouwenverlies bij professionelen en het publiek.

Fortis wordt op het moment van het rapporteren in maart 2008 in fase 1 ingeschat.

De volgende instrumenten worden geïdentificeerd, ook in samenhang met de Belgische toezichthouder:

- Fase 1: Fortis vragen om een plan ter versterking van liquiditeit en solvabiliteit, eventueel, afgestemd met de Belgische autoriteiten, het inzetten van morele druk.
- Fase 2: De mogelijkheid van een verzoek om noodliquiditeitssteun (ELA: Emergency Liquidity Assistance) aan DNB en de Belgische centrale bank NBB bestaat in deze fase. DNB moet dan beslissen of ze ermee instemt dat haar ELA zal worden aangewend voor de Fortis groep. Aanvullende voorwaarden zouden dan aan de orde kunnen zijn, bijvoorbeeld het herzien van de toezichtarrangementen. Voor solvabiliteitssteun in fase 2 ligt de voorkeur bij een private oplossing. Nederlandse en Belgische voorkeuren kunnen daarbij verschillen. Bij kapitaalinjecties speelt de vraag van burden sharing met België en Luxemburg wat tot een onderhandelings situatie tussen Nederland, België en Luxemburg kan leiden.
- Fase 3: Een overheidsgarantie als laatste redmiddel, waardoor verliezen voor de Staat onbegrensd zijn. De benodigde kapitaalinjectie daarbij zal nationalisatie waarschijnlijk maken. Het probleem van burden sharing speelt nog sterker in deze situatie. Zelfstandig ingrijpen door DNB en/of het ministerie van Financiën ligt moeilijk omdat Fortis centraal vanuit Brussel wordt aangestuurd en Fortis Bank Nederland voor haar funding volledig afhankelijk is van Fortis in België. De Nederlandse autoriteiten moeten in ieder geval voorkomen dat de Nederlandse verzekeraar onverantwoord bijdraagt aan steun voor de groep of dat Fortis gebruik maakt van de activa van ABN AMRO. Al in fase 2, wankelend vertrouwen, kan het proportioneel zijn om in te grijpen in het splitsings- en integratieproces rond ABN AMRO, bijvoorbeeld door het isoleren van ABN AMRO.

Naar aanleiding van het Tristan rapport wordt er binnen DNB overlegd over de afspraken en de relatie met de CBFA, de proportionaliteit van bepaalde maatregelen (zoals het stopzetten van de integratie) en de mogelijkheid om Nederlandse systeemrelevante delen af te scherm («ringfencing»).

Concreet ingrijpen van DNB is op dat moment nog niet aan de orde. Wel heeft DNB meerdere malen haar zorgen over Fortis aan de Belgische toezichthouder CBFA kenbaar gemaakt. Een probleem voor het ondernemen van concrete acties is dat DNB niet de primaire toezichthouder is op Fortis; dat is de CBFA. De verhouding tussen beide toezichthouders staat al sinds de plannen van het consortium om ABN AMRO over te nemen onder druk. Een overname van het binnenlandse bedrijf van ABN AMRO door Fortis brengt de vraag met zich mee hoe het toezicht op Fortis

er uit zou moeten zien als het gewicht van de activiteiten veel zwaarder in Nederland komt te liggen. De verhoudingen tussen de Belgische en Nederlandse toezichthouder lijken zich verder in negatieve zin te ontwikkelen naarmate Fortis meer in de problemen komt (zie ook box 4.7).

Extern toezicht op ABN AMRO

Met betrekking tot de plannen van Fortis om haar ABN AMRO-delen te integreren stelt DNB zich zeer strikt op terwijl Fortis haast wil en moet maken. De «gated approval» methode zorgt ervoor dat Fortis voor elke stap opnieuw toestemming van DNB nodig heeft en gedetailleerde plannen moet indienen alvorens verder te kunnen. Binnen Fortis bestond begrip voor het oogpunt van de toezichthouder. Tegelijkertijd heeft het bedrijf de opstelling van DNB als weinig meegaand ervaren en aangegeven dat dit proces de integratie ernstig vertraagd heeft en mede tot de problematische situatie in september 2008 heeft geleid. DNB heeft grote moeite met de deal met Deutsche Bank ter uitvoering van de EC-Remedy, met name de kredietgaranties (credit umbrella) die Fortis aan Deutsche Bank heeft verstrekt. DNB acht het twijfelachtig of het aangaan van een dergelijke overeenkomst getuigt van goed bestuur en geeft aan de noodzakelijke verklaring van geen bezwaar voor de overeenkomst niet te willen verlenen onder deze voorwaarden. De heer Wellink, toenmalig president van DNB, zegt hierover in zijn openbaar verhoor:

De heer Wellink: «Ja, wat ik eigenlijk vind, is dat noch mevrouw Kroes, noch wij de probleemfactor waren, maar gewoon Fortis, omdat Fortis geen goed integratieplan op tafel had liggen op dat moment, en Fortis zich had gecommitteerd aan een contract met een Deutsche bank waar zoals u weet een credit umbrella in zat met een omvang waarvan je je serieus kunt afvragen of verantwoordelijke bankiers dit hadden mogen doen.»¹

Eind juni 2008 ligt het integratieplan dat Fortis heeft ingediend bij DNB ter goedkeuring voor. DNB deelt aan Fortis mee het plan onvoldoende te vinden, onder andere omdat de toezichthouder niet tevreden is over de plannen voor de inrichting van de governance van Fortis Bank Nederland, na integratie met de resterende ABN AMRO-delen. Het zwaartepunt van de governance zou te veel in Brussel terecht komen en te weinig op lokaal niveau, in Nederland. Voor de oude en kleinere Fortis Bank Nederland was dat minder problematisch vanwege de geringe omvang. De nieuwe bank, de combinatie Fortis Bank Nederland en ABN AMRO F-Share, is echter zonder twijfel een buitengewoon belangrijke en voor het Nederlands financiële stelsel systeemrelevante instelling.

De heer Wellink: «Ik had wat cijfers van ABN AMRO gezien, welk deel een balanstotaal had van 177 mld. op dat moment. Er viel van die 177 mld. 59 mld. onder het depositogarantiestelsel. Als ABN AMRO was omgevallen, was er op Nederlandse Staat voor 59 mld. getrokken vanwege het garantiestelsel. Dat hadden andere banken kunnen oplossen. Deze 60 mld. was driekwart van het kapitaal van het hele Nederlandse bankwezen. Er waren 4,5 miljoen rekeninghouders die van de ene op de andere dag geen toegang zouden hebben. Ik kan nog doorgaan, maar financiële stabiliteit stond voor mij helemaal voorop.»¹

Overleg 2 juli tussen minister en president DNB

De toenemende problemen bij Fortis zouden leiden tot het vertrek van de heer Votron, toenmalig topman van Fortis. Bij DNB is men al eerder

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 8 december 2011.

gealarmeerd door de emissie in juni, de voorliggende zeer nadelige overeenkomst tussen Fortis en Deutsche Bank over HBU en de toezichtinformatie. Er is op dat moment intensief contact met de CBFA over Fortis. Het vertrek van de heer Votron op 11 juli 2008 was dus geen verrassing voor DNB.

Even daarvoor op 2 juli 2008 heeft de president van DNB de minister van Financiën tijdens het regulier overleg (het zogenaamde lunchgesprek) ingelicht over de problemen bij Fortis en dat de noodzaak van ingrijpen door de autoriteiten aan de orde zou kunnen komen voor de financiële stabiliteit in Nederland. In de periode voor 2 juli 2008 is de stand van zaken rond ABN AMRO en Fortis in grote lijnen besproken tussen minister en president DNB. In die periode zijn de problemen nog niet zodanig dat uitwisseling van toezichtvertrouwelijke informatie aan de orde is. De heer Wellink en de heer Bos, toenmalig minister van Financiën, verklaren hierover in hun openbaar verhoor:

De heer Wellink: «Mijn herinnering is dat – ik was daar heel blij mee – oud-minister Bos buitengewoon duidelijk was voor wat betreft het formuleren van de lijn: onze eerste verantwoordelijkheid is het redden van de systeembanken in Nederland. Dat tijdens de onderhandelingen je op een gegeven moment ook rekening moet houden met de belangen van een ander, zeker als die niet op een adequate wijze behartigd worden, zeker als die mislukking weer terugslaat op jou – want een systeemcrisis in België zou natuurlijk ook een systeemcrisis hier in Nederland zijn geweest – dat spreekt vanzelf. Maar onze inzet toen was ontzettend duidelijk: wij hadden primair de verantwoordelijkheid voor de Nederlandse systeemonderdelen.»¹

De heer Bos: «Wij hebben toen afgesproken – ik weet niet meer precies hoe dat gesprek is gelopen maar wel wat de conclusie was – dat het voor ons de hoogste prioriteit zou hebben dat wat er ook binnen Fortis zou gebeuren, dat nooit zou mogen leiden tot een aantasting van de stabiliteit van het Nederlandse financiële systeem, en dat dat dus betekende dat we zeer alert en actief moesten kijken naar hoe een en ander zou uitpakken voor de Nederlandse onderdelen van Fortis...

Ik weet het allemaal niet meer woordelijk, maar wat ik mij van dat gesprek kan herinneren, is dat wij daarin ook hebben gezegd: als dat betekent dat je op enig moment de Nederlandse onderdelen er weer uit moet halen omdat dat de enige manier is om ze te vrijwaren van besmetting – om dat beladen woord maar te gebruiken – dan zal ik voor die verantwoordelijkheid niet weglopen. Daarmee was dat geen voornemen, en er lag dus ook niet meteen een plan of scenario op tafel, maar wist de heer Wellink wel dat ik het met hem eens zou zijn dat wij zo zouden handelen als dat aan de orde was.»²

DNB geeft aan dat ze indien nodig een harde lijn wil volgen. De toezichthouder zal, gezien haar primaire verantwoordelijkheden, het belang van ABN AMRO boven dat van Fortis stellen, mocht dat aan de orde zijn. De minister heeft zijn steun uitgesproken voor deze aanpak en aangegeven dat, als verkoop van Fortis aan de orde zou zijn, een Nederlandse oplossing de voorkeur zou moeten hebben. Het bewaken en behouden van de financiële stabiliteit is het primaire doel van de afspraken tussen de heren Bos en Wellink. De afspraken zullen later nog van grote invloed blijken.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 8 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 7 december 2011.

Direct resultaat van het gesprek tussen minister en bankpresident is de afspraak om een reguliere vorm van contact tussen departement en toezichthouder in te stellen. Dit wordt later ingevuld door de heer Kleijwegt, divisiedirecteur Toezicht banken bij DNB, en mevrouw Salden, hoofd financiële stabiliteit bij het ministerie. Na de val van Lehman Brothers zal dit contact zich intensiveren. Vanaf juli tot aan de val van Lehman bemoeit DNB zich intensief met Fortis door contacten met (veelal Nederlandse) Fortis-bestuurders te leggen, vragen te stellen aan Fortis en de CBFA, en druk uit te oefenen, in lijn met fase I van project Tristan. Van gezamenlijk optrekken met het ministerie van Financiën is nog geen sprake. De bemoeienis van DNB bij Fortis valt slecht bij de CBFA, de hoofdtoezichthouder op Fortis.

Het ministerie was voor 2 juli 2008 periodiek door DNB geïnformeerd over de gang van zaken rond ABN AMRO. Als de minister door de president van DNB is ingelicht over de problemen bij Fortis en de mogelijke gevolgen daarvan, wordt het dossier Fortis/ABN AMRO met iets meer aandacht gevolgd. Toch is er in de periode tussen 2 juli tot de val van Lehman weinig te merken van urgentie of ernstige zorgen bij het ministerie. Er wordt geen speciaal team geformeerd en scenario's blijven zeer abstract.

Ook is er nauwelijks sprake van contacten met counterparts bij het Belgische ministerie van Financiën. Deze blijken niet te traceren in de Belgische constellatie, wat overigens een jaar eerder in 2007 ten tijde van de overnamestrijd rond ABN AMRO ook al geconstateerd was binnen het ministerie. Het gebrek aan ambtelijke contacten zal later niet bijdragen als gecoördineerde mogelijke oplossingen voor Fortis aan de orde zijn. Uiteindelijk komt er pas in de week voor het weekend van de Benelux-overeenkomst een grotendeels ad hoc inspanning tot stand en wordt er een speciaal team, Non Olet, ingesteld om de problemen aan te pakken. De heer Ter Haar, toenmalig directeur financiële markten en plaatsvervangend thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën, vertelt hierover in zijn openbaar verhoor:

De heer Ter Haar: «In het jaar daarvoor speelde de fusie van Euronext en de New York Stock Exchange. In Euronext zat de Nederlandse beurs, maar ook de Belgische. Ik heb toen geprobeerd om contact te zoeken met mijn Belgische counterpart om te praten over de positie die je als overheid inneemt in zo'n fusieproces. Daarbij deed zich een curieuze situatie voor. We hebben in Brussel een comité geheten Financial Services Committee (FSC), waar eigenlijk al mijn counterparts in zitten van de Europese landen, behalve van België, want België heeft ervoor gekozen om daar de toezichthouder lid van te laten zijn. Ik wist dus al uit de ervaring van dat Brusselse comité dat ik niet echt een duidelijke aanspreekpersoon in het Belgische ministerie heb. Ik heb toen geprobeerd om rond de New York Stock Exchange toch een verbinding te leggen, maar ben toen een beetje – dat moet ik toch zeggen – van het kastje naar de muur gestuurd, van het departement naar het kabinet van de minister en weer terug. Uiteindelijk heb ik gezegd: als jullie nog contact met mij willen opnemen, ga je gang.»¹

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 11 november 2011.

RFS Consortium

Bij ABN AMRO loopt ondertussen in 2008 het separatie- en integratie-traject, wat een buitengewoon complex en tijdrovend proces blijkt te zijn. De heer Zalm, de huidige voorzitter van de raad van bestuur van ABN AMRO, verklaart in zijn openbaar verhoor:

De heer Zalm: «Het consortium heeft volgens mij schromelijk onderschat hoe ingewikkeld het is om een bank in drieën te splitsen. Er spelen natuurlijk ook nog wel weer andere discussies. Er wordt nu ook gesproken, zij het om heel andere redenen, over het opsplitsen van banken. Dat is echter een heel kostbare en ingewikkelde zaak. Bij Harvard vinden ze de case geloof ik nog iets te ingewikkeld om te presenteren aan de studenten, maar verder lijkt mij «How not to take over a bank» een mooie titel voor deze story.»¹

De relatief losstaande delen van Santander kunnen wel snel worden afgesplitst en er blijft enkel kapitaal – zo'n 10 miljard euro – van de Spaanse bank over. Ondertussen krijgt ook RBS het steeds moeilijker in 2008.² De Britse bank heeft in het voorjaar dan al een reusachtige emissie geplaatst bij beleggers. Bij de zakenbankactiviteiten van zowel ABN AMRO, die naar RBS zouden gaan, als bij RBS zelf ontstaan grote verliezen als gevolg van de aanwakkerende kredietcrisis.

Vraag : *«Wanneer ging DNB zich grote zorgen maken over RBS?»*

De heer Kleijwegt: «Ik probeer dit nu meer te traceren dan dat ik het echt weet, maar naar mijn inschatting was dit rond de zomer. Of misschien nog wel ietsje later, maar in ieder geval niet in het voorjaar... Zeker na Lehman Brothers, want dat was inderdaad een waterscheiding.»³

De acute problemen bij RBS monden er in uit dat de Britse centrale bank op 7 oktober 2008 voor het eerst noodliquiditeit (ELA) verstrekt aan RBS. Tot 16 december 2008 zal de Bank of England doorgaan met het verstrekken van liquiditeiten. Dit is overigens niet bekend bij DNB. In november 2009 maken Britse autoriteiten de ELA-verstrekking bekend bij collega-toezichthouders en het publiek.

Vraag: *«Bent u van tevoren op de hoogte gesteld van deze ontwikkeling bij RBS? Ik neem aan dat dit van wezenlijk belang was voor het toezicht dat u voerde op ABN AMRO.»*

De heer Kleijwegt: «Ik zou zeggen: te weinig, te laat. Ik constateer dat we relatief weinig informatie kregen, en relatief laat. Ik ken daar geen oorzaak voor.»³

Waar oorspronkelijk het deel van RBS overgekapitaliseerd was, ontstaat ook daar een kapitaaltekort, net als in de F-Share van Fortis. Voortvloeiend uit de consortiumovereenkomsten moet Santander nu haar kapitaal in ABN AMRO laten zitten om de bank als geheel voldoende gekapitaliseerd te houden.

De heer Kleijwegt: «We bleven naar ABN AMRO als geheel kijken, wat betekende dat ABN AMRO pas aan een aandeelhouder als Santander kapitaal kon uitkeren als dat door ABN AMRO als geheel te dragen was.»³

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Zalm, 2 december 2011.

² Financial Services Authority FSA. *The failure of the Royal Bank of Scotland*, december 2011

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Kleijwegt, 17 november 2011.

Vanzelfsprekend lopen de spanningen binnen het consortium enigszins op. DNB is altijd de hoofdtoezichthouder op ABN AMRO gebleven, ook na de overname van het consortium, en beschikt daarom over zeer veel kennis en informatie. De toezichtstaak is door de overname bijzonder veeleisend geworden: naast het reguliere toezicht op de normale operationele gang van zaken moet immers het complexe ontvlechting-proces op de voet gevolgd worden. DNB heeft aangegeven dat het toezicht geconsolideerd is uitgevoerd. Conform de wettelijke kaders, en voortvloeiend uit de overname door het consortium en de daarbij verleende verklaring van geen bezwaar, houdt DNB toezicht op ABN AMRO als geheel, DNB heeft daarbij overigens wel uitgebreide kennis van de onderdelen van ABN AMRO (de zogenaamde Shares).

De heer Kleijwegt: «ABN AMRO als geheel moest maandelijks rapportages indienen. Iedere maand was dus duidelijk wat de kapitaalpositie was. Voor de verschillende onderdelen daarvan gold geen rapportageplicht.»¹

Voor DNB speelt de kapitaalverdeling binnen ABN AMRO over de delen van de consortiumpartners dus geen rol gezien vanuit het toezicht dat DNB moet houden, maar wel ten aanzien van het inzicht in de effecten van de voorgenomen separatietrajecten op de kapitaal- en liquiditeitspositie van ABN AMRO. De omgang met tekorten en overschotten was immers een zaak tussen de consortiumpartners en vastgelegd in de consortiumovereenkomsten CSA en SCSA. Pas bij vergunningverlening voor separatie, c.q. integratie van een onderdeel komt de kapitalisatie van het betreffende onderdeel dus in beeld. In de verhoren is diverse malen naar voren gekomen dat DNB zeer veel informatie had, maar dat de ontwikkelingen bij het zakenbankdeel niet goed in beeld lijken te zijn geweest.

De heer Wellink: «Die verliezen liepen in 2007 op tot iets boven de 17 mld. bruto, dus niet wat je ook vaak ziet: 2008–2009. De boekwinst in die periode was 25 mld. Dat betekende dat er, als je naar het concern overall keek, een vrij groot spanningsveld was tussen zeer goed draaiende bedrijven die ook voor een mooie prijs verkocht konden worden, en een pocket in dat bedrijf met grote risico's. Als u mij vraagt of we dat van die risico's hebben gezien, met name in dat Handelsboek en in Londen, antwoord ik met nee.»²

Begin september stuurt de heer De Boeck een brief naar DNB en de CBFA waarin hij het dilemma voor Fortis uitlegt. De heer De Boeck was de door Fortis benoemde vicevoorzitter van de raad van bestuur van ABN AMRO en verantwoordelijk voor de separatie van ABN AMRO-onderdelen. Fortis moet de EC-Remedy uitvoeren om verder te kunnen gaan met integratie, maar kan niet verder zonder de toestemming van DNB voor de transactie met Deutsche Bank en goedkeuring voor het integratieplan. De heer De Boeck stipt in deze brief de risico's van verdere vertraging aan voor Fortis maar ook voor ABN AMRO: interne onrust, mogelijke instabiliteit en verlies van vertrouwen in de markt. DNB neigt half september naar toestemming voor de overeenkomst met Deutsche Bank zodat Fortis de EC-Remedy kan uitvoeren en verder kan met ABN AMRO. Dit wordt echter doorkruist door de realiteit van na de val van Lehman Brothers op 15 september 2008.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Kleijwegt, 25 januari 2012.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 8 december 2011.

4.2.4 Conclusies

Fortis in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor ontstane problemen

De oorzaak van de problemen bij Fortis lag in de combinatie van de verslechterende marktomstandigheden met het absorberen van de overname van ABN AMRO in consortiumverband. De commissie constateert dat Fortis door haar eigen toedoen in de problemen is gekomen. Het bedrijf heeft scherp aan de wind gevaren qua risico, bijvoorbeeld door een grote portefeuille gestructureerde producten op te bouwen, al was die positie niet extremer dan bij andere marktpartijen. Fortis heeft er ook zelf voor gekozen om met het consortium ABN AMRO te willen overnemen zonder voorafgaand daaraan een uitgebreid boekenonderzoek te doen. Hoewel er sprake was van een zekere strategische logica voor Fortis, is in een periode van hoogconjunctuur een zeer forse prijs geboden. Het consortiumbod was bovendien in contanten waardoor er, in vergelijking met een bod in aandelen, een behoorlijk marktrisico werd aangegaan. Fortis had de voordelen van integratie al meegenomen in haar financieringsplannen waardoor het zichzelf in een situatie manoeuvreerde waarin er grote druk was om zo snel mogelijk tot integratie te komen. Daarbij is onvoldoende rekening gehouden met door de Europese Commissie te nemen maatregelen in verband met mededinging. Het gaat dan zowel om de inhoud van de EC-Remedy, als de manier om tot een goede invulling van die Remedy te komen. Het resultaat daarvan was de zeer ongunstige en voor DNB in eerste instantie onaantvaardbare overeenkomst met Deutsche Bank.

Opsplitsen ABN AMRO complexer en tijdrovender dan voorzien

De commissie constateert dat er door de problemen bij Fortis en ook RBS spanningen ontstaan binnen het consortium. Deze worden veroorzaakt doordat ABN AMRO, dan nog bestaand uit de delen van RBS, Fortis en de Z-Share¹, in feite drijft op het kapitaal van Santander. De delen van RBS en Fortis zijn op zichzelf gezien ondergecapitaliseerd en RBS en Fortis raken beiden in steeds diepere problemen. Met name RBS heeft een zware prijs betaald voor het gebrek aan een deugdelijk boekenonderzoek. Het is duidelijk dat het proces van opsplitsen van een grote systeembank zoals ABN AMRO veel gecompliceerder en daarmee ook tijdrovender was dan voorzien, zo blijkt bijvoorbeeld uit de gang van zaken rond de EC-Remedy. Dit had ook zijn weerslag op de operationele gang van zaken binnen ABN AMRO.

Toezicht DNB op Fortis en ABN AMRO schoot tekort ondanks grote inspanningen

DNB maakte zich kort na de overname al zorgen over Fortis. De initiatieven die uit die zorgen zijn voortgekomen, bijvoorbeeld het project Tristan, hebben in aanloop naar de acute crisis bij Fortis echter niet tot concrete resultaten geleid, zo constateert de commissie. DNB heeft, met name vanaf juli 2008, wel degelijk haar zorgen aan Fortis laten weten en geprobeerd zaken veranderd te krijgen. Meerdere malen zijn de zorgen aan de Belgische toezichthouder en hoofdtoezichthouder op Fortis CBFA kenbaar gemaakt. Echter, waar de samenwerking op de werkvloer tussen beide toezichthouders goed was, zijn de verhoudingen op de hoogste niveaus, waar over daadwerkelijk ingrijpen zou moeten worden besloten, vertroebeld geraakt.

DNB is ook na de overname door het consortium de hoofdtoezichthouder op ABN AMRO gebleven. Gesteld kan worden dat de toezichtstaak door de overname bijzonder veeleisend was: naast het reguliere toezicht op de

¹ ABN AMRO Z-share: het gezamenlijke deel van de consortiumpartners waarin de onverdeelde boedel, gedeelde diensten en nog af te rekenen gezamenlijke verplichtingen zijn ondergebracht.

normale operationele gang van zaken moest immers het complexe ontvlechtingproces op de voet gevolgd worden. DNB heeft dit proces nauwlettend in de gaten gehouden en heeft zich daar zeer strikt in opgesteld. Het toezicht is geconsolideerd gedaan: er is gelet op de gang van zaken bij ABN AMRO als geheel en niet zozeer op de afzonderlijke onderdelen van de consortiumpartners. Hierdoor kreeg de kapitalisatie van de nog niet gesepareerde delen minder aandacht en was de rampzalige ontwikkeling van de resultaten bij de Londense zakenbankactiviteiten van ABN AMRO, die bij het deel van RBS hoorden, onvoldoende in beeld.

Afgifte verklaring van geen bezwaar heeft zeer ernstige gevolgen

Bij de afgifte van de verklaring van geen bezwaar voor overname van ABN AMRO door het consortium moest DNB eigenstandig haar oordeel geven over de financiële gezondheid van de overnemende partijen (criterium a) en over de mate waarin DNB nog voldoende haar toezichtfunctie op ABN AMRO kon invullen (criterium b). DNB heeft in haar reactie op het rapport «Verloren krediet» van de Tcofs aangegeven dat bij het eerste criterium grotendeels is gevaren op de informatie van de betreffende hoofdtoezichthouders op de consortiumpartners.¹ Het eigenstandig oordeel van DNB over de gegoedheid van twee van de drie consortiumpartners is dus in belangrijke mate gebaseerd op informatie van buiten DNB. Geconstateerd kan worden dat twee van de drie consortiumpartners binnen een jaar in de grootst mogelijke financiële problemen zijn gekomen. DNB heeft gewezen op risico's die verbonden waren aan het bod van het consortium zoals het risicoverhogende karakter van een bod in contanten in plaats van in aandelen.

Met betrekking tot het tweede criterium kan geconstateerd worden dat er te veel op vertrouwd is dat de consortiumafspraken waterdicht waren. De verliezen in het RBS deel van ABN AMRO en de kapitaaltekorten bij delen binnen ABN AMRO bleken onvoldoende in beeld. Vanuit DNB is uitgebreid geanalyseerd wat de risico's van overname en opsplitsing waren. Door het stellen van strikte voorwaarden en voorschriften meende de toezichthouder dat het verantwoord was om een verklaring van geen bezwaar af te geven aan het consortium. Het oordeel van DNB dat de restrisico's voldoende beheersbaar zouden zijn, is echter verkeerd gebleken. Complexiteit en de daarmee verbonden tijdrovendheid maken het opsplitsen van een systeembank buitengewoon ingewikkeld en gevaarlijk. De commissie concludeert, net als vrijwel alle betrokkenen waaronder DNB zelf, dat een dergelijk proces uitermate terughoudend en kritisch benaderd moet worden, mocht zo'n plan überhaupt ooit nog aan de orde komen.

Bij de afgifte van de verklaring van geen bezwaar voor overname van ABN AMRO door het consortium, met als doel opsplitsing, was de minister van Financiën verantwoordelijk voor het toetsen van de gevolgen voor de financiële stabiliteit. In het rapport «Verloren krediet» van de Tcofs is geconstateerd dat die toets minimaal is geweest en breder ingevuld had kunnen worden. DNB heeft in haar Financiële Stabiliteitsbrief aan de minister gewezen op een aantal risico's dat zich zou materialiseren. De commissie constateert dat ondanks de betrachte zorgvuldigheid de financiële stabiliteit uiteindelijk wel degelijk in het geding is gekomen. Achteraf gezien is er met de vergunningverlening aan het consortium in september 2007 door de minister en DNB een beslissing genomen die zeer nadelig heeft uitgepakt voor de Nederlandse economie en belasting-

¹ Kamerstuk 31 980, nr. 16. Bijlage. De reactie van de Nederlandsche Bank (DNB) op het rapport «Verloren Krediet».

betaler. De commissie stelt vast dat een ander besluit genomen had kunnen en moeten worden.

Gebrek aan daadkracht en urgentie ministerie van Financiën

De commissie heeft vastgesteld dat de president van DNB al tijdig de zorgen over de problemen van Fortis deelt met de Minister van Financiën. Ook zijn er toentertijd op 2 juli 2008 concrete afspraken gemaakt die van groot gewicht bleken tijdens de acute crisis rond Fortis. Er is later één lijn getrokken met DNB en er is conform de gemaakte afspraken in de eerste plaats ingezet op het belang van de financiële stabiliteit in Nederland. Toch is er in de periode tussen 2 juli tot aan de val van Lehman Brothers weinig te merken van urgentie of ernstige zorgen bij het ministerie, laat staan concrete actie zoals het uitwerken van mogelijke scenario's en noodplannen, of het inventariseren en evalueren van het wettelijk instrumentarium. De commissie acht het ook onbegrijpelijk dat er vanuit het ministerie niet meer actie is ondernomen in de richting van de Belgische autoriteiten.

Box 4.4 Geen vergunning voor het consortium?

Wat zou er gebeurd zijn als er geen verklaring van geen bezwaar aan het consortium van de Royal Bank of Scotland, Fortis en Santander voor overname van ABN AMRO, met als doel de bank op te splitsen, was afgegeven? Wat zou er met ABN AMRO zijn gebeurd? Zouden in dat geval Fortis en RBS in minder problemen zijn gekomen?

Rond ABN AMRO moet onderscheid gemaakt worden tussen een situatie waarbij Barclays, de andere gegadigde, de bank zou hebben overgenomen en een situatie waarbij ABN AMRO zelfstandig zou zijn gebleven. Barclays is zonder overheidssteun door de crisis opgekomen maar heeft wel enig extra kapitaal opgehaald, onder andere bij het staatsfonds van Qatar. Aangezien het bod van Barclays in aandelen was, zou de impact van financiering van de overname van ABN AMRO minder zwaar wegen dan in het geval van het bod in contanten door het consortium. Hoe de samenvoeging van de twee banken verteerd zou zijn, is een vraag die niet beantwoord kan worden. De vraag blijft dan in hoeverre Barclays verliezen bij ABN AMRO zou hebben kunnen absorberen. Uiteindelijk komt dit neer op de vraag hoe ABN AMRO het in de crisis gedaan zou hebben.

Na de de facto nationalisatie van RBS is het beeld ontstaan dat de problemen bij RBS vooral waren toe te schrijven aan haar deelname in de overname van ABN AMRO. Zo zijn de verliezen binnen de Londense zakenbankactiviteiten van ABN AMRO breed uitgemeten in verband met de problemen bij RBS. De Britse toezichthouder FSA heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar de gang van zaken bij RBS wat heeft geresulteerd in een lijvig rapport dat op 12 december 2011 openbaar is geworden.¹ Volgens het FSA-rapport ligt de belangrijkste reden voor de ondergang van RBS in de premies die betaald zijn voor een aantal overnames, waarvan deelname aan het consortium de grootste is geweest. Daarnaast werden in de handel reusachtige verliezen geleden. Lang is onduidelijk gebleven in hoeverre de verliezen van RBS waren toe te schrijven aan activiteiten die uit ABN AMRO kwamen of juist aan oorspronkelijke RBS-activiteiten. Het onderscheid daarin wordt bemoeilijkt doordat er vanaf de overname posities zijn overgedragen van ABN AMRO naar RBS, wat gepaard ging met allerhande boekhoudkundige mutaties. Het zicht op de werkelijke verliezen en het tijdstip waarop

¹ Financial Services Authority FSA. *The failure of the Royal Bank of Scotland*, december 2011

die ontstaan wordt daardoor vertroebeld. Daarnaast speelt de vraag in hoeverre bestaande posities goed beheerd zijn na de overname. De FSA maakt in haar rapport serieuze kanttekeningen bij de kwaliteit van het risicomanagement binnen RBS. Uiteindelijk komt de FSA tot de conclusie dat grofweg tweederde van de operationele verliezen in de handel van in totaal zo'n 15 miljard toe te schrijven is aan oorspronkelijke RBS activiteiten en een derde aan oorspronkelijke ABN AMRO activiteiten. Dat blijft een substantieel verlies en het lijkt geen twijfel dat ook in het geval van een zelfstandig en ongesplitst ABN AMRO – al of niet als onderdeel van Barclays – er ook miljardenverliezen zouden zijn opgetreden bij de activiteiten in Londen. De heer Jiskoot, als oud-bestuurder van ABN AMRO betrokken bij het RBS-deel van ABN AMRO, heeft hierover in een openbaar gesprek met de Tcofs verklaard:

De heer Jiskoot: «Ik heb nog wel eens mensen gesproken die langer binnen die bank hebben gezeten dan ik. Ik denk dat die allemaal van mening zijn dat onze verliezen wellicht een aantal miljarden zijn geweest.»¹

De vraag is dan of die verliezen gedragen zouden kunnen worden of dat steun aan de orde zou zijn geweest. Uit de gesprekken tijdens het onderzoek van de Tcofs kwam het beeld naar voren dat er wellicht in beperkte mate extra kapitaal nodig zou zijn geweest. In elk geval kan geconstateerd worden dat ABN AMRO na de verkoop van LaSalle zeer goed gekapitaliseerd was waarbij het weer de vraag is of LaSalle zo snel verkocht zou zijn als het consortium niet in beeld was geweest. Plannen voor het afstoten van LaSalle had ABN AMRO in elk geval al langer.

Het oude ABN AMRO bestond uit een aantal onderdelen waarvan de samenhang voor investeerders niet duidelijk was. Dit was een belangrijke reden waarom opsplitsing van de bank als idee naar voren is gekomen. Een dergelijke structuur was in de crisis wellicht juist een voordeel geweest. Geringe samenhang betekent dat problemen in het ene deel van de bank niet per se inhouden dat er binnen alle onderdelen van de bank een probleem ontstaat. In het geval van ABN AMRO houdt dat in dat verliezen in de zakenbank geen directe gevolgen hebben voor bijvoorbeeld het binnenlands bedrijf in Nederland of voor de bank in Brazilië. Bovendien had ABN AMRO in geval van problemen losse onderdelen zoals Banco Real of LaSalle relatief gemakkelijk kunnen afstoten om aan kapitaal te komen.

De heer Wellink: «Het bijna cynische is dat ABN AMRO een constructie had die veel leek op die van een living will. Men kon grote boekwinsten maken uit verkopen waarmee men lopende onkosten had kunnen oplossen.»²

Fortis en RBS zouden ook zonder de ABN AMRO-overname niet immuun zijn geweest voor de crisis. Fortis had een aanzienlijke portefeuille kredietobligaties. De onzekerheid over de waarde van die portefeuille en de communicatie daarover naar de markt toe heeft een belangrijke rol gespeeld in het verlies van vertrouwen in Fortis.³ Ook de liquiditeitsbehoefte van Fortis en het management daarvan was een zwakke plek in een omgeving waarin belangrijke segmenten van de geld- en kapitaalmarkten niet of zeer gebrekkig functioneerden. RBS had haar eigen handelsactiviteiten, was al niet sterk

¹ Verslag openbaar gesprek Tcofs met de heer Jiskoot, 3 februari 2010.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 8 december 2011.

³ Cremers, F.J.G.M., C.E. Drion en C.J.M. Scholtes. *Verslag van het onderzoek naar Fortis N.V. bevolen door de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam.*

gekapitaliseerd en was net als Fortis relatief afhankelijk van de korte termijn financiering op de professionele geldmarkt.¹ Santander leek aan de overname weinig kleerscheuren over te houden. Het snelle doorverkopen van Antonveneta aan Banca Monte Paschi di Siena leverde zelfs direct een miljardenwinst op.

De heer Zalm: «Het was ietwat wrang voor de andere twee partijen dat redelijk snel daarna Santander Antonveneta doorverkocht tegen een hogere prijs dan de waardering en het voordeel voor zichzelf hield. Mocht men het hebben verkocht voor een lagere prijs, dan was het nadeel ook voor hen geweest, maar omdat die gebeurtenissen niet al te ver uit elkaar lagen, was het voor de andere consortiumpartners wel wat zuur... Ik weet wel dat er ook binnen de gelederen van ABN AMRO toch wel met een scheef oog gekeken werd naar Santander, dat er wel erg mooi uitgesprongen was.»²

Inmiddels is echter ook Santander in 2011 in een situatie terecht gekomen waar het van de European Banking Authority, de nieuwe Europese banktoezichthouder, zo'n 15 miljard euro aan extra kapitaal op moet halen.

Uiteindelijk valt of staat een financiële instelling met het vertrouwen dat er in die instelling is. Hoe de marktperceptie van ABN AMRO, Fortis, RBS en Santander zou zijn geweest zonder de overname, is dan ook een vraag die zich niet laat beantwoorden.

4.3 Benelux-weekend 27/28 september 2008

4.3.1 Aanloop: 15-26 september 2008

Val Lehman Brothers

In september 2008 bereikte de kredietcrisis met de val van Lehman Brothers een nieuw dieptepunt. In de turbulentie die daarop volgde, kwam het vertrouwen van de financiële markten in Fortis zwaar onder druk te staan. Na de val van Lehman Brothers was de markt zeer alert op zwakke partijen en Fortis werd als zodanig gepercipieerd. De perceptie in de markt over Fortis is ook bekend bij de betrokken Nederlandse instanties. Het ministerie van Financiën, DNB en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) zien allen Fortis als de zwakke schakel bij uitstek in de Nederlandse constellatie, zo blijkt uit het dossieronderzoek. Op 17 september 2008 gaan de seinen voor het eerst echt op rood ten aanzien van de situatie rondom Fortis. Er is contact over Fortis tussen DNB en het ministerie en er is sprake van constant contact tussen DNB en de CBFA. DNB wil met de CBFA praten over scenario's waarbij een private partner in zou stappen bij Fortis. Ondertussen ligt voor DNB een tweetal belangrijke beslissingen voor. Ten eerste zou volgens het integratieplan van Fortis voor ABN AMRO DNB op 30 september een verklaring van geen bezwaar moeten afgeven aan Fortis voor integratie van ABN AMRO business unit Nederland. Ten tweede zou op 3 oktober een verklaring van geen bezwaar volgen voor Deutsche Bank voor de verwerving van HBU en enkele andere onderdelen in het kader van de EC remedies. De zorgen over de solvabiliteit en liquiditeit van Fortis op dat moment rechtvaardigen voor DNB een negatief advies. Daarbij speelt het dilemma dat een dergelijk negatief advies als een zeer slecht signaal zal worden opgevat en Fortis nog verder in de problemen zal brengen. Een positief advies zou, naast de signaalfunctie, ook het voordeel met zich mee brengen dat de ruime liquide middelen binnen ABN AMRO business unit Nederland ter

¹ Financial Services Authority FSA. *The failure of the Royal Bank of Scotland*, december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Zalm, 2 december 2011.

beschikking zouden komen van Fortis en daarmee de liquiditeitsnood zou kunnen verminderen.

Scenario's

Binnen DNB wordt de optie besproken om, vanwege de zorgwekkende situatie bij Fortis, de oorspronkelijke verklaring van geen bezwaar voor overname van ABN AMRO in te trekken. Dat wordt door DNB echter als disproportioneel gezien omdat Fortis weliswaar kapitaal tekort komt voor integratie van de ABN AMRO-onderdelen en op termijn dus niet solvabel is, maar de bank op dit moment nog wel voldoet aan de minimumvereisten van solvabiliteit en liquiditeit. DNB komt tot de slotsom dat er voor Fortis een plan B moet komen: samenwerking met een partner. Dat kan een Nederlandse of buitenlandse partij zijn of kapitaalverschaffers zoals pensioenfondsen. Daarvoor is afstemming nodig met de Belgische autoriteiten. DNB wil dan ook met de CBFA praten over scenario's waarbij een private partner in zou stappen bij Fortis. De CBFA oefent van haar kant juist druk uit op DNB om de benodigde goedkeuringen te geven zodat Fortis verder kan met de integratie.

Op het ministerie van Financiën wordt de problematiek in kaart gebracht. Op donderdag 18 september wordt het Non Olet-team voor het eerst bijeengebracht. Dit team bestaat in eerste instantie uit secretaris-generaal de heer Gerritse, directeur financiële markten de heer ter Haar en een aantal nauw betrokken ambtenaren. De problemen van grensoverschrijdende burden sharing en de verschillende belangen die spelen in Nederland en België worden in kaart gebracht. Waar voor Nederland en het Nederlandse financiële stelsel ABN AMRO en in mindere mate Fortis Bank Nederland van het grootste belang zijn, ligt voor België de hoogste prioriteit bij Fortis Bank België en het voortbestaan van de Fortis-groep.

Op 19 september is er direct contact tussen de minister en de president van DNB, zo blijkt uit het dossieronderzoek. Daarin worden de afspraken, zoals die in juli gemaakt zijn, herbevestigd. Het standpunt luidt dat de financiële stabiliteit in Nederland niet in het geding mag komen door de problemen bij Fortis en de mogelijke oplossingen voor die problemen. Concreet betekent dit dat de relevante Nederlandse autoriteiten een beslissende stem willen hebben in de toekomst van de voor Nederland systeemrelevante delen. Het gaat dan met name om het binnenlands bedrijf van ABN AMRO (de business unit Nederland) en ook wel om de wereldwijde clearingactiviteiten van Fortis. Gezien de turbulente omstandigheden wensten de Nederlandse autoriteiten dat de systeemrelevante delen in de Nederlandse toezichtsfeer zouden blijven.

De heer Brouwer: «Ik denk dat daaraan al de overtuiging voorafging dat wij het ons niet zouden kunnen permitteren om weer een complexe situatie in te gaan, met nieuwe aandeelhouders, nieuwe banken, die de mores in Nederland niet kennen. Dat zou een riskante zaak zijn. Dit is een van de elementen die daarbij ook een rol speelt.»¹

DNB vraagt de CBFA op dinsdag 22 september daadwerkelijk naar een plan B voor Fortis voor het geval het mis gaat met het bedrijf, bijvoorbeeld een samengaan met BNP Paribas. Volgens de Belgische toezichthouder is een dergelijk plan er niet. De verhoudingen tussen de toezichthouders zijn gespannen en laten zich kenmerken door wederzijds wantrouwen. Op dat moment bestaat binnen Fortis al wel het zogenaamde project Harbour: een zoektocht naar een partner. Slechts

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Brouwer, 1 december 2011.

enkelen binnen Fortis zijn hiervan de hoogte. Het is niet duidelijk of de CBFA weet had van dit project.

De heer Wellink: «Ja natuurlijk moest dat een geloofwaardig plan zijn. Hier raak ik aan iets waarop ik gewoon te weinig zicht heb. Dit was de 22^{ste}, en ik weet dat op de 19^e september binnen Fortis een project Harbour is opgericht. Al die dingen hebben hun eigen naam, vanwege geheimhoudingsbepalingen, maar dit wees toch duidelijk in de richting van het in veilige haven brengen van Fortis. Hier zat kennelijk het voornemen aan de kant van Fortis zelf achter om derden te zoeken om het bedrijf te redden. Daar is ons op de 22^{ste} niets van gezegd, en ik weet het ook niet, maar ik kan me haast niet voorstellen dat de toezichthouder dat niet wist.»¹

Op woensdag 24 september wordt de minister middels een notitie van zijn ambtenaren bijgepraat over de zorgen omtrent Fortis. Daarin komen de zorgen over Fortis bij de toezichthouders aan de orde en de moeilijke verhouding tussen CBFA en DNB. Er worden drie denkrichtingen geschetst. Ten eerste de mogelijkheid van kapitaalversterking, door het afstoten van onderdelen of samenwerking met een partner (plan A), ten tweede overname (plan B) waarbij BNP Paribas wordt genoemd en ten derde ontvlechting van Fortis (plan C), bijvoorbeeld langs landsgrenzen, waarbij varianten worden geopperd waarbij Nederlandse partijen betrokken kunnen zijn.

Acute crisis

De situatie van Fortis blijft ondertussen verslechteren zowel op de beurs als in de liquiditeitspositie. Het breed gedragen verlies van vertrouwen in Fortis leidde tot een gestage uitstroom van middelen, met name van grotere institutionele klanten. Er moest voor financiering een steeds groter beroep worden gedaan op de faciliteiten van de ECB, waardoor het noodzakelijke onderpand daarvoor uitgeput raakte.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat er op donderdag 25 september contact is tussen DNB en de bestuursvoorzitter van Fortis Bank Nederland, de heer Van Rutte. Daar komt die dag onder andere een standalone-scenario voor Fortis Bank Nederland en het ABN AMRO deel van Fortis (de zogenaamde F-Share) aan de orde. DNB denkt dan nog vooral aan een oplossing voor heel Fortis waarbij het ABN AMRO-deel zeker gesteld wordt en uit Fortis wordt gehaald. Private oplossingen hebben de voorkeur maar steun door de autoriteiten is niet uit te sluiten volgens de toezichthouder. Er zijn inmiddels contacten met de heer Tilmant, de topman van ING, over een mogelijke rol van ING als koper voor onderdelen van Fortis. Ook Rabobank is benaderd door DNB met de vraag om te bekijken of hij een rol zou kunnen spelen bij het redden van Fortis, bijvoorbeeld door bepaalde onderdelen over te nemen of als financier bij een reddingsactie. De heer Hommen, destijds voorzitter van de raad van commissarissen van ING Groep, en de heer Bruggink, lid van de raad van bestuur van de Rabobank, verklaren hierover:

De heer Hommen: «Ik denk dat ING al in een eerder stadium zag dat er wat problemen waren bij Fortis, maar naar mijn idee zijn de eerste contacten gelegd met de autoriteiten in Nederland in de week voor dat weekend waarin wij naar Brussel zijn gegaan (...) Een aantal mensen heeft ING benaderd, maar dat waren voornamelijk de voorzitter van Fortis en ik meen de voorzitter van de Nationale Bank van België of de toezichthouder van België. Die heeft de heer Tilmant benaderd. Laatstgenoemde heeft mij uitvoerig op de hoogte

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 8 december 2011.

gehouden van die gesprekken en hij heeft gevraagd of het een goed idee was dat wij naar Brussel zouden gaan om aan die uitnodiging gehoor te geven.»¹

De heer Bruggink: «Vrijdag tijdens de lunch... De heer Wellink belde de heer Heemskerk op (...) Om af te reizen naar Brussel (...) Om te kijken of er nog iets te halen was.»²

Op vrijdag 26 september 2008 is de liquiditeit van Fortis Bank volledig opgedroogd. Andere banken stoppen met lenen aan Fortis. Het wegvalende vertrouwen in Fortis begint ook gevolgen te hebben voor ABN AMRO waar een uitstroom op gang komt. Het wordt duidelijk binnen Fortis en bij de Belgische toezichthouder CBFA dat, als er geen oplossing komt, het bedrijf maandag 29 september failliet is. DNB vraagt Fortis om nog die dag met een geloofwaardig plan te komen. Uiteindelijk geeft Fortis een persconferentie die bedoeld is om klanten, beleggers en andere vermogensverschaffers gerust te stellen. Het bedrijf slaagt daar niet voldoende in en het wordt steeds duidelijker dat Fortis maandag niet op eigen kracht gaat halen.

Private mogelijkheden

De Belgische autoriteiten denken aan een private oplossing met BNP Paribas. Aan Nederlandse kant komt ING steeds sterker in beeld, in elk geval voor het ABN AMRO-deel. ING wordt dan door de toezichthouder als reële partij gezien om een dergelijke overname te doen, waarbij eventueel een emissie nodig zou zijn. DNB benadert andere Nederlandse partijen, waaronder in elk geval Rabobank en de pensioenfonds ABP en PGGM, om te participeren in een ING-variant. Ook een verdeling van Fortis tussen BNP Paribas en ING wordt besproken. De heer Sluimers, voorzitter van de raad van bestuur van APG Groep, vertelt hierover in zijn openbaar verhoor:

De heer Sluimers: «Ik kan u dat aangeven. Wellink belt die ochtend met de mededeling dat de kans groot is dat er een bod gaat komen van ING op een of meer onderdelen van Fortis Bank. Hij vraagt of er, in het geval dat dit zou gebeuren, interesse zou zijn vanuit de pensioensector om mee te doen. ING zou dan een emissie plegen, dus aandelen uitgeven, om een dergelijke overname te financieren. Ik neem zo'n boodschap in ontvangst. Ik heb ook gezegd dat wij daarna zouden kijken. Die vrijdagmiddag is er overleg gevoerd met de leiding van het pensioenfonds ABP. Van de kant van APG waren dat de heer Munsters, de heer Hintzen van Vermogensbeheer en ikzelf en van de kant van ABP de heer Brinkman en de twee vicevoorzitters. Ik heb hen ervan op de hoogte gesteld dat zich mogelijk de optie zou voordoen dat ING zou gaan bieden op een of meer onderdelen; dat was nog onduidelijk. Ik heb toen ook gecommuniceerd of er in beginsel interesse zou zijn om te kijken naar een dergelijke emissie.»³

Vorbereidende stappen om ING in elk geval ABN AMRO te laten overnemen worden gezet. In het weekend is er contact met de AFM die op dat moment bezig is te kijken naar vormen van het verbieden van shortselling. De vormgeving van een dergelijk verbod zou invloed kunnen hebben op de kans van slagen van een emissie door ING om kapitaal op te halen voor een overname van het ABN AMRO deel.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Hommen, 1 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bruggink, 11 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Sluimers, 18 november 2011.

Op vrijdag is er overleg bij DNB waarbij vertegenwoordigers van het ministerie, ING en de Europese Commissie aanwezig zijn. Eurocommissaris mevrouw Kroes is die dag ook op het kantoor van DNB langs geweest voor overleg waarbij ook de minister van Financiën en de president van DNB aanwezig zijn.

*De heer **Hommen**: «Ja, er zijn bij de Nederlandsche Bank contacten geweest met de heer Tilmant en ik meen ook met mevrouw Kroes.»¹*

*De heer **Bos**: «Wat ik mij herinner, is dat er op vrijdagmiddag... 26 september een gesprek heeft plaatsgevonden bij de Nederlandsche Bank waarbij in ieder geval de heer Wellink, mevrouw Kroes en ik aanwezig waren. Ik kan mij de aanwezigheid van de heer Tilmant of iemand van ING niet herinneren, maar dat zou best zo kunnen zijn. Maar ieder geval mevrouw Kroes, de heer Wellink en ik. Daar draaide het eigenlijk om één vraag. Wij wilden zonder mevrouw Kroes in een onmogelijke positie te brengen enig comfort krijgen over de vraag of een eventuele overname van ABN AMRO door ING op onoverkomelijke mededingingsbezwaren van de Europese Commissie zou stuiten.»²*

Dit zal leiden tot een brief van de Europese Commissie aan ING op zaterdagmiddag waarin de deze aangeeft welke delen ING wel en niet zou mogen verwerven. Uit de dossiers blijkt dat er een tentatieve toezegging was dat de EC drie jaar lang geen Remedies zou opleggen vanwege de bijzondere omstandigheden. Dit gold alleen voor het ABN AMRO-deel en niet voor andere Nederlandse en Belgische delen van Fortis.

*De heer **Hommen**: «Ja, er zijn contacten geweest met de Europese Commissie, maar ik meen dat die er al een paar dagen van tevoren waren geweest, namelijk toen de uitnodiging kwam om naar Fortis te gaan kijken en eventueel naar ABN AMRO. Er is volgens mij op zondag contact geweest en er kwam een bevestiging van één van de advocaten dat er in bepaalde mate sprake kon zijn van vrijheid in het geval dat ING geïnteresseerd was in ABN AMRO. Dat hield in dat, mocht het tot een transactie komen, de gewone standstill niet noodzakelijk zou zijn... Naar mijn idee was er een mogelijkheid geboden om af te zien van de standstill die je normaal gesproken hebt in geval van een overname. Ik heb begrepen dat er later alsnog gekeken zou worden naar de transactie zelf. Ik zeg nogmaals dat er naar mijn idee geen echte toestemming is gegeven maar dat er een mogelijkheid is geboden om een transactie te doen met een kijk achteraf.»¹*

*De heer **Ter Haar**: «Er zijn contacten geweest tussen ING en de Europese Commissie. ING had er wel een beeld bij hoe men met de binnenlandse markt wilde omgaan en dat de toekomst van de gezamenlijke constructie niet helemaal een dubbeling zou zijn van hoe ze zouden starten. Wat precies de afspraak was tussen ING en de Europese Commissie weet ik niet, maar er was een akkoord van de Europese Commissie met een overname van ING en ABN AMRO.»*

Vraag : «Dat is u verteld door ING en wij hebben het zwart-op-wit.»

*De heer **Ter Haar**: «Ja».*

Vraag : «En zonder remedy.»

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Hommen, 1 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 7 december 2011.

De heer Ter Haar: «Bij mijn weten was dat zonder remedy, ja.»¹

Er is die dag voor het eerst contact op ministerieel niveau over Fortis tussen minister Bos en de Belgische minister van Financiën, de heer Reynders, om de situatie rond Fortis op de agenda's te zetten en elkaars posities en belangen af te tasten.

De heer Bos: «Het allersterkste signaal in de loop van vrijdag op zaterdag op zondag was dat er gewerkt werd aan een private oplossing. Het allersterkste signaal dat binnenkwam, ging over ING en over Paribas. Er kwamen allerlei verhalen binnen dat ING maar beperkt zicht kreeg op de beschikbare informatie en dat Paribas de voorkeur had van de Belgen en de Luxemburgers. Dat was het allersterkste signaal. Daarnaast was er ook een signaal dat er kennelijk ook nog een rol zou zijn voor de Belgische en de Luxemburgse overheid, maar het hoofdonderwerp van het gesprek tussen de heer Reynders en mijzelf ging over die private oplossing en of er eigenlijk wel een level playing field was voor mogelijke Nederlandse kandidaten versus buitenlandse kandidaten.»²

Zowel aan Belgische als aan Nederlandse kant lijkt op dit moment aangestuurd te worden op een private oplossing. ING en BNP Paribas zijn de belangrijkste kandidaten voor overname van Fortis of onderdelen daarvan. Daarbij maken de Nederlandse autoriteiten zich sterk voor ING en hebben ze tegelijkertijd het idee dat de Belgische autoriteiten juist proberen Fortis bij BNP Paribas onder te brengen. Deze laatste optie, waarbij ABN AMRO weer in buitenlandse handen zou vallen, wordt door de Nederlandse autoriteiten als ongewenst gezien, wat ook richting de Belgische autoriteiten is aangegeven. Mevrouw Ollongren, destijds raadadviseur en plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken verklaart hierover in haar openbaar verhoor:

Vraag : «Was een overname door BNP Paribas aanvaardbaar voor de Nederlandse autoriteiten?»

Mevrouw Ollongren: «Het was voor de Nederlandse autoriteiten in elk geval niet aanvaardbaar dat ABN AMRO ook op die manier zou worden overgenomen. Met name de toezichthouder maakte er een groot punt van dat er ook een toezichtsprobleem was. Het toezicht was niet meer in Nederland, maar in België. Als Fortis inclusief ABN AMRO zou worden overgenomen door een buitenlandse partij, in dit geval een Franse partij, zou dat het toezichtsprobleem verergeren. Aangezien de toezichthouder van oordeel was dat er een dreiging was voor de stabiliteit van het financiële stelsel, vond de heer Wellink dat zeer onwenselijk.»³

Fortis heeft inmiddels diezelfde vrijdag datarooms ingericht waar belangstellenden voor Fortis of onderdelen van Fortis de boeken kunnen inzien. Onder andere BNP Paribas, ING, Rabobank, AEGON en de Duitse verzekeringsmaatschappij Münchener Rück nemen een kijkje. Er is sprake van een nogal chaotisch en rommelig proces.

De heer Bruggink: «Je kunt het kort samenvatten en je kunt er een lang verhaal over vertellen. De situatie was mijns inziens te typeren als paniekerig, ongeorganiseerd, overwegend slecht. Je kon aan alles merken dat dit een situatie was waarop Fortis niet voorbereid

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 11 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 7 december 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Ollongren, 23 november 2011.

was. Normaal gesproken gaat er enige tijd vooraf aan de inrichting van een dataroom, in de zin van het organiseren van documenten et cetera. Dat was allemaal niet gebeurd. Het was dus een rommelig weekend.»¹

*De heer **Hommen**: «ING is inderdaad in de dataroom geweest. Onze mensen waren van mening dat die niet geweldig georganiseerd en compleet was. Daar bleek al heel snel uit dat het probleem van Fortis van een dusdanige omvang was dat wij dat niet wilden behappen.»²*

Wie er in de dataroom is gaan kijken wordt teruggekoppeld naar de Nederlandse autoriteiten door Nederlandse Fortis-bestuurders en sommige bezoekers koppelen ook informatie en bevindingen uit de dataroom terug naar DNB. Naast de private initiatieven doen op vrijdagavond 26 september voor het eerst geruchten de ronde over een Luxemburgs initiatief voor een plan waarbij Luxemburg en België kapitaalinjecties doen in Fortis in ruil voor aandelenbelangen.

*De heer **Ter Haar**: «Dat gerucht was nog heel vaag en het kwam niet vanuit Fortis, althans ik heb het niet van Fortis opgevangen, maar vanuit een contact bij Merrill Lynch. Dat contact heeft ons op vrijdag een beeld geschetst van hoe de verschillende partijen dachten dat het Fortis-probleem zou moeten worden opgelost. Daarbij werd vaag gehint op een suggestie dat er in België nagedacht werd over een plan van participatie van de Belgische en Luxemburgse overheid.»³*

4.3.2 Reddingsplannen: 27 september 2008

Publieke alternatieven

Op zaterdag worden de geruchten over mogelijke steun door de Belgische en Luxemburgse overheden bevestigd door de heer Kloosterman, lid van het hoogste uitvoerend bestuursorgaan (Executive Committee of ExCo) van Fortis. Hij belt om twaalf uur 's middags de directeur Toezicht banken van DNB, de heer Schilder. De heer Kloosterman schetst twee mogelijkheden die concreet voorliggen. De eerste is een mogelijk bod van BNP Paribas op heel Fortis (inclusief ABN AMRO) van mogelijk 2 euro per aandeel, vergezeld van een garantie van de Belgische overheid van 10 miljard euro voor mogelijke verliezen. De tweede mogelijkheid die de heer Kloosterman aan de heer Schilder schetst, is deelneming van de Belgische en Luxemburgse overheden voor 4,5, respectievelijk 2,5 miljard euro in ruil voor de respectievelijke 49% belangen. Daarbij zou ABN AMRO verkocht worden waarvoor Fortis minimaal 10 miljard euro wil hebben.

*De heer **Kloosterman**: «Zoals u weet uit de documenten, begon een en ander zich eigenlijk uit te kristalliseren op 26 september 2008. Ik heb daarover contact gezocht met het ministerie van Financiën, maar eerst met de Nederlandsche Bank, met Arnold Schilder, op het moment dat het mij duidelijk werd dat er een gesprek gaande was tussen de overheden van Luxemburg en België ten aanzien van een mogelijke interventie in Fortis.»⁴*

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bruggink, 11 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Hommen, 1 december 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 11 november 2011.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Kloosterman, 9 november 2011.

deelnemen in de Fortis Bank. Op dat moment werden er twee opties besproken in Brussel, namelijk de BNP Paribas-variant en de mogelijkheid van deze overheden. Ik weet dat op grond van mijn aantekeningen.»¹

Die middag is de heer Van Rutte op het kantoor van DNB en worden hem in een gesprek met de voltallige directie van DNB vragen gesteld over de verwevenheid van Fortis Bank Nederland met de rest van de Fortis organisatie. Hij krijgt ook te horen dat het geen gegeven is dat de Nederlandse autoriteiten Fortis Bank Nederland zullen redden en dat «nationale oplossingen» niet worden uitgesloten. De portee van deze vragen en opmerkingen was kennelijk niet voor iedereen duidelijk, althans niet voor de heer Van Rutte.

De heer Van Rutte: «(...) op dat moment gaf DNB, de heer Wellink, in dat gesprek aan dat het geen gegeven is dat het ministerie van Financiën Fortis Bank Nederland te hulp schiet als het niet goed gaat met Fortis, dat er vanuit Fortis misschien aan allesomvattende oplossingen gedacht, maar dat nationale oplossingen niet moeten worden uitgesloten...Een nationale oplossing kan alle kanten opgaan. Daar is geen inhoud aan gegeven. Het kan een kapitaalinjectie zijn, het kan een overname zijn, het kan een samenvoeging zijn met een andere partij, het kan het opsplitsen zijn van een bank. Dat is niet gedetailleerd aan de orde geweest.»²

De heer Van Rutte koppelt het gesprek bij DNB wel terug naar de heer Dierckx, waarnemend chief executive officer van Fortis, en de heer Kloosterman en suggereert de volgende ochtend binnen Fortis per e-mail dat de Nederlandse autoriteiten meer betrokken zouden moeten worden.

De voorkeur voor de optie van kapitaalinjecties door de overheden zou stijgende zijn, aldus de heer Kloosterman. De heer Dierckx heeft schriftelijk aan de commissie bevestigd dat dit op zaterdag 27 september de twee concrete voorliggende opties zijn. De heer Schilder antwoordt de heer Kloosterman om in elk geval de directeur financiële markten van het ministerie van Financiën de heer Ter Haar ook in te lichten wat de heer Kloosterman naar eigen zeggen ook doet.

De heer Kloosterman: «Ik heb eerst de heer Schilder van de Nederlandsche Bank gebeld en hem zijn akkoord gevraagd om de heer Ter Haar ook in te lichten. Hij gaf dat ook, al weet ik niet of hij daar wel akkoord voor moest geven, maar zo is het wel gelopen. Ik heb beiden op de hoogte gesteld van wat er speelde.»³

De heer Ter Haar heeft bevestigd met de heer Kloosterman gesproken te hebben. Dat gesprek zou vooral over de gebeurtenissen bij de datarooms zijn gegaan maar de heer Ter Haar sluit niet uit dat de heer Kloosterman melding heeft gemaakt van mogelijke plannen waarbij België en Luxemburg ondersteunend aan een private oplossing zouden optreden, bijvoorbeeld door garanties te verstrekken voor de portefeuille met besmette activa van Fortis. Diezelfde dag heeft de heer Ter Haar ook contact met de heer Hessels, vicevoorzitter van de raad van bestuur van Fortis, waarbij een bijdrage van België en Luxemburg in een oplossing voor Fortis aan de orde komt.⁴

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Schilder, 25 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Van Rutte, 17 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Kloosterman, 9 november 2011.

⁴ Fortis had een zogenaamde one-tier board waarbij de raad van bestuur bestond uit niet-uitvoerende bestuurders (commissarissen) en uitvoerende bestuurders. Daarnaast was er binnen Fortis het Executive Committee of ExCo als hoogste uitvoerend bestuursorgaan. Zie ook het verslag van het Onderzoek naar Fortis, zoals bevolen door de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam.

Box 4.5 Rol Nederlandse Fortis-bestuurders

Rond de problemen bij Fortis speelden verschillende belangen bij de diverse betrokkenen die niet altijd met elkaar verenigbaar waren. Zowel aan Belgische als aan Nederlandse kant was men primair bezig met de eigen financiële stabiliteit. Voor Fortis was het eigen voortbestaan van groot belang.

De heer Hessels: «Bovendien – dat is niet helemaal onbelangrijk – was ik daar als Nederlander plotseling de waarnemend voorzitter van Fortis, wat een groot Belgisch bedrijf is met een heleboel emoties van dien. Ik moest dus driedubbel oppassen dat men niet dacht dat ik met die Hollanders heulde. Alleen al daarom moest ik heel voorzichtig zijn. Ik heb dat ook overigens nooit gedaan. Het was een formele setting.»¹

Nederlandse Fortis-bestuurders moesten de afweging maken tussen de belangen van het moederbedrijf en die van de eigen vennootschap, klanten en werknemers.

De heer Van Rutte: «Dat is inderdaad wel voorgekomen, zeker in de week na het besluit over het 49%-belang. Aan de ene kant wilde je de belangen van de Nederlandse klanten zo goed mogelijk waarborgen, en aan de andere kant had je een moeder die druk uitoefende op Fortis Bank Nederland. Die spagaat is dus wel degelijk aanwezig geweest, ja.»²

Uiteindelijk kozen de bestuurders van de Nederlandse dochters voor het belang van het eigen onderdeel. Zo laat het bestuur van Fortis Verzekeringen Nederland op vrijdag 3 oktober in de notulen opnemen dat ze de belangen van de polishouders zal bewaken, zelfs als dit zou botsen met de belangen van het moederbedrijf. Er is meegewerkt aan de plannen van de Nederlandse autoriteiten, bijvoorbeeld door informatie te delen en mee te denken met scenario's waarbij een curator benoemd zou worden, zo blijkt het dossieronderzoek.

Nederlandse aanpak

Eerder op zaterdagmiddag 27 september vindt er bij DNB een bijzondere besloten directievergadering plaats waarbij de heer Ter Haar en zijn plaatsvervanger de heer Barnard aanwezig zijn. In deze vergadering wordt de Nederlandse strategie in de steigers gezet. Een solide oplossing voor Fortis wordt noodzakelijk geacht. Als die niet mogelijk is, moet het ABN AMRO belang en wellicht ook andere Nederlandse delen uit Fortis worden gehaald door intrekking van de verklaringen van geen bezwaar. Alle mogelijke opties worden verkend. Uiteindelijk willen de betrokken Nederlandse autoriteiten inzetten op een private oplossing waarbij ING betrokken is en waarbij in elke geval het ABN AMRO deel bij de Nederlandse bank-verzekeraar terecht zou komen.

Vraag : *«Er werd gedacht aan overname van het belang van Fortis in ABN AMRO door ING. Is dat u bekend?»*

Mevrouw Ollongren: *«Ja.»*

Vraag : *«Dus dat was het primaire plan, het vinden van een private oplossing met een duidelijke rol van ING?»*

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Hessels, 18 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Van Rutte, 17 november 2011.

Mevrouw Ollongren: «Ja, dat was het primaire plan.»¹

's Avonds is er een bijeenkomst waarbij ook minister van Financiën Bos en minister-president Balkenende aanwezig zullen zijn. Hierin zal de Nederlandse aanpak worden afgestemd en ter goedkeuring worden besproken met de politiek verantwoordelijken. In dit gesprek refereert de heer Schilder aan zijn gesprek van die ochtend met de heer Kloosterman en noemt hij tevens dat gesproken is over eventuele steun van België en Luxemburg, zonder daarbij voorwaarden, details, bedragen of percentages te noemen.² Volgens de heer Barnard wordt – als allerlaatste redmiddel – wel de optie van kapitaalinjecties door overheden besproken³. Het ging dan om kapitaalinjecties in algemene zin en niet om een concreet voorliggend initiatief van Luxemburg en België. De heer Schilder heeft wel aangegeven met de heer Kloosterman gesproken te hebben en heeft het daarbij over eventuele steun van België en Luxemburg. Klaarblijkelijk is er verder in die vergadering weinig aandacht aan besteed, hetzij omdat het niet als een realistisch plan werd gezien, hetzij omdat het plan niet strookte met de Nederlandse voorkeuren.

De heer Ter Haar: «Ik kan me ook wel voorstellen dat er vanuit het Nederlandse kamp – ik kan mij niet herinneren dat dit expliciet gewisseld is – niet zo veel behoefte was om heel nadrukkelijk die kant uit te gaan.»⁴

Voor en tijdens deze vergadering is er telefonisch contact van minister Bos, minister-president Balkenende en DNB president Wellink met hun Belgische counterparts, de heren Reynders, Letermé en Servais. In geen van deze gesprekken zijn de plannen van België en Luxemburg aan de orde geweest: het is niet opgebracht van Belgische kant en er is niet naar gevraagd vanuit het Nederlandse kamp. Mevrouw Kellermann, directeur bij DNB die ook aanwezig was, meent zich wel te herinneren dat minister Bos over zijn gesprek met minister Reynders verteld heeft dat men aan Luxemburgse kant met iets bezig was.²

Ook aan Belgische kant lijkt er een voorkeur te bestaan voor een private oplossing waarvoor ING en BNP Paribas in beeld zijn. Tevens wordt gekeken naar mogelijkheden om een verdeling te maken tussen ING en BNP Paribas. Van Nederlandse kant wordt aan de verschillende Belgische counterparts duidelijk gemaakt dat een buitenlandse partij geen vergunning zal krijgen voor overname van het ABN AMRO-deel. De heer Wellink communiceert dit op zaterdag ook aan zijn Franse collega de heer Noyer en op zondagochtend aan de heer Prot, de topman van BNP Paribas. Minister Bos licht op zondagochtend de Franse minister van Financiën, mevrouw Lagarde, in over het Nederlandse standpunt.

De heer Bos: «Ik ben zondagochtend thuis opgebeld door Christine Lagarde, die mij de vraag stelde: ik heb gehoord dat jullie overname van ABN AMRO door een buitenlandse partij niet zouden toestaan. Dat heb ik vast en zeker verkeerd begrepen. Toen heb ik gezegd: dat heb je niet verkeerd begrepen, dat klopt.»⁵

De heer Wellink: «In de auto op weg naar Brussel kreeg ik Baudouin Prot, een «opperhoofd» van BNP aan de telefoon. Hij legde mij in mijn herinnering voor hoe wij als toezichhouder zouden reageren als hij ABN AMRO uit het Fortis-concern zou halen. Mijn interpretatie, zeker achteraf, is: men had gewoon geld nodig. Fortis had geld nodig en wilde ABN AMRO te gelde maken. Er is mij zelfs op een

¹ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Ollongren, 23 november 2011.

² Gegevens verstrekt door mevrouw Kellermann per brief d.d. 10 januari 2012.

³ Gegevens verstrekt door de heer Barnard per brief d.d. 15 februari 2012.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 1 december 2011.

⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 7 december 2011.

gegeven moment door één van de directieleden van de centrale bank gezegd: ABN AMRO is een loden last om onze schouders. Dat ging vanwege het geld dat ze daarvoor zouden krijgen. Dus Baudouin Prot zei tegen mij: wat gaat jullie reactie zijn? Hij bood niet aan het hele concern over te nemen, hij bood aan om ABN AMRO eruit te halen. Ik zei: nou, mij lijkt de reactie negatief te zijn... Geen polonaise op Nederlandse bodem voordat we de zaak gestabiliseerd hebben, en dan kun je terugkomen.»¹

DNB had, gesteund door het ministerie van Financiën, na de ervaringen met de consortiumpartners bij de overname van ABN AMRO in 2007 liever niet weer met buitenlandse toezichthouders te maken rond ABN AMRO. Mevrouw Kroes en de heer Knot, destijds divisiedirecteur Toezicht beleid bij DNB, verklaren:

Vraag: *«Als de Nederlandse autoriteiten vanuit andere overwegingen buitenlandse partijen willen weren om ABN AMRO over te nemen, kan ik mij voorstellen dat u daar als Commissaris voor Mededinging een opvatting over heeft?»*

Mevrouw Kroes: *«In zijn algemeenheid wordt dat niet op prijs gesteld, sterker nog: dat kan niet. Daarmee kom ik weer op de interne markt, waarbij naar partijen wordt gekeken maar niet met protectionistische en nationalistische invalshoeken. We hadden eerder al getoond – dat stelt u overigens niet aan de orde – het niet op prijs te stellen als andere lidstaten wat dat betreft een soortgelijke positie zouden innemen.»²*

De heer Knot: *«Dus de neiging om meteen toezichthouders op hun woord te geloven dat de instellingen onder hun toezicht adequaat en sterk genoeg zouden zijn om zonder enig boekenonderzoek – wat kun je doen in 48 uur? – de zaak over te nemen, ik denk niet dat dit bij ons als heel geloofwaardig zou zijn ervaren.»³*

De uitkomst van de vergadering is dat van Nederlandse kant wordt ingezet op een private oplossing waarbij ABN AMRO naar ING zou moeten gaan.

De heer Ter Haar: *«Wij hielden onze kaarten toch enigszins open, omdat we niet wisten hoe de Belgen zelf zouden omgaan met plan A en plan B, dus de private oplossing versus de meer publieke oplossing. Nadrukkelijker was de tactiek om ervoor te zorgen dat ABN AMRO niet buiten Nederlandse kennis om in buitenlandse handen terecht zou komen.»⁴*

De heer Balkenende: *«Voor ons was ING in beeld, maar toen ik die zaterdagavond belde met de heer Leterme, was voor België ook BNP Paribas in beeld. Daar hebben wij geen keuze tussen gemaakt, maar wij waren die zaterdagavond wel aan het kijken naar een private oplossing.»⁵*

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 8 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van mevrouw Kroes, 7 december 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 28 november 2011.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 11 november 2011.

⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Balkenende, 8 december 2011.

4.3.3 Onderhandelingen en overeenkomst: zondag 28 september 2008

Op zondagochtend 28 september wordt bij Fortis verder gewerkt aan de Belgisch-Luxemburgse mogelijkheid. Volgens de inlichtingen die de heer Dierckx aan de commissie verstrekt heeft, zou Fortis hebben kunnen

volstaan met de in totaal 7 miljard euro aan kapitaalinjecties van België en Luxemburg in combinatie met verkoop van ABN AMRO. Daarbij diende de verkoopprijs van ABN AMRO wel hoog genoeg te zijn om negatieve effecten op de kapitaalpositie van Fortis te compenseren.

Box 4.6 Effecten verkoopprijs ABN AMRO

Fortis had 24 miljard euro betaald voor zijn ABN AMRO-delen. Tegen dit bedrag was het RFS- belang ook opgenomen in de financiële verslaggeving. Het was duidelijk dat de waarde een jaar na dato een stuk lager lag en dat de verkoopprijs van het resterende ABN AMRO-belang (exclusief ABN AMRO Asset Management dat al geïntegreerd was in Fortis) veel lager zou uitvallen. De dan gerealiseerde waardevermindering zou effect hebben op de kapitaalpositie van Fortis. Zoals Fortis ook aangeeft in het door het bedrijf uitgegeven persbericht op maandag 29 september zal een verkoopprijs onder de 12 miljard euro negatieve gevolgen hebben voor het kernkapitaal van Fortis. Daarbij geldt: hoe lager de verkoopprijs, hoe groter de negatieve impact. Het ABN AMRO belang drukt dus weliswaar op Fortis vanwege de noodzaak om kapitaal aan te trekken om de delen te kunnen integreren, maar met een te lage verkoopprijs van het belang is het bedrijf niet geholpen. De opbrengsten van verkoop van het ABN AMRO belang zouden dan teniet gedaan worden door de negatieve effecten van de afwaardering op het kernkapitaal.

Een bijdrage van de Nederlandse Staat werd vanuit financieel opzicht door Fortis niet als strikt noodzakelijk geacht. Diverse Nederlandse Fortis-bestuurders hebben echter gewezen op mogelijke risico's als de Nederlandse autoriteiten niet betrokken zouden worden bij een oplossing voor Fortis. Delen van Fortis waren voor Nederland immers systeemrelevant en het lag voor de hand dat de Nederlandse autoriteiten inspraak wilden hebben in wat er met die delen zou gaan gebeuren. Bovendien was Fortis Bank Nederland voor bepaalde kernfuncties afhankelijk van de Belgische moederbank. Veranderingen bij de moederbank konden dus van groot belang zijn voor Fortis Bank Nederland. De heer Dierckx heeft verklaard er eerder vanuit te zijn gegaan dat de Belgische autoriteiten hun Nederlandse counterparts op de hoogte zouden houden van de ontwikkelingen en dat het geenszins de bedoeling van Fortis was om de Nederlandse autoriteiten buiten te sluiten.¹ Vanuit Fortis wordt vervolgens op zondag door public-affairs-functionaris de heer Willems contact gezocht met de heer Ter Haar om een directe lijn met de Nederlandse autoriteiten te leggen en om de juiste contacten aan Belgische kant aan hem door te spelen. De heer Kloosterman heeft dan op zondag nogmaals contact gezocht met de heer Ter Haar om hem aan te sporen naar Brussel te komen en hem het Belgisch-Luxemburgse plan uit de doeken te doen.

De heer Kloosterman: «De heer Ter Haar heb ik na een vergadering van naar ik meen het executive committee – dat weet ik niet precies, want er waren veel gremia binnen de Fortis-groep – nogmaals gebeld om hem dringend te verzoeken naar Brussel te komen.»²

De heer Ter Haar: «(...) de heer Kloosterman heeft mij op zondag gebeld. Ik was net in Brussel gearriveerd op dat moment. We zaten in dat hotel daar. Hij heeft mij toen heel concreet gemeld: er ligt nu op tafel een plan waarbij de Belgische staat voor een bedrag participeert in Fortis Bank België en de Luxemburgers bereid zijn om

¹ Gegevens verstrekt door de heer Dierckx per brief d.d. 6 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Kloosterman, 9 november 2011.

eenzelfde constructie te kiezen voor de Luxemburgse bank, of om misschien zelfs een meerderheidsbelang te nemen in de Luxemburgse bank.»¹

Nederlandse delegatie in Brussel

Een delegatie onder leiding van de heer Ter Haar is dan aan het begin van de middag al afgereisd naar Brussel, net als de DNB-directie. Er staat in ieder geval nog een afspraak tussen DNB en de CBFA voor die middag op de agenda om de knoop door te hakken over wat er met Fortis gaat gebeuren en welke private partijen een rol spelen in het vinden van een oplossing. Bij het ministerie is een team samengebracht ter ondersteuning van de onderhandelingen. Op het laatste moment is zakenbank Merrill Lynch als adviseur van de Staat aangezocht. Hoewel er nooit een officiële overeenkomst is geweest, heeft Merrill Lynch wel input gegeven aan het ministerie van Financiën. Merrill Lynch was een van de meest gebruikte adviseurs van Fortis en meende het bedrijf dan ook goed te kennen.²

De Nederlandse delegatie krijgt maar moeilijk aansluiting bij de onderhandelingen. Kennelijk heerst aan Belgische kant het idee dat de Nederlandse autoriteiten geen interesse hebben in de oplossing waar België en Luxemburg met Fortis aan werken. De heer Dierckx heeft aan de commissie verklaard dat er volgens hem die dag zeker geen sprake was van het bewust buitenspel houden van Nederland.³

Box 4.7 Nederland-België (periode 2007–2008)

In een aantal publicaties dat naar aanleiding van de ondergang van Fortis is verschenen, speelt een vertrouwensbreuk tussen Nederlanders en Belgen een belangrijke rol. Er wordt gesuggereerd dat Nederlandse en Belgische Fortis-bestuurders elkaar niet meer vertrouwden, dat er sprake was van een machtsstrijd tussen de Nederlandse en Belgische toezichthouders en dat de emoties in de onderhandelingen hoog opliepen tussen de beide delegaties. Dat het er af en toe stevig aan toe ging in de onderhandelingen is duidelijk.

De heer Barnard: «De tweede periode in Brussel was behoorlijk wat langer en ik zou de sfeer daar willen omschrijven als grimmig. Het was dus niet echt een prettige sfeer. Er werd niet direct gescholden, maar er vielen wel vrij harde woorden.»⁴

Over en weer zijn op gezette tijden verwijten gemaakt. Aan Nederlandse kant was men ontstemd over het pandrecht op de verzekeringsactiviteiten van Fortis, dat België als garantie voor haar kapitaalinjectie had bedongen, buiten medeweten van de Nederlandse delegatie.

De heer Knot: «Dinsdag in de loop van de middag, zo rond de lunch, werd dit punt duidelijk. Dat werd niet met heel veel vreugde aan onze kant ontvangen... Voor de sfeer was dat zeker niet goed.»⁵

In Nederland ontstond de indruk ontstond dat Fortis en/of de Belgische autoriteiten heel ver wilden gaan om het concern op de been op te houden, ook als dat tegen Nederlandse belangen inging, zo blijkt uit het dossieronderzoek. Op een gegeven moment begonnen er zelfs twijfels de kop op te steken of alle informatie wel gedeeld werd door de Belgen.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 11 november 2011.

² Het plan om ABN AMRO in 2007 op te splitsen was in belangrijke mate afkomstig van Merrill Lynch.

³ Gegevens verstrekt door de heer Dierckx per brief d.d. 6 december 2011.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Barnard, 10 november 2011.

⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 28 november 2011.

De heer Wellink: «(...) dat wij op een gegeven moment het gevoel hadden – dat werd ernstiger naarmate wij later in de tijd kwamen – dat de informatie-uitwisseling toch niet helemaal optimaal was.»¹

Aan Belgische kant vond men dat DNB erg weinig liquiditeitssteun verleende ondanks het feit dat de grootste liquiditeitsbehoefte van Fortis bij Fortis Bank Nederland en diens activiteiten zat. Het veto op een buitenlandse partij als nieuwe eigenaar voor het ABN AMRO-deel kon door Belgische delegatieleden worden opgevat als een reactie op de overname van ABN AMRO in 2007, die tegen de zin van DNB was geweest.

De overname van ABN AMRO in 2007 door het consortium heeft de verhoudingen tussen de Nederlandse en Belgische toezichthouders sowieso geen goed gedaan. Al voor de overname zwengelt DNB in 2007, op aandringen van kabinet en Kamer, de discussie over het hoofdtoezichthouderschap op Fortis aan. Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat bij DNB de wens leeft dat deze kwestie eerst vanuit het ministerie wordt opgebracht. Daar vindt men dit een zaak van de toezichthouder. Bovendien speelt ook in de zomer van 2007 al dat er nagenoeg geen ambtelijke contacten zijn tussen de Nederlandse en Belgische departementen.

De heer Schilder: «Het ministerie oefende, gestimuleerd door de Kamer, geloof ik eerlijk gezegd, ook wel enige aandrang op ons uit om dat vooral nadrukkelijk van de Belgen te claimen. In mijn herinnering kwam die stimulans meer van Financiën dan dat wijzelf het op dat moment nodig vonden om daar een discussie over te beginnen.»²

Aan Belgische zijde vindt men dit nogal prematuur, aangezien de overname nog niet eens gedaan is, laat staan de integratie binnen Fortis. Pas als dit laatste een feit was, zou de vraag over het hoofdtoezicht relevant worden.

De heer Schilder: «Je moet kijken welke stukken van ABN AMRO verdeeld worden over de drie consortiumpartners. Vervolgens moet je, in dit geval voor Fortis, kijken hoe zich een en ander verhoudt tussen de bankpoot en de verzekeringspoot. Wat valt onder Nederland en wat onder België? De voorrangsregels zeggen dat je dit apart bekijkt voor de bankactiviteiten en de verzekeringsactiviteiten. Je kijkt vervolgens welk van die twee de grootste is en welk land hierin dominant is. Onder de vroegere omstandigheden was dat België, vandaar dat het lead supervisorship daar terecht kwam. Wij hadden de indruk dat als je dat na de verdeling zou bekijken, wetend welke onderdelen naar welke plek toe gingen, de uiteindelijk lead supervisor Nederland zou moeten zijn.»²

Vanuit DNB wordt in het najaar van 2007 een position paper gestuurd naar de CBFA om de kwestie aan te kaarten. Deze position paper en de analyse van DNB wekken verontwaardiging aan Belgische zijde.

De heer Schilder: «Als ik achteraf ergens spijt van heb, is het wel dat wij dit punt op dat moment zo nadrukkelijk gemaakt hebben en ook dat wij het per post opgestuurd hebben. Toen wij daar in België over spraken, was de heer Servais verontwaardigd. Hij zei: als je al vindt

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 8 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Schilder, 25 november 2011.

dat je daarover moet spreken, hadden wij dat dan niet eens rustig in overleg kunnen aankaarten? Het feit dat hij er nog niet zo lang zat, speelde ook een rol. Toen heb ik zelf gedacht, zeker ook achteraf: dat hadden wij anders moeten doen.»¹

De operationele samenwerking blijft professioneel maar het is duidelijk dat deze discussie de verhoudingen geen goed heeft gedaan.

Vraag: «Hebt u wel eens gezegd: de wens om nadrukkelijk hoofdtoezichthouder te worden kan ons wellicht meer schaden dan profijt opleveren?»

De heer Schilder: «Ik heb dat wel opgemerkt in onze eigen vergaderingen, maar ik zou willen dat ik dit wat nadrukkelijker had gedaan.»¹

Naarmate DNB vanaf juni 2008 bezorgder wordt over Fortis, gaat de Nederlandse toezichthouder steeds meer vragen direct aan Fortis stellen. Ook dit valt niet goed bij de Belgische toezichthouder die vindt dat DNB zich te veel op het terrein van de CBFA begeeft, zo blijkt bijvoorbeeld duidelijk uit een briefwisseling tussen de beide voormannen Wellink en Servais tussen juli en september 2008. Op haar beurt wil de CBFA graag nauwer betrokken worden bij de gang van zaken rond separatie en integratie, zaken die onder auspiciën van DNB vallen.

De heer Wellink: «Ik denk dat het in de loop der tijd slechter is gegaan... Wij hadden in de personele sfeer eenvoudige relaties in het wat verdere verleden. Zakelijk gezien zijn de een beetje gecompliceerde relaties sinds de overname van ABN AMRO duidelijk verslechterd sinds Fortis in de problemen kwam.»²

Ondanks deze spanningen lijken emoties uiteindelijk niet van invloed te zijn geweest op de onderhandelingsresultaten. Feit was dat de Nederlandse en Belgische autoriteiten elk hun eigen primaire belang te verdedigen hadden: stabiliteit van het eigen financiële stelsel. Daarnaast waren beide kampen ook gebaat bij een goede oplossing aan de andere kant van de grens. Uiteindelijk is een dergelijke oplossing tot stand gekomen. Dan blijft de kwestie hoe de kosten van die oplossing te verdelen (burden sharing).

Direct na de transactie leeft in Nederland het idee dat er een voordelige deal is gemaakt en wordt zelfs gesproken over wat met de winst te doen. In België en bij de aandeelhouders van Fortis daarentegen heeft men in de publieke opinie het idee dat de Nederlanders zich op brute wijze de Nederlandse onderdelen eigen hebben gemaakt en dat daar weinig voor betaald is. De Nederlandse Staat koos er voor om de Nederlandse Fortis-delen in eigen hand te houden. Het saldo van de uitgaven die gepaard zijn gegaan met Fortis en ABN AMRO staat op zo'n 30 miljard euro. Aan Belgische kant is driekwart van het restant van Fortis Bank, minus de portefeuille besmette activa, doorverkocht aan BNP Paribas in ruil voor een aandelenbelang in de Franse bank. Dat belang is inmiddels tussen de twee miljard en drie miljard euro minder waard geworden. De portefeuille besmette activa die in een zogenaamde bad bank is gestopt, genereert tot nu toe jaarlijks winsten. Tweederde van de Luxemburgse Fortis Bank is in 2008 verkocht aan BNP Paribas, het

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Schilder, 25 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 8 december 2011.

restand eind 2010. Geconstateerd kan worden dat de Belgische en Luxemburgse overheden geen additionele uitgaven hebben hoeven doen na verkoop aan BNP Paribas, ook niet in de bad bank «Royal Park Investments» waar de Belgische overheid een groot aandelenbelang in heeft.

Uiteindelijk voegt de Nederlandse delegatie onder leiding van de heer Ter Haar zich aan het begin van de avond bij de onderhandelingen in Brussel. De Belgische delegatie wil in eerste instantie graag dat Nederland voor 5,5 miljard euro meedoet in ruil voor 49% eigendom in Fortis Bank Nederland. De vraagprijs voor ABN AMRO bedraagt 10 miljard euro en daar zijn meer belangstellenden voor dan alleen ING, aldus de Belgen. De Nederlanders weten dan nog niet precies voor welk bedrag België en Luxemburg gaan deelnemen. Uit het dossieronderzoek valt af te leiden dat men er aan Nederlandse kant van uitgaat dat België ook voor 5,5 miljard euro participeert. Aan Nederlandse kant wordt gedacht aan 3,5 miljard tot 4 miljard euro. Zij waarden Fortis Bank Nederland op maximaal 7 miljard euro. De onderhandelingen verlopen moeizaam totdat er een foto verschijnt van waarnemend Fortis topman Dierckx met documenten onder zijn arm waarop details van de afspraken met België en Luxemburg te lezen zijn: 4,7 miljard respectievelijk 2,5 miljard euro voor 49% belangen in Fortis Bank België en Fortis Bank Luxemburg. Door het uitlekken van deze details is de Belgische onderhandelingspositie onderuit gehaald. De heer Ter Haar heeft verklaard dat Nederland onder gelijkwaardige condities als België mee wil doen en Nederland zal daarom nooit meer kapitaal willen injecteren dan de Belgen. Bovendien haken BNP Paribas en andere mogelijke belangstellenden door het uitlekken van het plan af. Tot op dat moment was een private oplossing nog steeds in beeld, naast het plan van de kapitaalinjecties door de overheden. De Belgische delegatie is nu bereid tot concessies maar vindt 5 miljard euro voor ABN AMRO – door ING geïndiceerd maar niet daadwerkelijk geboden – te weinig.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat minister Bos zich op een gegeven moment bij de onderhandelingen voegt. Hij stelt voor dat de Nederlandse Staat meewerkt aan een bod van ING. Daarnaast zou de Staat dan een 49% belang in Fortis Bank Nederland nemen. ING wil echter bedenktijd.

De heer Hommen: «Op die zondag liep het niet uit op een transactie. Er is echter wel gepraat over de vraag of ING een en ander de komende twee weken nog eens wilde nagaan, misschien met wat meer rust. Men was bereid om daarvoor exclusiviteit te geven. ING is daarmee eigenlijk wel akkoord gegaan.»¹

Benelux-overeenkomst

Inmiddels is er hoge tijdsdruk vanwege de opening van de financiële markten in Azië en de noodzaak om voor die opening de benodigde noodliquiditeitsregelingen (ELA's) met de Belgische en Nederlandse centrale banken rond te krijgen. Dit laatste lukt uiteindelijk één uur voor de opening in Azië. De deal luidt als volgt:

- de drie Benelux-overheden investeren in totaal 11,2 miljard euro in diverse onderdelen van Fortis;
- Nederland betaalt 4 miljard euro voor een belang van 49% in Fortis Bank Nederland;
- België betaalt 4,7 miljard euro voor een belang van 49% in Fortis Bank NV/SA;

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Hommen, 1 december 2011.

- Luxemburg verstrekt voor 2,5 miljard euro een verplicht converteerbare lening (te converteren in 49% aandelen en «andere rechten») aan Fortis Bank Luxemburg;
- Fortis zal haar belang in ABN AMRO verkopen;
- De heer Lippens neemt ontslag als voorzitter van de raad van bestuur.

De Nederlandse Staat spreekt af 4 miljard euro voor 49% van Fortis Bank Nederland te betalen. Als de waarderingen die eind september de ronde doen in beschouwing worden genomen, is dit een nogal stevig bedrag.

De heer Gerritse: «Ja. De indicatie die wij hadden – dit was niet gebaseerd op heel diepgaande analyses – was dat dat belang ons ongeveer 3 tot 3,5 mld. zou moeten kosten.»¹

Het belang van Fortis in ABN AMRO valt niet onder de transactie.² Er is wel afgesproken dat ING twee weken de tijd krijgt om te onderhandelen, zo blijkt uit de documenten. Wellicht heeft deze optie, waarbij de door de Nederlandse betrokkenen gewenste oplossing voor ABN AMRO tot stand zou kunnen komen, meegespeeld in de bereidheid om tot 4 miljard euro te gaan.

Vraag: «Heeft ook de gedachte een rol gespeeld om voor ING nog twee weken exclusiviteit te hebben?»

De heer Gerritse: «Nee, wat ING betreft, meen ik mij te herinneren dat in dat gezelschap, toen we met premier Leterme en minister Reynders spraken, minister Bos heeft gevraagd: goh, als wij nou overwegen om ook 49% te nemen, maakt dat dan in jullie beeld uit voor de prijs van ABN AMRO? Als ik het mij goed herinner, heeft Reynders toen gezegd dat die 10 mld. die op dat bekende papiertje van mijnheer Dierckx stond, terugkon naar 8 mld.»¹

Over de optie voor ING is niets op papier gezet en deze is ook niet als zodanig naar buiten gecommuniceerd, wat vanwege het vertrouwelijke en mogelijk koersgevoelige karakter van deze informatie logisch is. Volgens de heer Ter Haar ging het bij de Benelux-overeenkomst om een afspraak «van heren onder elkaar».³ Deel van die afspraken is dat Nederland het geld uiterlijk dinsdag 30 september 2008 zou overmaken en dat de verzekeringsactiviteiten van Fortis buiten de transactie blijven; hier waren immers geen problemen. De toegezegde 4 miljard euro is uiteindelijk nooit betaald.

Box 4.8 ING

De belangstelling van ING voor ABN AMRO dateert al van voor de problemen bij Fortis en zelfs van voor de overname van ABN AMRO door het consortium. In 2006 en 2007 waren er gesprekken over een samengaan van beide grote Nederlandse partijen. Vanaf de zomer van 2008, als de problemen bij Fortis duidelijker worden, kijkt ING met meer belangstelling naar Fortis, zowel uit eigen belangstelling als vanwege defensieve overwegingen. In de week voor het Benelux-weekend wordt ING topman Tilmant rechtstreeks benaderd over Fortis, zowel vanuit de Belgische autoriteiten, als vanuit Fortis zelf.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 5 december 2011.

² De Nederlandse Staat investeert in Fortis Bank Nederland (Holding) waarvan echter het belang in RFS Holdings zou worden uitgezonderd. De juridische formulering was onderwerp van afstemming tussen het ministerie van Financiën en Fortis in de dagen na 27 en 28 september.

³ Cremers, F.J.G.M., C.E. Drion en C.J.M. Scholtes. *Verslag van het onderzoek naar Fortis N.V. bevolen door de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam..*

De heer Hommen: «Een aantal mensen heeft ING benaderd, maar dat waren voornamelijk de voorzitter van Fortis en ik meen de voorzitter van de Nationale Bank van België of de toezichthouder van België. Die heeft de heer Tilmant benaderd. Laatstgenoemde heeft mij uitvoerig op de hoogte gehouden van die gesprekken en hij heeft gevraagd of het een goed idee was dat wij naar Brussel zouden gaan om aan die uitnodiging gehoor te geven.»¹

Op vrijdagavond 26 september gaat er vanuit ING een uitgebreid team naar Brussel om in de dataroom te gaan kijken. Op die vrijdag zijn er rechtstreekse contacten met de Eurocommissaris voor mededinging, mevrouw Kroes. Het staat immers vast dat er mededingingskwesties op zullen doemen als ING bepaalde delen van Fortis zou overnemen. Dat geldt zowel voor Nederlandse als Belgische onderdelen want ING is ook in België een grote partij. Toch lag, gezien de marktverhoudingen in Nederland en België, overname van Belgische delen meer voor de hand dan verwerving van ABN AMRO. Concreet concentreerde ING zich in eerste instantie dan ook op het Belgische deel, de Turkse bank van Fortis, Fortis vermogensbeheer en de Nederlandse verzekeringstak. ING denkt op dat moment ongeveer 10 miljard euro ter beschikking te hebben om Fortis delen te kopen. ING heeft niet geboden op heel Fortis maar komt na een korte maar intensieve inventarisatie tot een intrinsieke waarde van ongeveer 1,50 euro per aandeel (terwijl de beurskoers rond de 5 euro ligt).

De heer Hommen: «Die waarde was heel laag. Op een bepaald moment is nagegaan of dat concern ongeveer 1 of 1,5 euro waard was. Er is echter nooit echt een bod gedaan op Fortis. Ik zou het niet eens een waardebepaling willen noemen. Het was niet meer dan een schatting.»¹

Op zaterdagmiddag 27 september ontvangt ING een brief van de Europese Commissie waarin wordt aangegeven dat ING geen bod mag uitbrengen op het Belgische deel van Fortis, maar wel op het Nederlandse deel van ABN AMRO. Op zondagmiddag, als de Nederlandse autoriteiten in Brussel arriveren, vragen deze aan ING of ING op ABN AMRO wil bieden.

Aan Belgische kant is 8 miljard euro voor ABN AMRO de ondergrens omdat een lagere prijs averechts uitwerkt op de kapitaalpositie van Fortis (zie box 4.6), inclusief 4 miljard euro voor het 49% belang in Fortis Bank Nederland). Dit vindt men aan de kant van ING te veel; daar heeft men maximaal 5 miljard euro in het hoofd. Bovendien wil ING bij welke prijs dan ook, een uitgebreid boekenonderzoek kunnen doen.

De heer Hommen: «Er is ook in dit geval een heel voorzichtige raming gemaakt, namelijk tussen 4 en 5 mld. We hebben gezegd: tussen 4 en 5 mld.»

Vraag: «En waaraan dacht de andere kant?»

De heer Hommen: «Die zat hoger... het was rond de 7 à 8 mld.»¹

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Hommen, 1 december 2011.

De Nederlandse delegatie probeert nog om door middel van een bijdrage van andere Nederlandse partijen of van de Staat zelf tot een bedrag te komen wat voor alle betrokkenen aanvaardbaar is; ING zou dan naar 6 miljard euro moeten gaan.

De heer Hommen: «Als ING had doorgezet, zou de overheid naar mijn idee heel coulant geweest zijn om die transactie mogelijk te maken. Ik meen dat de overheid er ook wel een bepaald voordeel in zag om deze transactie te kunnen ondersteunen.»¹

Dit lukt uiteindelijk niet en de Benelux-overeenkomst komt tot stand met inbegrip van de afspraak dat ING twee weken exclusieve onderhandelingsruimte heeft voor ABN AMRO. Op maandag 29 september is er 's ochtends nog overleg tussen topmensen van ING en de minister-president en de minister van Financiën.

De heer Hommen: «Ja, in die week zijn er nog contacten geweest. Ik weet dat de heer Tilmant met een van de leden van de raad van bestuur op bezoek is geweest bij de heer Balkenende om uitleg te geven.»¹

Er heerst onbegrip bij de bewindslieden en ING legt uit waarom hij niet verder kan gaan dan 5 miljard euro vanuit het oogpunt van voorzichtigheid en de belangen van ING zelf. Gevoed door de foto van de heer Dierckx, waarnemend chief executive officer van Fortis, met een document waaruit zou kunnen worden afgeleid dat ING 10 miljard euro zou willen betalen voor het ABN AMRO deel, reageert de markt zeer negatief.

De heer Hommen: «Ja, de reden daarvan was dat de nieuwe voorzitter van Fortis op zondag met een papier rondliep dat door mensen is gefotografeerd. Daarop stond: verkoop ABN AMRO. En er stond een getal bij, namelijk 10 mld. De wereld heeft daaraan gekoppeld dat ING ABN AMRO voor 10 mld. ging overnemen en de aandelenprijs van ING zakte de volgende dag vrij snel. Toen heeft ING besloten om onmiddellijk te laten weten dat hij niet geïnteresseerd was.»¹

Later die dag trekt ING zich terug en heeft de Europese Commissie de tentatieve toestemming voor overname van ABN AMRO per brief ingetrokken. De volgende dagen worden nog mogelijkheden geëxploreerd om met meerdere partijen tot een oplossing te komen, waarbij ook de Alt-A-portefeuille van ING al aan de orde is.

De heer Hommen: «Ik denk niet dat er in dat weekend over garanties is gesproken. Misschien is dat nadien een keer gebeurd. Er zijn immers wat vervolgesprekken gevoerd met betrekking tot ABN AMRO.»¹

De heer Wellink: «Maandag ook zei Tilmant al tegen mij: 5 mld. wil ik niet geven, het is misschien maar 2 mld., en dinsdag had hij al een plan op tafel liggen dat DNB ABN AMRO zou overnemen en alle risico's zou afschermen, waarna hij de assets daaruit zou krijgen.

(...) Wij waren op de bank voortdurend aan het praten over alternatieven voordat het gesprek plaatsvond, en er hing nog steeds in de lucht een private-sectoralternatief, even los van ING, dat die dag

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Hommen, 1 december 2011.

overigens in de ochtend ook weer met voorstellen bij mij kwam. Ik refereerde er straks al aan dat Tilmant de gedachte had van laten wij het toch maar doen, maar dan eerst via DNB. [...] Toen heb ik nog iets anders gevraagd. Als er een nationale reddingsactie zou zijn van bijvoorbeeld de financiële sector, zouden jullie dan bereid zijn om daarin te participeren? Ook de week ervoor heb ik nog een enkel contact gehad. In die week hebben we gezocht naar de mogelijkheid om geld bij elkaar te brengen via een soort stichting. Dat project hebben we diezelfde dag stopgezet.»

Vraag: «Diezelfde dag is?»

De heer Wellink: «Die dinsdag, want toen was duidelijk dat we gegleden waren naar die varianten.»¹

Deze ideeën zijn nooit concreet geworden, omdat een private sector-oplossing niet mogelijk blijkt te zijn.

4.3.4 Uitwerking Benelux-overeenkomst: 29 september–2 oktober 2008

Zwarte maandag

De volgende dag, maandag 29 september, is er wereldwijd sprake van grote koersdalingen nadat het Amerikaanse reddingsplan TARP niet door de Amerikaanse senaat is goedgekeurd. Ook de koers van het aandeel Fortis blijft zakken terwijl de markt probeert de overeenkomst tussen de Benelux-landen te duiden. De Benelux-overheden hebben het signaal afgegeven dat Fortis gesteund wordt maar de injecties hebben plaatsgevonden in de landenorganisaties wat kan worden opgevat als een opmaat naar splitsing van het bedrijf. Bovendien is niet duidelijk wat de gevolgen van de kapitaalinjecties zijn voor de bestaande aandeelhouders.

De heer Sluimers: «Wij hadden gehoord dat de bank zou worden gesplitst in twee onderdelen. De bank zou als het ware uit elkaar worden gehaald en ING zou heel erg kijken naar de Nederlandse onderdelen.»²

Ook de koers van ING staat zwaar onder druk. Naast de algehele situatie op de markten is de indruk gewekt dat ING wellicht 10 miljard euro zou willen betalen voor ABN AMRO. Beleggers lijken hier niets in te zien. Het bedrijf geeft in de loop van maandag een persbericht uit waarin het verklaart niet van plan te zijn een bod op ABN AMRO te doen. DNB is hierover van tevoren ingelicht

De heer Hommen: «De koers speelde een heel duidelijke rol, want op maandag viel die behoorlijk. (...) Om die reden heeft ING snel gezegd dat hij niet verder zou gaan met ABN AMRO, dus dat hij daarin niet geïnteresseerd was. Er werd immers gespeculeerd dat ING ABN AMRO voor 10 mld. zou kopen. Dat gerucht wilden we snel ontzenuwen.»³

Het afhaken van ING leidt tot een situatie waarin de Nederlandse Staat tegen 4 miljard euro een belang van 49% in Fortis Bank Nederland heeft gekocht in ruil voor beperkte zeggenschap binnen Fortis en zonder enige formele zeggenschap te hebben over het lot van ABN AMRO en de daarmee verbonden financiële stabiliteit, wat de eerste prioriteit voor de Nederlandse instanties is.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 8 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Sluimers, 18 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Hommen, 1 december 2011.

Op maandag beginnen wel onderhandelingen met Fortis Bank Nederland over het uitwerken van de gemaakte afspraken. Deze onderhandelingen zullen tot op donderdag 2 oktober doorgaan hoewel de Nederlandse autoriteiten al op dinsdag 30 september hebben besproken dat de Benelux-overeenkomst niet werkt en dat men gaat voor volledig eigendom van de Nederlandse Fortis-delen. Het dooronderhandelen was ingegeven door voorzichtigheid.

De heer Gerritse: «Dat was een bestaande afspraak, die in ieder geval kon dienen als een soort back-up. We konden de zaak uit onze handen laten vallen, maar het was beter om een en ander uitgewerkt te hebben voor het geval we niets anders konden doen. Dus daar is gewoon aan doorgewerkt. Dat ging niet in de zin van onderhandelingen. Er is gewoon technisch doorgewerkt aan hoe dat dan allemaal eruit moest zien, omdat we onzeker waren over de vraag wat het alternatief was en of we uit zouden kunnen komen op die donderdag en die vrijdag.»¹

Zolang er geen vervangende overeenkomst was, bleef de mondelinge afspraak van zondag 28 september in elk geval geldig.

Pandrecht

Volgens de brief van de minister aan de Tweede Kamer loopt de uitvoering van het Nederlandse deel van de Benelux-overeenkomst vertraging op vanwege «onduidelijkheid» over een pandrecht op de Nederlandse verzekeringsactiviteiten.² Dit pandrecht was verstrekt aan de Belgische Staatsparticipatie- en investeringsmaatschappij FPIM, die de kapitaalinjectie van de Belgische staat uitvoerde. Het pandrecht zou als garantie dienen voor de portefeuille gestructureerde kredieten van Fortis die bij de Belgische Fortis Bank zat en waarin FPIM injecteerde. Op dinsdag wordt de verpanding van Fortis Verzekeringen Nederland bekend bij de Nederlandse autoriteiten. Uit het dossieronderzoek blijkt dat vrij snel de toezegging wordt gedaan door de Belgische autoriteiten om het pandrecht eraf te halen, ook al omdat dit in Nederland onwettig is en het verzekeringsbedrijf van Fortis een Nederlandse vennootschap is. Dit stemt overeen met de informatie die de heer Dierckx aan de commissie verschaft heeft. De heer Dierckx neemt direct contact op met de Belgische delegatieleider, de heer Coene. De uitkomst daarvan is de toezegging van de heer Coene aan de heer Dierckx dat het pandrecht geen spelbreker zal zijn.³

De Nederlandse autoriteiten waren zeer ontstemd over het pandrecht, omdat afgesproken was dat de verzekeringstak buiten de overeenkomst zou blijven. Deze kwestie heeft het vertrouwen tussen de Belgische en Nederlandse autoriteiten zeker geen goed gedaan. De Nederlandse autoriteiten zijn bang dat men aan Belgische kant tot alles in staat is om het hoofd boven water te houden, wat de Nederlandse belangen zou kunnen schaden. Het pandrecht in de Belgische term sheet lijkt te stammen uit de onderhandelingen voordat de Nederlandse delegatie was aangeschoven en was zodoende niet bekend aan Nederlandse kant. Overigens is het enigszins begrijpelijk dat van Belgische kant een dergelijke garantie was bedongen. De investering was namelijk in het Belgische deel van Fortis Bank waar de besmette activa zaten. In elk geval is het pandrecht aanleiding voor de Nederlandse autoriteiten om de betaling van de toegezegde 4 miljard euro op te schorten.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 5 december 2011.

² De overkoepelende verzekeringstak van Fortis was een Nederlandse vennootschap (zoals de overkoepelende banktak een Belgische vennootschap was; zie organogram in figuur 4.2) waaronder de Nederlandse, Belgische en internationale verzekeringsactiviteiten hingen. De gehele verzekeringstak was in onderpand gegeven, niet alleen de Nederlandse werkmaatschappij.

³ Gegevens verstrekt door de heer Dierckx per brief d.d. 6 december 2011.

Box 4.9 Mogelijke alternatieven in het weekend van 27 en 28 september

De mogelijkheden om tot een private oplossing te komen waren drastisch ingeperkt door het niet verlenen van een vvgb ten aanzien van een buitenlandse eigenaar op dat moment, in die onoverzichtelijke omstandigheden. Toch waren er wellicht nog andere mogelijkheden in het weekend van 27 en 28 september. Er is gesuggereerd dat injecties op concernniveau in plaats van in de landendochters meer vertrouwenwekkend zouden hebben gewerkt naar de markt toe. Dit is echter door een bepaling in de Luxemburgse wet niet mogelijk. Daarnaast leefde in elk geval bij de Nederlandse autoriteiten de wens om enige controle te houden over haar investering wat beter te bewerkstelligen was bij het onder Nederlands toezicht vallende Fortis Bank Nederland. Men kan zich ook afvragen of de keuze voor minderheidsbelangen verstandig was. Wellicht had juist een belang van 51% of meer de markt het idee gegeven dat de drie Benelux-overheden volledig garant stonden voor Fortis. Dat had echter betekend dat de landendochters waar de overheden kapitaal in injecteerden niet meer geconsolideerd konden worden waardoor het Fortis concern in feite uiteen zou vallen. Een doel van de eerste interventie door de Benelux-overheden was nou juist het bij elkaar houden van Fortis. Daarbij speelt ook mee dat in het weekend van 27 en 28 september de overheden en Fortis er nog van uitgingen dat de injecties van tijdelijke aard zullen zijn. Als de rust weer terug zou keren, zouden de overheden vlot weer uitstappen.

Garanties zijn ook aan de orde geweest. Enerzijds vroegen geïnteresseerde private partijen zoals BNP Paribas en ING om garanties op mogelijke verliezen op de portefeuille met besmette activa. De Belgische staat was in het weekend van 27 en 28 september nog niet bereid tot dergelijke garanties, hoewel er later wel een bad-bank-constructie tot stand zou komen waarin de Belgische staat een belang van bijna 25% kreeg. In zijn algemeenheid leek er in Europa, in elk geval ook in Nederland, op dit vroege moment in de crisis weinig bereidheid te bestaan tot het geven van garanties op besmette activa.

Een tweede vorm van garanties die aan de orde is geweest, is een liquiditeitsgarantie van de Belgische overheid voor Fortis.¹ Daarmee zou het liquiditeitsprobleem ondervangen kunnen worden totdat er weer enige rust zou zijn. Een ander noodmiddel is de ELA (noodliquiditeit). Daarvan heeft Fortis 100 miljard euro ontvangen van de Belgische centrale bank.

De heer Kloosterman: «Ik denk dat het heel goed mogelijk was geweest om een combinatie te vinden van een standstillovereenkomst tussen de nieuwe eigenaren en een liquiditeitsarrangement om jezelf tijd te geven om tot een oplossing te komen.»²

Een derde mogelijke vorm van garanties betrof garanties op bancaire leningen (zoals de Nederlandse garantieregeling die niet veel later tot stand zou komen. Zie hoofdstuk 9). De raad van bestuur van Fortis heeft de Belgische overheid om een dergelijke garantie gevraagd maar het antwoord daarop was negatief. Korte tijd later bleken in veel landen, waaronder ook België, dergelijke garanties wel mogelijk.

¹ Te onderscheiden van verschaffing van noodliquiditeit (ELA) door de centrale banken.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Kloosterman, 9 november 2011.

De heer Hessels: «Het antwoord op de vraag over de staatsgaranties is, benefit hindsight, ja. Wij hebben dat ook overwogen. Er is gezegd dat dit misschien een mogelijkheid was. Er is ook wel eens een brief over geschreven. De vraag aan de Belgische overheid was, omdat het probleem zat in het gebrek aan vertrouwen in de interbancaire markt, of zij bereid was om onze opgenomen gelden in de interbancaire markt van een staatsgarantie te voorzien. Het antwoord was toen nee, waar ik me best iets bij kan voorstellen. Zij moesten ook aan hun eigen kredietwaardigheid denken. Ik denk dat men toen onvoldoende de enorme omvang van het probleem beseftte. Dat heeft geleid tot nationalisatie. Het is wat wrang om te constateren dat, ik meen, zes of tien dagen later allereerst in Ierland, maar ook in Nederland, België en Engeland, instellingen die staatsgarantie wel kregen. Als wij die eerder hadden gekregen of als wij het iets langer hadden kunnen uitzingen, was het verhaal heel anders geweest.»¹

Aan Nederlandse kant wordt ingezet op een private oplossing voor ABN AMRO waarbij betrokkenheid van ING een nadrukkelijke en primaire optie is, al of niet met hulp van derden zoals de pensioenfondsen, en met een eventuele bijdrage van de Staat. Gezien de beslissing tot aankoop van de Nederlandse Fortis-onderdelen door de Staat, later in dezelfde week, kan de vraag gesteld worden of de Nederlandse Staat zelf direct ABN AMRO had kunnen of moeten verwerven, in combinatie met de kapitaalinjecties door de Benelux-overheden of een overname van de rest van Fortis door BNP Paribas. Daarmee had voorkomen kunnen worden dat de binnen Fortis geïntegreerde Fortis Bank Nederland uit het concern gesepareerd zou moeten worden met alle gevolgen en complicaties van dien. Het blijft de vraag of een dergelijke stap het vertrouwen voldoende hersteld had, maar de kosten en complicaties van separatie van Fortis Bank Nederland zouden dan voorkomen zijn. Als de Staat had besloten om in het weekend van 27 en 28 september zelf het ABN AMRO deel te kopen dan had dat waarschijnlijk tegen een tamelijk forse prijs van 7 tot 8 miljard euro moeten gebeuren. Ook dan zouden de kapitaaltekorten in de N-Share (voorheen F-Share) en de Z-Share aangevuld moeten worden. In dat scenario zou de EC-Remedy uit beeld zijn geweest.

De heer Schmittmann: «Bij mijn overdracht aan de heer Zalm was de remedy nog steeds niet van tafel. Ik heb de heer Zalm ook verteld: als je dit niet van tafel krijgt, is dit een zeer remmende factor voor toekomstige integratie. Deze remedy moest als eerste worden opgelost om vervolgens datgene te kunnen doen wat nu ook gebeurt.»²

Communicatie Benelux-overeenkomst naar Kamer

Op woensdag 1 oktober en donderdag 2 oktober wordt tijdens de algemene financiële beschouwingen in de Kamer met de minister gedebatteerd over de Benelux-overeenkomst. Dit naar aanleiding van de brief van de minister, gestuurd op 30 september.³ Daarin verklaart de minister dat er «op heel korte termijn geen solide private oplossing voorhanden was». Dat de Nederlandse autoriteiten in hadden gezet op een private oplossing via ING wordt niet genoemd. Ook de afspraak dat ING twee weken exclusieve onderhandelingsruimte zou krijgen, de afspraken die met de Europese Commissie zijn gemaakt en de eventuele rol van pensioenfondsen bij de financiering worden niet genoemd. Het afhouden van buitenlandse partijen als overnemers van het ABN

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Hessels, 18 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Schmittmann, 7 november 2011.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 11.

AMRO-belang blijft ook buiten beschouwing.

De heer Gerritse: «Ik denk dat de belangstelling van ING op dat moment de mogelijkheden dat er belangstelling was bij andere partijen in het buitenland ... Het had geen betekenis voor wat zich feitelijk voordeed. Ik denk dat wij de afweging gemaakt hebben: geef informatie – dat is al ingewikkeld genoeg – over wat we allemaal wel gedaan hebben. De eventualiteiten hebben we maar niet opgeschreven. Ik kan me dat ook achteraf gezien wel voorstellen.»¹

De hieraan ten grondslag liggende en al van voor de Benelux-overeenkomst daterende stellingname dat eventuele plannen met ABN AMRO geen onaanvaardbaar risico mochten opleveren voor de financiële stabiliteit en dat bij voorkeur een Nederlandse oplossing gewenst zou zijn, is nooit als zodanig aan de Kamer mede gedeeld.

4.3.5 Conclusies

Noodzaak ingrijpen weekend van 27/28 september staat buiten kijf

De commissie is van oordeel dat ingrijpen in het weekend van 27 en 28 september noodzakelijk was omdat het aannemelijk is dat anders Fortis op maandag failliet was gegaan. Het daadwerkelijk ingrijpen bij Fortis is echter rijkelijk laat, zowel aan Belgische als aan Nederlandse kant en heeft met name bij het ministerie van Financiën een rommelig en chaotisch karakter.

Nederlandse voorkeursoptie weinig realistisch

De betrokken Nederlandse autoriteiten hebben gehandeld conform de afspraken zoals die op 2 juli waren gemaakt tussen de minister van Financiën en de president van DNB. In samenspraak tussen de departementen van Algemene Zaken en Financiën en DNB is besloten in te zetten op een private oplossing waarbij het belang van de voor Nederland systeemrelevante delen, in het bijzonder ABN AMRO, voorop stond. Concreet is ingezet op een redding van Fortis waarbij in elk geval het ABN AMRO deel door ING zou worden overgenomen. Er is alles aan gedaan om financierings- en mededingingskwesties geregeld te hebben. Gezien de problemen waarin ING nauwelijks een week later terecht kwam, was het realiteitsgehalte van de Nederlandse voorkeursoptie volgens de commissie twijfelachtig. Bovendien is er daardoor te weinig oog geweest voor mogelijke alternatieven.

Buitenlandse gegadigden voor het ABN AMRO deel van Fortis afgehouden

De Nederlandse autoriteiten achtten overname van het ABN AMRO deel door een buitenlandse partij als BNP Paribas niet verantwoord gezien de turbulentie in de wereld, de situatie van ABN AMRO te midden van de separatieprocessen en het gebrek aan mogelijkheden voor een private partij om een grondig boekenonderzoek te doen. Het is daarom de uitdrukkelijke wens geweest van DNB, daarin gesteund door de minister van Financiën, om ABN AMRO onder Nederlands toezicht te houden. De vraag werpt zich dan op waarom een jaar eerder wel toestemming is gegeven aan buitenlandse partijen om zonder grondig boekenonderzoek ABN AMRO over te nemen. Daarnaast geldt ook voor ING dat er geen tijd is voor een uitgebreid boekenonderzoek. De blokkade van buitenlandse partijen voor ABN AMRO is tot op de hoogste niveaus gecommuniceerd en heeft de range van mogelijke alternatieven drastisch ingeperkt. De commissie vindt, vanuit het oogpunt van het gelijke speelveld in Europa,

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 5 december 2011.

de afwijzende opstelling tegenover mogelijke buitenlandse gegadigden, toezichthouders en autoriteiten niet verdedigbaar.

Te weinig aandacht voor alternatieven

Vanaf vrijdag 26 september 2008 komt vanuit Luxemburg langzamerhand een plan in beeld waarbij de Belgische en Luxemburgse overheden kapitaalinjecties doen in onderdelen van Fortis in ruil voor minderheidsbelangen zodat de Fortis Groep intact kan blijven. Daarbij zou het ABN AMRO-deel verkocht worden. In elk geval vanaf zaterdagmiddag 27 september 2008 is binnen DNB en het ministerie van Financiën bekend dat deze mogelijkheid speelt. Geconstateerd kan worden dat er tot aan de onderhandelingen op zondagavond weinig is gedaan met deze informatie, die toch afkomstig was uit de hoogste bestuursregionen van Fortis. De indruk bestaat bij de commissie dat de Nederlandse autoriteiten weinig in het plan zagen omdat het niet strookte met de eigen lijn en het plan op voorhand geen bevredigende oplossing voor ABN AMRO bood in de ogen van de Nederlandse autoriteiten. Door de inzet op een Nederlandse private oplossing waarbij in elk geval het ABN AMRO-deel naar ING zou moeten gaan, zijn de alternatieven ingeperkt.

Benelux-overeenkomst: duur en geen afdoende oplossing

De commissie is van oordeel dat Nederland vanuit een bedrijfseconomische optiek een hoog bedrag afspreekt voor een 49% belang in Fortis Bank Nederland. De beurswaarde van Fortis was op dat moment lager dan het bedrag van de kapitaalinjecties door de overheden suggereerde. De injectie van Nederland was equivalent aan een waarde van 8,2 miljard euro voor Fortis Bank Nederland, wat ver boven de gangbare waarden van dat moment ligt.

De Benelux-oplossing bleek geen structurele oplossing. Hoewel Fortis overeind blijft, herstelt het vertrouwen in het bedrijf niet en haakt ING af voor het ABN AMRO-deel. Daarmee vervalt voor de Nederlandse autoriteiten een groot deel van de ratio achter de Benelux-overeenkomst. Fortis is immers nog niet veilig en de toekomst van het ABN AMRO-deel blijft ongewis.

Informereren Kamer: onvolledig en te laat

De commissie constateert dat een aantal zaken dat speelde rond de Benelux-overeenkomst niet met de Kamer is gedeeld. Zo is de ondubbelzinnige inzet op een Nederlandse oplossing voor het ABN AMRO-deel, in casu via ING, en het daarmee samenhangende afhouden van buitenlandse partijen als BNP Paribas, niet gemeld. Er is geen inzicht gegeven in de wijze waarop het bedrag van 4 miljard euro, dat de Nederlandse Staat zou injecteren, tot stand is gekomen, noch is inzichtelijk geworden waarop dat bedrag was gebaseerd. Ook de exclusieve onderhandelingsstatus van ING is niet gemeld. De commissie kan hier enig begrip voor opbrengen, vanwege de vertrouwelijkheid en koersgevoeligheid van een deel van deze informatie.

De Benelux-overeenkomst is in de Kamer besproken tijdens de algemene financiële beschouwingen op woensdag 1 en donderdag 2 oktober 2008, toen de Nederlandse autoriteiten de overeenkomst feitelijk al hadden afgeschreven en met verdergaande plannen bezig waren. Zoals de minister van Financiën zelf in zijn brief aan de Kamer heeft aangegeven, is geen volledige openheid van zaken gegeven in deze debatten.¹ De commissie concludeert dat de Kamer onvolledig geïnformeerd is over de eerste ingreep bij Fortis. Achteraf is slechts in beperkte mate openheid

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 12.

van zaken gegeven. Naar het oordeel van de commissie had de Kamer achteraf meer inzicht moeten en kunnen krijgen.

4.4 Verwerving door de Nederlandse Staat 3 oktober 2008

4.4.1 Beslissing: 29–30 september 2008

Niet nakomen Benelux-overeenkomst

De reden voor het niet nakomen van de Benelux-overeenkomst en het verdergaande ingrijpen was volgens minister Bos dat al snel na zondag 28 september bleek dat de aangekondigde maatregelen onvoldoende waren om de rust te herstellen en de stabiliteit van Fortis te waarborgen. Hoewel de beurskoers en de cds-spreads na maandag niet verder verslechteren, is er ook geen sprake van een overtuigend herstel van vertrouwen in de markt. De uitstroom van middelen van met name zakelijke klanten blijft doorgaan en de liquiditeitssituatie blijft aanhoudend penibel.¹ Het beroep van Fortis op noodliquiditeit van de centrale banken (ELA) blijft zeer hoog en onontbeerlijk. Al op maandag steekt bij een aantal betrokkenen aan Nederlandse kant twijfel de kop op of Fortis het wel gaat redden en is er overleg tussen DNB en het kabinet.

Vraag: «Waarom is de Nederlandse regering teruggekomen op de Benelux-overeenkomst?»

Mevrouw Ollongren: «Omdat al op maandag duidelijk werd dat die het mogelijk niet zou houden. De koersontwikkeling was erg slecht. (...) Maandag en zeker dinsdag waren wij van oordeel dat er meer nodig was.»¹

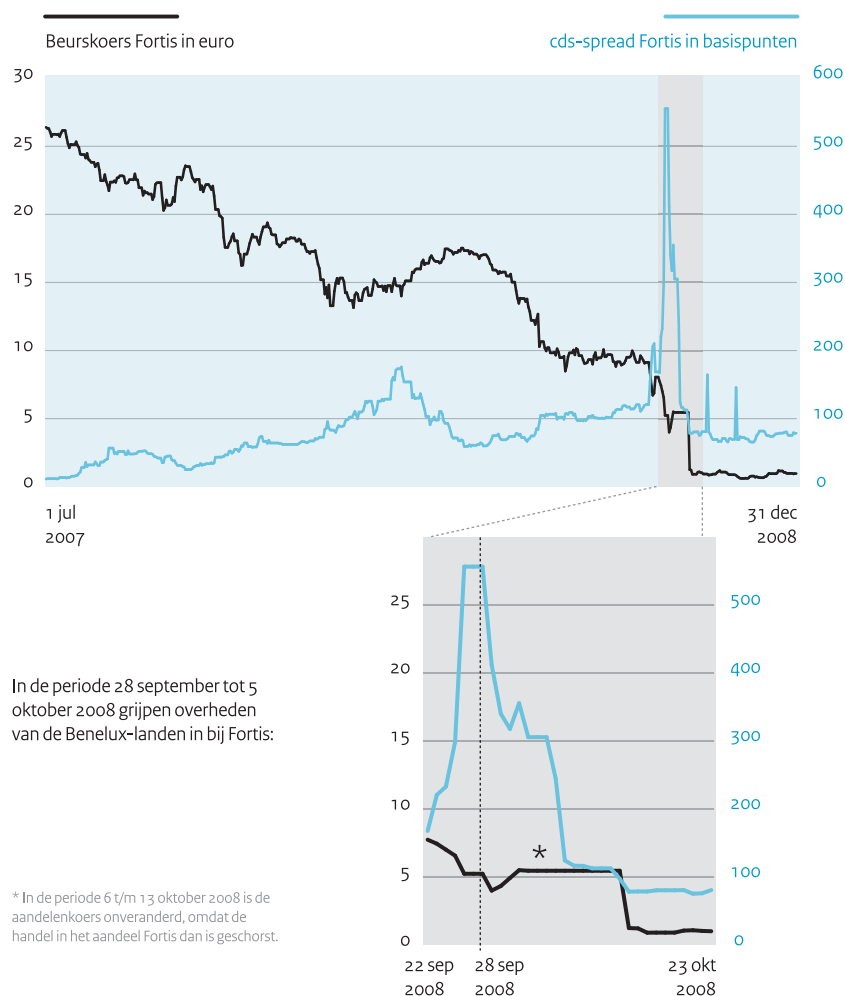
Vraag: «Mijnheer Wellink, was voor u op maandag 29 september, de dag na de Benelux-deal, in feite al duidelijk dat deze Benelux-overeenkomst niet zou gaan werken?»

De heer Wellink: «Ik had heel snel dat gevoel. Als je met dit soort zaken de markt niet meteen overtuigt, dan loopt het bijna altijd mis. Bijna in de loop van de ochtend had ik al het gevoel: dat gaat niet goed.»²

¹ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Ollongren, 23 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 8 december 2011.

Beurskoers Fortis en cds-spread Fortis



Bron: Bloomberg

Ook speelt na het afhaken van ING weer de vraag hoe ABN AMRO geborgd kan worden. Op maandagavond wordt het plan opgestart om te gaan kijken naar goedschikse of kwaadschikse verwerving van de Nederlandse Fortis-delen door de Staat. Vanaf dinsdagochtend wordt er gezocht naar een adviseur op het gebied van waarderingen. Merrill Lynch is wederom in beeld maar kan niet verzekeren dat het geen tegengestelde belangen heeft. In de week van 22 september en in elk geval nog op vrijdag 26 september waren er nog contacten tussen Merrill Lynch en Fortis in verband met de eigen zoektocht van Fortis naar een partner (project Harbour). De heer Wilders, Agent van het ministerie van Financiën, vertelt in zijn openbaar verhoor:

De heer Wilders: «Ik weet dat er in het betreffende weekend contact is geweest met Merrill Lynch, ook omdat wij bij de tweede operatie, op dinsdag, een adviseur gingen zoeken. Toen is Merrill Lynch ook ter sprake geweest, maar die was geconflicteerd.»¹

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 23 november 2011.

Uiteindelijk wordt dinsdag 30 september een adviseur ingehuurd door het ministerie van Financiën, mede op advies van DNB. Het ministerie kiest zakenbank Lazard, die de opdracht krijgt de Nederlandse Fortis-onderdelen te waarderen.

Beslissing aankoop Nederlandse Fortis-onderdelen door de Nederlandse Staat

Op dinsdag 30 september wordt in Den Haag gesproken over nationalisatie en de noodzaak om de Nederlandse onderdelen uit Fortis te halen. Er worden twee hoofdlijnen geschetst: een vrijwillig scenario, wat heronderhandelen betekent, en een onvrijwillig scenario, waarbij juridische middelen (stille curator, noodregeling, intrekking verklaringen van geen bezwaar, noodwet) worden gebruikt. Op dinsdagmiddag is er overleg in het Torentje tussen minister-president Balkenende, minister Bos en DNB president Wellink, waarbij onder andere de topambtenaren Ter Haar, Gerritse en Ollongren aanwezig zijn. Daarbij is de intentie uitgesproken om zo snel mogelijk de Nederlandse delen uit Fortis te halen. Voorafgaand aan dit overleg worden de Nederlandse autoriteiten door de Nederlandse Fortis-bestuurders Hessels en Baeten ingelicht over het pandrecht op het verzekeringsdeel van Fortis.

De heer Ter Haar: «Dat bericht kreeg ik vanuit Fortis. In eerste instantie van de heer Baeten en vervolgens ook van de heer Hessels. Daarbij kwam al vrij snel het bericht dat het in onderpand verlenen in strijd is met de statuten, dus daar moest sowieso iets mee gebeuren. Daar maakte overigens het Fortismanagement zich zelf ook zorgen over, met name de heer Hessels, die er zijn handtekening onder had gezet. Daar moest sowieso een oplossing voor komen.»¹

's Avonds informeert de heer Wellink de minister-president en de minister van Financiën dat het bankgedeelte van Fortis (Fortis Bank SA/NV) op omvallen staat en spreekt hij de goedschikse en kwaadschikse scenario's door. Diezelfde avond en nacht worden de Belgische premier Leterme (door minister-president Balkenende), minister van Financiën Reynders (door minister Bos), ECB president Trichet (door president Wellink), waarnemend chief executive officer van Fortis de heer Dierckx (door de heer Ter Haar) en de directievoorzitter van Fortis Bank Nederland de heer Van Rutte (door de heer Brouwer), door de Nederlandse autoriteiten ingelicht over hun voornemen.

Vraag: «U hebt toen dus die avond met de heer Reynders gebeld?»

De heer Bos: «Ja. (...) Ik heb hem toen verteld dat wij zo ongerust waren over de situatie bij Fortis en het niet effectief zijn van de eerdere deal, de discussie over de pandrechten, de uitstroom van liquiditeiten, de problemen van de aandelenkoers, dat wij nu serieus wilden praten over het voor 100% overnemen van het eigendom van alle Nederlandse activiteiten.»²

De heer Brouwer: «Ik heb een gesprek gehad met de heer Van Rutte. Die was bij de bank. (...) Daar heb ik hem geïnformeerd over het voornemen met de consequenties voor Fortis Nederland, dus het uit het concern halen van Fortis Nederland.»³

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 11 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Brouwer, 1 december 2011.

Er loopt nu een duaal traject waarin enerzijds nog wordt door onderhandeld over de Benelux-transactie en anderzijds voorbereidingen voor een andere deal worden getroffen. Vanuit België wordt aangegeven dat

men meer liquiditeitssteun wil vanuit Nederland en wordt gevraagd waar de toegezegde 4 miljard euro blijft. Daarbij wordt het dreigement geuit dat de funding vanuit Brussel direct zal worden stopgezet als Fortis Bank Nederland door DNB apart wordt gezet van het moederbedrijf. DNB geeft aan welwillend naar liquiditeitssteun aan Fortis te kijken als de Belgische delegatie serieus wil onderhandelen.

Advies en waarderingen

Die avond gaan ook de adviseurs van Lazard aan het werk met het waarderen van de Nederlandse Fortis-delen. Zij worden daarin direct ondersteund door een drietal toezichthouders van DNB dat alle relevante informatie moet aanleveren en dat al een begin heeft gemaakt met werkzaamheden in verband met de waardering. Anderen binnen DNB zijn indirect betrokken bij de informatieverschaffing. De waarderingen van de ABN AMRO F-Share en van Fortis Verzekeringen Nederland zijn redelijk eenvoudig omdat deze tamelijk onafhankelijke en op zich zelf staande entiteiten zijn. Waardering van Fortis Bank Nederland is gecompliceerder omdat dat bedrijf op veel gebieden (treasury, risicomangement, informatietechnologie) vervlochten is met de Belgische moederbank. Dat maakt het lastiger om de structurele winst te bepalen. Waardering van het aandeel van Fortis in de restboedel van ABN AMRO (Z-Share) is nog niet aan de orde. Dit deel is op dit moment nog niet bekend bij Lazard, dat de Z-Share ook niet als onderdeel van zijn opdracht ziet. Die luidt immers dat een waardering van de Nederlandse delen wordt gemaakt. Volgens Lazard zijn de activiteiten die in de Z-Share zitten geen Nederlandse activiteiten en valt waardering daarvan dus buiten de opdracht.¹

In eerste instantie wordt een waarderingsrange tussen de 10 en 13 miljard euro als redelijk beschouwd. In de nacht van dinsdag op woensdag komt een eerste document met waarderingen tot stand, getiteld «Samenvatting waardering».² Deze waarderingen luiden als volgt:

- 5 miljard euro liquidatiewaarde (opbrengst bij faillissement);
- 12,8 miljard euro going concern-waarde (waarde wanneer de bedrijven kunnen blijven opereren in de omstandigheden van dat moment. Dit houdt voor de bankonderdelen in dat deze voldoende liquiditeit en een adequate kapitaalpositie hebben);
- 20 miljard euro through-the-cycle-waarde (waarde gecorrigeerd voor de economische cyclus: in plaats van de omstandigheden van het moment wordt een langere periode gebruikt als ijkpunt).

Toegevoegd in het document «Samenvatting waardering» is een kolom «Meegegeven aan Wellink/Bos», waarin 13,5 miljard euro staat. Geconstateerd kan worden dat deze waarderingen feitelijk niet meer zijn veranderd tot aan het sluiten van de overeenkomst op 3 oktober. Op woensdag 1 oktober wordt een presentatie met dezelfde waarderingen gemaakt die meegegeven wordt met de delegatie die naar Brussel vertrekt om te gaan onderhandelen over verwerving van de Nederlandse delen door de Staat. De powerpointsheets bevatten waarderingen van de Nederlandse onderdelen onder drie scenario's: liquidatie, going concern en through the cycle. Bij liquidatie wordt aan de ABN AMRO F-Share een waarde van 2 miljard euro toegekend, aan het verzekeringsdeel 3 miljard euro en aan Fortis Bank Nederland niets. De liquidatiewaarde voor de Nederlandse onderdelen werd dus in totaal op 5 miljard euro geschat. In de andere twee scenario's wordt de ABN AMRO F-Share gewaardeerd op 5,4 tot 8,2 miljard euro, met de aantekening dat de voorgenomen lening van 2,5 miljard euro aan Fortis door de twee andere consortiumpartners tegen 8 tot 12% niet is meegenomen. Een dergelijk lening – die nodig was om het kapitaaltekort in de F-Share te dekken – zou waardeloos zijn voor de

¹ Gegevens verstrekt door de heren Han en Van der Vlist per brief d.d. 9 februari 2012.

² Document uit het dossier van het ministerie van Financiën, d.d. 1 oktober 2008.

Nederlandse Staat omdat deze zich tegen een veel voordeliger rentetarief kon financieren. Er wordt dan ook in de voetnoot opgemerkt dat deze claim niet is meegenomen in de berekeningen. Dat deze lening correspondeert met een kapitaaltekort in de F-Share is niet voorzien. Het kapitaaltekort in de F-Share is dus niet meegenomen in de waarderingen.

Fortis Bank Nederland werd gewaardeerd op 3,2 tot 6,4 miljard euro, een schril contrast met de 8,2 miljard euro aan waarde die schijnbaar de basis was voor het Nederlandse aandeel in de Benelux-overeenkomst.¹ De geschatte waarde van de verzekeringsonderdelen kwam uit op 4 tot 5,5 miljard euro. Ook de gevolgen voor de kapitaalposities van Fortis en Fortis Bank Nederland onder verschillende scenario's (met of zonder de verzekeraar, verschillende prijzen) worden geanalyseerd. Door het verkopen van onderdelen en de daarbij gehanteerde prijzen in vergelijking met de boekwaarde zullen namelijk aanzienlijke mutaties op de balansen van Fortis en Fortis Bank Nederland plaatsvinden. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de kapitaalratio's. Het is van belang om te berekenen hoe groot het negatieve effect zal zijn voor de achterblijvende Fortis Bank en voor de Fortis Groep, omdat zo inzicht ontstaat in de Belgische onderhandelingspositie. De Belgische autoriteiten zullen een deal willen maken waarmee de achterblijvende Fortis Bank verder kan en Fortis een deal waarmee de Fortis Groep kan overleven. Ook voor de Nederlandse kant zijn deze analyses belangrijk, vanwege het ABN AMRO-belang dat voor 24,2 miljard euro op de balans van Fortis Bank Nederland staat. Een waardering van 5 tot 8 miljard euro zal zorgen voor een grote afschrijving die mogelijk de kapitaalpositie van Fortis Bank Nederland in gevaar kan brengen.

Box 4.10 Waarderingen: documenten en grondslagen

Uit het dossieronderzoek komt een viertal documenten naar voren dat betrekking heeft op de waarderingen van de Nederlandse Fortis-onderdelen. Ten eerste een Samenvatting waardering (uit het dossier van het ministerie van Financiën) die bestaat uit twee pagina's met waarderingen waarbij in de tekst DNB als bron wordt genoemd. In het document valt de naam Lazard nergens en is geen sprake van een adviseur. Deze waarderingen zijn gebaseerd op de structurele verdien capaciteit van de onderdelen: geschoonde winsten over 2008 waarbij rekening is gehouden met de gevolgen van de kredietcrisis. Het document dateert van 1 oktober maar de bedragen zijn een dag eerder op werkvloerniveau afgestemd tussen DNB, Lazard en het ministerie van Financiën, en vervolgens gecommuniceerd aan president Wellink en minister Bos. In dit document staat dat een vriendelijk bod tussen liquidatiewaarde en going concern zou moeten liggen, dat het going concern-scenario bedrijfseconomisch gezien het maximale bod is, en dat de going concern-prijs hoger ligt dan de verkoopwaarde van dat moment. Nergens is sprake van kapitaaltekorten of overgewaardeerde activa. In een voetnoot wordt een opmerking gemaakt over een «CSA funding option» van 2,5 miljard euro van Fortis op de andere consortiumpartners. Een van de consortiumafspraken was dat bij tekorten de consortiumleden (tegen vergoeding) kapitaal beschikbaar zouden stellen aan elkaar. In de F-Share was een kapitaaltekort en Fortis was bezig om dat tekort te financieren door 2,5 miljard euro van RBS en Santander te lenen. De vergoeding daarvoor zou tussen 8 en 12% uit gaan komen.

¹ Het verschil in waarderingen wordt onder andere veroorzaakt omdat Fortis Bank Nederland stand alone is gewaardeerd waardoor synergievoordelen met Fortis Groep zijn komen te vervallen.

De heer Kleijwegt: «In die overeenkomst van een jaar eerder stond dat men zich realiseerde dat het deel van ABN AMRO dat Fortis had gekocht relatief ondergekapitaliseerd was. Daar was een voorziening voor getroffen. Die voorziening was dat Santander en Royal Bank of Scotland op zich hebben genomen om kapitaal te fourneren om het eventuele tekort dat zou bestaan bij splitsing te adresseren.»¹

Het tweede document is de powerpointpresentatie Valuation assessment, opgesteld op woensdag 1 oktober, die mee is gegaan met de delegatie naar Brussel. Dit document is opgesteld door Lazard. De waarderingen zijn identiek aan die in het document Samenvatting waardering. De waarde van de onderdelen ABN AMRO F-Share, Fortis Bank Nederland (Holding) en Fortis Verzekeringen (inclusief Fortis Corporate Insurance) is op twee manieren berekend: op basis van koers-winstverhoudingen (die per activiteit verschillen vanwege verschillende risico karakteristieken), en op basis van verdisconteerde dividenden. Daarbij wordt aangetekend dat de waarderingen alleen opgaan als de liquiditeitspositie gewaarborgd is. Nergens is sprake van kapitaaltekorten in F-Share en Z-Share, of van mogelijke aantasting van de kapitaalpositie van Fortis Bank Nederland door de afschrijving op de waarde van het RFS-belang.

Het derde document is een powerpointsheet Speaking Notes, opgesteld op donderdag 2 oktober door Lazard ten behoeve van de onderhandelingen. De inhoud van deze sheet is gedeeld met delegatieleider Ter Haar en functionarissen van DNB. Er wordt een aantal punten opgesomd dat van belang zou kunnen zijn bij de onderhandelingen met de Belgische autoriteiten en Fortis. Uitgangspunt is dat niet meer getornd wordt aan de afgesproken range van 12 tot 20 miljard euro waarbinnen onderhandeld zou worden. Aangegeven wordt dat van Nederlandse kant concessies gedaan zouden kunnen worden aangaande het al of niet meenemen van de Nederlandse verzekeringsonderdelen en het al of niet overnemen van de 16 miljard euro aan langlopende financiering vanuit Fortis aan Fortis Bank Nederland (7 miljard euro aan langlopend tier 2-kapitaal en 9 miljard euro aan andere langlopende leningen). Aan de andere kant wordt de Z-Share met de negatieve boekwaarde van 2,3 miljard euro genoemd als mogelijk argument in de onderhandelingen.

Het vierde document is een concept van het waarderingsrapport Project Fire, gemaakt op 5 oktober, dus na de daadwerkelijke transactie, door Lazard voor het ministerie van Financiën. In de verhoren is dit rapport aangeduid als het «post mortem». In het begin wordt in een voetnoot een voorbehoud gemaakt in dat een herziene versie nodig is als het aandeel in de Z-Share moet worden meegenomen. In de opsomming van de te waarderen onderdelen staat het belang van 33,8% in de Z-Share tussen haken. Het rapport is gebaseerd op publieke bronnen en gegevens die DNB aan Lazard heeft verstrekt. Lazard tekent aan dat hij de gegevens niet heeft kunnen verifiëren en dat Lazard niet verantwoordelijk of aansprakelijk is voor fouten of vergissingen. De problemen van Fortis worden geduid als zowel betrekking hebbend op liquiditeit als op solvabiliteit. Er hadden grote onttrekkingen plaatsgevonden, met name in België door zowel Wholesale-klienten als retailklienten, maar ook door retailklienten in Nederland. Op pagina 11 staat dat Lazard

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Kleijwegt, 25 januari 2011.

op 30 september gevraagd is door het ministerie van Financiën om een waardering te maken van ABN AMRO Nederland, Fortis Bank Nederland, Fortis Verzekeringen Nederland en Fortis Corporate Insurance. De van DNB afkomstige informatie betrof met name de structurele verdien capaciteit (verwachte winst) van deze delen. Daarbij is een korting van 20% toegepast. Een dergelijke korting is toegepast om rekening te houden met de omstandigheden van de kredietcrisis en de onzekerheden vanwege de onmogelijkheid om een uitgebreid boekenonderzoek uit te voeren. Fortis zelf heeft geen informatie verschaft, voor zover de commissie heeft kunnen nagaan. Voor wat betreft de balansen van de onderdelen is aangenomen dat de verschillende activa een redelijke waardering van alle bezittingen en verplichtingen geven en dat de activa voldoende gekapitaliseerd zijn. Ook hier worden de twee waarderingmethoden weergegeven. Bij de methode gebaseerd op koers-winstverhoudingen zijn deze voor het going concern-scenario gebaseerd op waarderingen van soortgelijke ondernemingen per 1 oktober 2008 en voor het through-the-cycle-scenario op waarderingen van soortgelijke ondernemingen over de laatste 10 jaar. Bij de tweede methode gebaseerd op verdisconteerde dividenden worden de winsten van de activa verrekend met de geschatte kapitaalkosten van het betreffende onderdeel, rekening houdend met het risicoprofiel van de verschillende activiteiten. Hierbij blijven de kapitaalvereisten buiten de analyse, wat ook vermeld wordt. Voor de verzekeringsonderdelen wordt een andere tweede methode gehanteerd, namelijk embedded value. Naast elkaar gelegd zijn de verschillen tussen de verschillende methodes niet groot. Aan het einde komt de Z-Share (shared assets oftewel de restboedel) ter sprake. In het rapport staat dat er slechts beperkt inzicht is in de waarde van de activa in de Z-Share. De boekwaarde van het aandeel van Fortis in de Z-Share is minus 2,3 miljard euro.

De heer Han: «Aan de heer Ter Haar is gemeld dat er nog een Z-Share in zat, en dat we geen informatie hadden om de Z-Share te berekenen, op de systematiek waarmee we de andere onderdelen hadden gewaardeerd. Er was helemaal geen informatie van beschikbaar. Het enige wat we wisten, was dat er een negatief eigen vermogen in zat van 2,3 mld.»¹

Zaken die niet in de waardering zitten, komen ook nog aan de orde. Naar Lazard heeft begrepen (naar aanleiding van uitlatingen van DNB president Wellink op de persconferentie op 3 oktober 2008) is het de bedoeling dat ABN AMRO Nederland en Fortis Bank Nederland geïntegreerd zullen worden, zoals voorzien door Fortis. Dat zou 1 miljard euro aan besparingen en synergie per jaar moeten opleveren. Met eenzelfde multiplier is de waarde daarvan 4 tot 5 miljard euro. Deze is niet meegenomen in de waardering. Met betrekking tot de EC Remedy wordt vermeld dat de negatieve opbrengst uit de voorgenoemde deal met Deutsche Bank niet is meegenomen in de waardering. De mogelijke 1 miljard euro aan kosten van de op dat moment nog voorliggende overeenkomst wordt niet genoemd. De waardering is dus op standalone-basis gemaakt, uitgaande van een going concern (voldoende liquiditeiten en kapitaal), op basis van geprojecteerde winsten. In de waardering is niet gekeken naar kapitaalbehoeften. Er is dus uitgegaan van de veronderstelling dat de onderdelen voldoende gekapitaliseerd

¹ Verslag openbaar verhoor van de heren Han en Van der Vlist, 25 januari 2012.

waren en de activa binnen de verschillende Nederlandse Fortis onderdelen redelijk gewaardeerd waren.

Ondertussen wordt ook aan het kwaadschikse scenario met een stille curator gewerkt, voor het geval de onderhandelingen mis zouden gaan. De Belgische autoriteiten zijn tegelijkertijd zeer druk met een gezamenlijke reddingsoperatie met Frankrijk voor Dexia. Naast het beslag op de tijd van de Belgische delegatie brengt dit met zich mee dat de Belgische Staat voorzichtig moet opereren met de inzet van zijn financiële middelen. Bij de Nederlandse delegatie leeft het gevoel dat de Belgen vanwege de verwickelingen rond Dexia een beslissing over Fortis naar het weekend willen tillen, wellicht ook in de hoop dat het bedrijf zou herstellen. In de eerste ronde onderhandelingen op woensdag wordt de urgentie van de Nederlandse delegatie in elk geval niet gedeeld door de Belgische delegatie.

De heer Gerritse: «(...) aanvankelijk was het beeld bij de Belgische minister niet zo dramatisch als aan onze kant.»¹

De heer Knot: «Er was nog een verschil qua urgentie. Waar wij er echt van overtuigd waren dat we snel moesten handelen en dat er een geloofwaardige oplossing moest komen om de markten te stabiliseren, zaten onze Belgische collega's nog iets langer op de lijn van: zing het nog een dagje uit en misschien halen we het weekend.»²

De heer Ter Haar: «De Belgische inzet was op dat moment heel sterk: we willen er in de week niet over praten, laten we deze discussie in het weekend voeren. Terwijl wij op basis van het beeld van die eerste drie dagen het gevoel hadden dat wij ons dat niet konden veroorloven.»³

Box 4.11 Het kwaadschikse scenario

In de hitte van de onderhandelingen op donderdag wijst delegatieleider Ter Haar de Belgische delegatie op de mogelijkheden binnen de Nederlandse wet om een stille curator te benoemen, daarmee hintend op het kwaadschikse scenario.

Vraag: «Op donderdag 2 oktober deelt de Belgische regering aan Fortis mee dat DNB van plan is, de Nederlandse bank- en verzekeringsactiviteiten van Fortis onder toezicht te plaatsen. Is dat dreigement echt geuit?»

De heer Ter Haar: «Het is als constructie wel gemeld aan de Belgen.»

Vraag: «Als constructie melden aan de Belgen dat je kwaadschiks onderdelen eruit haalt, dat is toch een dreigement, of niet?»

De heer Ter Haar: «Kwaadschiks is, denk ik, niet het goede woord. We hebben in Nederland de constructie dat je een instelling onder curatele kunt stellen en dat de aandelen dan worden overgedragen aan de Staat.»

Vraag: «Welke gronden kun je daarvoor aandragen?»

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 5 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 28 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 11 november 2011.

*De heer **Ter Haar**: «Dat weet ik niet precies uit mijn hoofd, maar dat zijn natuurlijk wel zwaarwegende gronden. Dit was ook wel een zwaarwegende situatie. Dat was dus een ander scenario dan de aankoop van aandelen. Daarom hebben we het ook specifiek onderzocht, los van de aankoop van aandelen. We kiezen een marktgerichte benadering. «Marktgericht» noem ik dan maar even goedschiks, en de curatele noem ik maar even «kwaadschiks», omdat je dat dus buiten de markt om doet, uiteindelijk op gezag van de toezichtautoriteit.»¹*

*De heer **Gerritse**: «Ik denk dat we een stuk of drie opties bekeken hebben. Kan een openbaar bod? Nou, nee, dat was eigenlijk geen oplossing. Zou je een curator kunnen aanstellen? Wat gebeurt er bij onteigening? Dat waren de hoofdvragen, denk ik. (...) Daar is naar gekeken, daar is over gepraat, daarvan zijn alle voors en tegens langsgelopen. Ik denk dat dit al snel ophield, omdat duidelijk werd dat we gewoon met de Belgen zouden kunnen praten over een oplossing en dat dit type scenario dus helemaal niet nodig was.»²*

Voor het geval de onderhandelingen niet tot het gewenste resultaat zouden leiden, is er ook een team aan de slag gegaan met dit scenario. Het zou neerkomen op het benoemen van een curator, die dan de Nederlandse belangen zou moeten beschermen. Een dergelijk scenario kende zeer veel complicaties en potentiële valkuilen. Het is de vraag waar de curator precies benoemd zou moeten worden. De moederbank Fortis Bank SA/NV waar een groot deel van de problemen speelde, was een Belgische vennootschap, vallend onder Belgisch toezicht. Fortis Bank Nederland was een Nederlandse vennootschap onder Nederlands toezicht maar was zelf niet concreet in nood. Dat maakt de juridische grond voor curatelestelling onzeker.

Naast de juridische haalbaarheid brengt een dergelijk scenario ook gevaren met zich mee in de vorm van mogelijke acties vanuit België. Deze zouden de situatie kunnen verergeren. Zo is in de hitte van de onderhandelingen gedreigd met het stoppen van de funding van Fortis Bank Nederland en het verkopen van het ABN AMRO-belang aan de hoogste bieder. Mocht dat gebeurd zijn dan zou het effect van het benoemen van een curator juist averechts zijn geweest. Om beide redenen had de heer Dierckx twijfel over hoe serieus het Nederlandse dreigement was, toen hij ervan hoorde van de Belgische delegatieleider Coene.³

Uiteindelijk draagt DNB op donderdag 2 oktober wel degelijk iemand aan om als «adviseur» bij Fortis Bank Nederland te gaan functioneren. Voormalig topman van Fortis Bank Nederland, de heer Van de Merwe is door DNB aangezocht en wordt uiteindelijk, in samenspraak met de heer Van Rutte, benoemd door Fortis Bank Nederland. Zijn bevoegdheden, zoals de heer Van Rutte deze interpreteerde, kwamen in feite overeen met de bevoegdheden die een stille curator gehad zou hebben. Bijvoorbeeld verkoop van het ABN AMRO belang of het doorsluizen van kapitaal of liquiditeiten naar België geblokkeerd had kunnen worden door de heer Van de Merwe.

*De heer **Van Rutte** : «Ik meen dat de heer Van de Merwe is aangesteld als curator, [...] Mij is inderdaad bijgebleven dat hij aangesteld is, maar dat we in de praktijk niet veel hebben gemerkt van de*

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 11 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 5 december 2011.

³ Gegevens verstrekt door de heer Dierckx per brief d.d. 6 december 2011.

effectuering daarvan, omdat snel daarna de commissarissen werden aangesteld. [...] Ik denk dat hij besluiten kon overrulen die niet in het belang van de Staat waren.»¹

Er is overwogen om ook bij Fortis Verzekeringen Nederland een dergelijke constructie op te zetten, maar hier is uiteindelijk van afgezien.

4.4.2 Onderhandelingen

De Belgische delegatie schermt opnieuw met belangstelling van andere partijen, waarbij de namen BNP Paribas, Deutsche Bank en Rabobank vallen. De eerste twee zijn ook daadwerkelijk weer bij de dataroom gesignaleerd. De Nederlandse delegatie geeft aan dat een dergelijke overname onaanvaardbaar blijft; er zal geen goedkeuring gegeven worden aan een oplossing die de Nederlandse autoriteiten ongewenst achten. Op woensdagavond is er ook nog een bijeenkomst waarbij de adviseurs aanschuiven: Lazard aan Nederlandse kant en Morgan Stanley aan Belgische kant. Deze bijeenkomst, mede bedoeld om informatie uit te wisselen over de waarderingen, loopt op niets uit. De heer Van der Vlist, directeur bij Lazard, verklaart in zijn openbaar verhoor:

De heer Van der Vlist: «Wij hebben teruggerapporteerd aan het onderhandelingsteam dat we een poging hebben gewaagd om informatie te krijgen, en dat er vanuit Fortis Groep geen bereidheid was om die informatie te delen.»²

Op donderdag 2 oktober wordt er verder onderhandeld en gaat het waarderingsteam verder met verfijning van de waardering en daarmee samenhangende onderwerpen zoals een analyse van de waarde van de langlopende leningen. Ook wordt op donderdag vanuit DNB de ABN AMRO Z-Share onder de aandacht van het waarderingsteam gebracht. Dit is het gezamenlijke deel van de consortiumpartners waarin de onverdeelde boedel, gedeelde diensten en nog af te rekenen gezamenlijke verplichtingen zijn ondergebracht. In dat deel bestaat een negatief eigen vermogen waarvan 2,3 miljard euro voor rekening van Fortis zou zijn. Dit negatief eigen vermogen wordt onder de aandacht gebracht door een van de DNB toezichthouders die onderdeel uitmaakt van het team waardering en is ook gemeld aan de Nederlandse delegatieleider. De informatie is niet meer verder doorgegeven van delegatieleider Ter Haar naar de minister van Financiën of de minister-president, hoewel het volgens de brief van de minister aan de Kamer van 26 juni 2009 wel is «betrokken bij de bepaling van de aanschafprijs».³

De heer Wellink: «Veel van de kennis die ik heb, is gewoon kennis uit dossiers, dingen die ik achteraf heb gehoord omdat ik niet ter plaatse aanwezig was. Achteraf heb ik over de Z-Share begrepen dat er het volgende is gebeurd. Onze mensen hebben woensdagnacht/donderdagochtend Lazard over de Z-Share geïnformeerd. Lazard heeft daar kennelijk over zitten piekeren. Overigens hebben onze mensen, als ik het mij goed herinner, dat gedaan met de mededeling: hier moet nog iets mee gebeuren. Lazard heeft er kennelijk over zitten piekeren en heeft het vervolgens later op de donderdag aan het onderhandelingsteam doorgegeven.»⁴

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Rutte, 17 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heren Han en Van der Vlist, 25 januari 2012.

³ Kamerstuk 31 789, nr. 12.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 27 januari 2012.

De heer Van der Vlist: «Hij heeft aangegeven: er is nog een Z-Share, een soort onverdeelde boedel tussen de drie consortiumpartners. Moeten we daarmee rekening houden, vroeg hij. Dat was niet duidelijk. Hij heeft dat gemeld, wij hebben dat gemeld aan het onderhandelingsteam, inclusief het negatieve eigen vermogen van 2,3 mld. dat bekend was over de Z-Share. Die informatie is meege-deeld.»¹

De heer Han: «Dat is gemeld in de werkgroep. In één van de sessies met het onderhandelingsteam is daarvan melding gemaakt. Aan de heer Ter Haar is gemeld dat er nog een Z-Share in zat, en dat we geen informatie hadden om de Z-Share te berekenen, op de systematiek waarmee we de andere onderdelen hadden gewaar-deerd. Er was helemaal geen informatie van beschikbaar. Het enige wat we wisten, was dat er een negatief eigen vermogen in zat van 2,3 mld.... Wij weten niet hoe dat verder is meegenomen.»¹

De heer Van der Vlist: «Hij heeft dat gemeld, wij hebben dat gemeld aan het onderhandelingsteam, inclusief het negatieve eigen vermogen van 2,3 mld. dat bekend was over de Z-Share. Die informatie is meegegeed.»¹

Vraag : *«Wat is met die mededeling gedaan? Dat kan toch de waarde beïnvloeden. Lazard spreekt over negatief eigen vermogen.»*

De heer Wilders: «Dat hoorde ik ook vanmorgen. (...) Naar mijn herinnering is een verlies aan de orde geweest, zoals dat ook in het post-mortem is terechtgekomen. Dat is wat anders dan een kapitaalstekort. Als er op dat moment een kapitaalstekort was geweest, dan hadden we dat, zoals Lazard vanmorgen ook zei, in mindering moeten brengen op de prijs.»²

De heer Ter Haar: «De kwestie van de Z-Share bleef afgelopen woensdag een beetje in de lucht hangen. Er was sprake van een negatieve boekwaarde van 2,2 à 2,3 mld. In de loop van de donderdag is nog geprobeerd om daarover nadere informatie te verkrijgen. Aan het eind van de middag, begin van de avond, is aan mij gerapporteerd dat het geen aanleiding gaf tot aanpassing van de waardering van de Nederlandse onderdelen van Fortis.»³

De heer Bos: «(...) Mij staat echter niet bij dat ik het woord «Z-Share» ooit als relevant onderwerp in de onderhandelingen heb gekend.»⁴

Vanuit Lazard is verklaard dat de aanwezigheid en de negatieve boekwaarde van de Z-Share is gemeld aan de heer Ter Haar alsmede het feit dat er geen waardering van kon worden gemaakt wegens gebrek aan informatie.⁵ In de consortiumovereenkomst (CSA) staat wel een beschrijving van de activa die zijn ondergebracht in de Z-Share, maar geen verdere informatie over deze activa.

Hoewel er met name op donderdag enige tekenen van herstel worden gezien aan Belgische kant wordt uiteindelijk ook daar erkend dat Fortis enkel nog door de centrale banken in leven wordt gehouden. Omdat de fundingbehoefte van Fortis Bank Nederland zwaar drukt op de liquiditeitspositie van Fortis wordt overeengekomen dat de Nederlandse Staat de kortlopende financiering van Fortis Bank Nederland door Fortis ter waarde van 34 miljard euro zal overnemen.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heren Han en Van der Vlist, 25 januari 2012.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 25 januari 2012.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 27 januari 2012.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 27 januari 2012.

⁵ Gegevens verstrekt door de heren Han en Van der Vlist per brief d.d. 8 maart 2012.

De heer Knot: «Toen kwam dus ook de optie op tafel van: als we dat echt willen, zullen wij als Nederland ook iets moeten doen aan deze leningen. Toen we als delegatie de bereidheid uitspraken om ook daarnaar te kijken veranderde het sentiment ook aan de overkant van de tafel.»¹

Daarmee staan de contouren voor een principeovereenkomst vast: er zal onderhandeld worden over een prijs tussen 11 en 20 miljard euro voor de Nederlandse Fortis-onderdelen, (inclusief het Nederlandse verzekeringsbedrijf). Er volgt bevestiging van minister Reynders aan de staatssecretaris van Financiën, de heer De Jager (omdat minister Bos in de Kamer is). Die avond zal er verder onderhandeld worden waarbij ook de politieke kopstukken naar Brussel zullen afreizen.

Nadat de waarderingssrange is afgesproken komt er vanuit het team waardering in de namiddag van donderdag een powerpointsheet Speaking Notes (opgesteld door Lazard) met punten die in de onderhandelingen van belang zouden kunnen zijn. De inhoud van de sheet wordt met delegatieleider Ter Haar gedeeld en aan het eind van de middag verzonden richting DNB voor verspreiding aldaar en binnen het onderhandelingsteam.² In de sheet staat dat de waarderingssrange geen punt van onderhandeling meer zou mogen zijn.

De heer Wellink: «Ik heb een stuk gezien waarop staat «proposal is proposal» – «voorstel is voorstel» – «it will not be discussed». Dat betekent dus dat het voorstel dat er lag, die 12,8 mld. tot 20 mld. – ik vergeet even het liquidatiescenario – door Lazard overeind gehouden werd, met kanttekeningen voor de onderhandelingen.»²

Door Lazard is aangegeven dat zij zelf niet betrokken was bij bepaling van de onderhandelingsrange maar enkel de waarderingen heeft gemaakt en geleverd aan de opdrachtgever, zijnde de Nederlandse Staat. Lazard heeft dus wel geadviseerd aan de onderhandelingsdelegatie om zich niet te laten verleiden tot een nieuwe discussie over de waarderingen, maar dit stond los van de Z-Share problematiek. Het negatieve eigen vermogen in de Z-Share heeft dus geen enkele rol gespeeld in de bepaling van de waarderingen maar is meegegeven als relevant element voor de onderhandelingsrange.

De heer Ter Haar: «Ik kan niet anders constateren dan dat de waarderingcijfers aan het eind van die dag niet anders waren dan aan het begin van die dag en dat de wijsheid van dat moment ertoe heeft geleid dat het boekverlies op de Z-Share niet betekenis heeft gekregen voor de waardering.»³

De heer Wellink: «Niets mee te doen [met de Z-Share]? Om te melden ... Ik denk dat wij heel precies moeten zijn. Om te melden dat het een relevante factor kan zijn in de totale afweging over de prijs die je bereid bent te betalen. Het onderhandelingsteam onder leiding van Ter Haar heeft dat zo geïnterpreteerd en is tot de conclusie gekomen dat, varend op die informatie van Lazard, de bandbreedte inderdaad 12,8 tot 20 mld. kon blijven.»²

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 28 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 27 januari 2012.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 27 januari 2012.

In de sheet met onderhandelingspunten staat ook dat het wel of niet meenemen van de Nederlandse verzekeringsonderdelen bespreekbaar is. Meenemen van de verzekeraar was niet noodzakelijk want die was op zichzelf gezond. Na overleg met Fortis Verzekeringen Nederland is binnen

het ministerie van Financiën besloten om de Nederlandse verzekeringsonderdelen mee te nemen in de verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen door de Staat; zodoende werd ook extra financiële ruimte voor de Belgische autoriteiten geschapen. Ook het overnemen van de langlopende financiering vanuit Fortis naar Fortis Bank Nederland kan als onderhandelingspunt gebruikt worden. Als tegenargument om de prijs te drukken kan de Nederlandse delegatie wijzen op het negatieve eigen vermogen in de ABN AMRO Z-Share.

De heer Wellink: «Een van deze kanttekeningen was: houdt in de gaten dat er een negatief element zit in de Z-Share. Dit is meege-nomen als een aspect voor de onderhandelingen. Het is bij de onderhandelaars gekomen. Dit is op enigerlei wijze door het onderhandelingsteam in de beschouwing betrokken op basis van de informatie die men van Lazard gekregen heeft. Ik weet niet hoe het precies bij de beoordeling van het totale beeld is betrokken, maar ik ben ervan uitgegaan dat dit een element was waar rekening mee is gehouden.»¹

4.4.3 Overeenkomst 3 oktober 2008

Laat in de avond van 2 oktober is er overleg op het kantoor van de CBFA tussen de delegaties onder leiding van de heren Ter Haar en Coene. Ook de adviseurs van Lazard aan Nederlandse en Morgan Stanley aan Belgische kant zijn hierbij betrokken. Waar de sfeer eerder die dag goed was na het bereiken van een principeakkoord, is die nu weer minder omdat het Belgische kamp verdeeld is: er was geen overeenstemming tussen Fortis en de Belgische autoriteiten.

De heer Knot: «(...) De Belgische overheid was echter niet de eigenaar van Fortis Bank België. Er was dus een deal tussen overheden, maar die deal kon niet doorgaan zonder dat Fortis Bank België akkoord ging met die deal. Fortis Bank België had uiteindelijk de aandelen in de entiteiten die de Nederlandse overheid wenste te kopen.»¹

Tijdens de besprekingen worden de Nederlandse en Belgische onderhandelaars weggeroepen naar de ambtswoning van de Belgische premier. Om 2 uur 's nachts begint de finale ronde van onderhandelingen. In de residentie van de Belgische premier is de stemming beter. De onderhandelingen vinden nu plaats tussen de beide premiers en ministers van Financiën. DNB president Wellink en delegatieleider Ter Haar zijn ook aanwezig, ter ondersteuning van de bewindslieden. Van het waarderingsteam is niemand meegegaan. De informatie uit de waarderingssheets (Valuation assessment) en de aandachtspunten voor de onderhandeling (Speaking notes) spelen geen rol meer. Ze zijn althans niet bekend bij de heren Bos en Balkenende.

Vraag: «Hebt u daarbij de sheets, de powerpoint-sheets, gezien die zijn gemaakt door Lazard?»

De heer Bos: «Nee.»²

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 28 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 27 januari 2012.

Kennelijk heeft delegatieleider Ter Haar de informatie van het waarderingsteam en de sheets Valuation assessment en Speaking notes niet volledig en expliciet gedeeld met de minister-president en de minister van Financiën.

*De heer **Bos**: «Mij staat echter niet bij dat ik het woord «Z-Share» ooit als relevant onderwerp in de onderhandelingen heb gekend.... Ik heb altijd één bladzijde gekregen, de bladzijde met de drie kolommen van waarderingen: liquidatie, going concern en through the cycle. Daar staat verder echter niets bij over een Z-Share.»¹*

De president van DNB was wel bekend met de Valuation assessment sheets maar niet met de Speaking notes.² Dat betekent dat de heer Wellink tijdens de finale onderhandelingen dus op de hoogte was van de CSA-claim van 2,5 miljard euro en het daarmee samenhangende kapitaaltekort in de ABN AMRO F-Share (zie box 4.12).

De Belgische autoriteiten geven aan zo'n 17 miljard euro nodig hebben om Fortis Bank België solvabel te houden en tot een oplossing te komen voor het niet-Nederlandse restant van Fortis. Daarover lijken parallel besprekingen te lopen met BNP Paribas. Het geld dat Fortis ontvangt voor de Nederlandse onderdelen is van groot belang voor de waarde van het restant en dus voor wat BNP Paribas daar voor over heeft. Nederland wil echter onder de 17 miljard euro blijven. Uiteindelijk maken de beide premiers de zaak op vrijdagochtend 3 oktober om 7 uur af op 16,8 miljard euro.

*De heer **Balkenende**: «U weet wat de bandbreedte was van de Nederlandse delegatie: ergens tussen de 12 mld. en de 20 mld. Ik heb uiteraard de adviezen van Financiën ter harte genomen. Toen het allerlaatste moment aanbrak, heb ik mij uiteraard vergewist van de visie van de minister van Financiën en mijn adviseurs. Toen hebben wij gezegd dat het op die manier moest worden afgemaakt. Uiteindelijk is dat 16,8 mld. geworden. Wij wilden geen 17 mld. Het was een discussie, in het laatste stadium van de onderhandelingen, tussen de Belgische minister-president en de Nederlandse.»³*

Waar het bedrag van 17 miljard euro als grens vandaan komt is niet duidelijk. Het is voorstelbaar dat er toch een correctie heeft plaatsgevonden vanwege een aantal posten dat op dat moment al bekend is, al is dit niet bevestigd door de betrokkenen in de openbare verhooren.

*De heer **Wellink**: «Er zat dus voor 2,3 mld. in de Z-Share. Als ik de bedragen snel optel, kom ik op een bedrag in de orde van grootte van 3 mld. dat toch wel bekend was: Denk aan de integratiekosten, het ontbrekende deel van FBB. Ik kom dus op een bedrag in de orde van grootte van 3 mld. dat bekend was.»⁴*

*De heer **Ter Haar**: «Ik herinner mij dat niet anders dan als een onderhandelingstactiek. Voor de hele delegatie gold dat we de minister-president en onszelf scherp moesten houden en dat we niet te snel moesten toegeven van: nou ja, jongens, het is laat, laten we er maar vanaf komen. Ik herinner mij niet dat we besproken zouden hebben dat die 20 mld. te veel was, dat er nog zo veel posten in zaten dat die er echt eerst af moesten en dat dat het maximum-bedrag bepaalde dat we ervoor konden geven.»⁵*

Communicatie Kamer

Volgens de Kamerstukken is het uitgangspunt in de onderhandelingen geweest dat de aankoop moest plaatsvinden op basis van marktwaarde. Op diverse plekken in de documenten komt naar voren dat de overeengekomen prijs weinig van doen had met de werkelijke marktwaarde. Al bij

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 27 januari 2012.

² Gegevens verstrekt door de heer Wellink per brief d.d. 5 maart 2012: de heer Wellink heeft aangegeven de Valuation assessment rond de transactie van 3 oktober 2008 te hebben gezien. De Speaking notes heeft de heer Wellink kort voor het openbaar verhoor van 27 januari 2012 ingezien.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Balkenende, 20 november 2011.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 8 december 2011.

⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 27 januari 2012.

de Benelux-overeenkomst zijn soortgelijke uitlatingen gedaan in de documenten. Startpunt bij de bepaling van de marktwaarde was een going concern (huidige marktomstandigheden) situatie, waarbij de klanten hun middelen bij de aangekochte entiteiten laten staan. Op basis van deze «redelijke veronderstelling» is een raming gemaakt van de structurele winst. De vraag is echter hoe redelijk deze veronderstelling was in een situatie waar het bankgedeelte van Fortis (Fortis Bank SA/NV) als praktisch failliet kon worden beschouwd, het om incomplete onderdelen ging en er volgens DNB juist sprake was van een aanhoudende uitstroom van middelen bij de Nederlandse onderdelen. Als gekeken wordt naar de waarderingen zoals die door DNB en Lazard zijn gemaakt, kan geconstateerd worden dat de uiteindelijke prijs bijna 4 miljard euro boven de berekende waarde onder «huidige marktomstandigheden» ligt. De prijs van 16,8 miljard euro ligt ongeveer halverwege tussen de berekende going concern-waardering en de geschatte waardering door de economische cyclus heen (through the cycle).

Box 4.12 Manco's waarderingen

Een belangrijke kwestie, gezien de latere uitgebreide herkapitalisatiemaatregelen, is of alle relevante informatie aanwezig was voor de berekeningen. DNB heeft aangegeven dat de noodzaak van bepaalde delen van de latere herkapitalisaties al bekend was bij de toezichthouder.

De heer Kleijwegt: «In die overeenkomst van een jaar eerder stond dat men zich realiseerde dat het deel van ABN AMRO dat Fortis had gekocht relatief ondergekapitaliseerd was. Daar was een voorziening voor getroffen. Die voorziening was dat Santander en Royal Bank of Scotland op zich hebben genomen om kapitaal te fourneren om het eventuele tekort dat zou bestaan bij splitsing te adresseren.»¹

Als Fortis, de eigenaar van Fortis Bank Nederland, kapitaal bijeen zou moeten brengen om de ABN AMRO activa te integreren, dan geldt dat ook voor de nieuwe eigenaar van Fortis Bank Nederland, in dit geval de Nederlandse Staat. Expliciet lijkt het kapitaaltekort in de ABN AMRO F-Share niet aan de orde te zijn geweest en het is dan ook niet meegenomen in de waardering. Wel wordt de CSA claim ter waarde van 2,5 miljard euro van Fortis op de andere consortiumpartners in een voetnoot van de waarderingspresentatie genoemd.

De heer Kleijwegt: «Er was dus kennelijk een kapitaaltekort in het Nederlandse deel van ABN AMRO. De beste schatting die u kunt maken, is dat die 2,5 mld. bedraagt. (...) Was er nu een kapitaaltekort in de N-Share? Bij mijn weten wel.»¹

Deze claim, bedoeld ter dekking van het kapitaaltekort in de F-Share, is wel aan Lazard gecommuniceerd maar de achterliggende oorzaak niet of deze is niet begrepen. Vast staat dat de consortiumafspraken niet door Lazard zijn betrokken bij het maken van de waarderingen.

Vraag: «Wist u hoe het RFS-consortium in elkaar stak?»

De heer Han: «Nee.»

Vraag: «Is het consortium Shareholders agreement, dus de overeenkomst tussen de consortiumpartners, geanalyseerd?»

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Kleijwegt, 25 januari 2012.

De heer Han: «Nee.»

De heer Van der Vlist: «Niet door ons.»

De heer Han: «Wellicht heeft de juridische werkstroom ernaar gekeken.»

Vraag: *«Maar het is niet aan de orde geweest bij het maken van uw waardering?»*

De heer Han: «Nee.»¹

In het finale rapport van Lazard wordt geen melding meer gemaakt van de CSA-claim of van een kapitaaltekort in de F-Share (later N-Share). Vanuit DNB is aangegeven dat het in de eerste plaats toetste op voldoende kapitalisatie van ABN AMRO als geheel en niet op voldoende kapitalisatie van de delen. Dat was een zaak van de consortiumpartners en bij onevenwichtigheden waren er de afspraken uit de consortiumovereenkomsten om deze te onder-
vangen.

De heer Kleijwegt: «Wat voor mij relevant is, is dat ik weet dat er is gesproken over die CSA-claim. Die claim had als achtergrond dat dat deel van ABN AMRO relatief ondergekapitaliseerd was... Naar ik begrijp, is er in het waarderingsteam gesproken over die CSA-claim. Of alle consequenties daarvan volledig voorzien zijn, weet ik niet. Ik ben daar niet bij geweest. Uit het feit dat daarover is gesproken, leid ik af dat het verschijnsel dat het kapitaal binnen ABN AMRO onevenwichtig was verdeeld, bekend was.»²

Vraag: *«Was u bekend met een mogelijk kapitaaltekort bij ABN AMRO-delen op termijn als de Fortis-delen gesepareerd en vervolgens geïntegreerd zouden worden?»*

De heer Wilders: «Nee (...) Dat is mij pas veel later duidelijk geworden.»³

Vraag: *«De toezichthouder heeft dus nooit gezegd: er kan een tekort ontstaan in de F-Share?»*

De heer Van der Vlist: «Nee...Er is gesproken over de F-Share en de kapitaalpositie daarvan... Er is niet gezegd: als wij deze transactie uitvoeren en wij halen de F-Share er daadwerkelijk uit, dan is er nog een nakomend kapitaaleffect.»¹

De heer Kleijwegt: «Wat ik daaruit kan afleiden, is dat de hele portee van de discussie over de CSA-claim of informatie die daar wel besproken is in elk geval bij de heer Wilders en Lazard niet helemaal is geland.»²

Dat de Z-Share een kapitaaltekort heeft van 2,3 miljard euro was toentertijd bekend maar volgens Lazard was onduidelijk (limited insight) welke activa hier tegenover stonden en kon het daarom niet meegenomen worden in de waardering. Lazard heeft bovendien verklaard ervan uit te zijn gegaan dat het de Nederlandse activiteiten moest waarderen en dat de activiteiten in de Z-Share strikt genomen geen Nederlandse activiteiten waren.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heren Han en Van der Vlist, 25 januari 2012.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Kleijwegt, 25 januari 2012.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 25 januari 2012.

De heer Han: «De Z-Share was natuurlijk een basket van allerlei verschillende activiteiten. Daar zat Saudi Hollandi Bank in, daar zat een private equity-portefeuille in, dat waren dus geen Nederlandse onderdelen.»¹

Vanuit DNB is verklaard dat men daar wel degelijk wist wat er zoal aan activa in de Z-Share zat. Niet duidelijk is of DNB exacte gegevens had waarmee een waardering gemaakt zou kunnen worden.

Vraag: «Wat wist de Nederlandsche Bank voor de verwerving door de Nederlandse Staat van de activa die in die Z-Share zaten, zoals de goodwill die ABN AMRO had betaald bij de overname van Antonveneta in 2005?»

De heer Kleijwegt: «Volgens mij kenden wij die.»²

In het waarderingsrapport 5 oktober 2008 gemaakt door Lazard, wordt een duidelijk voorbehoud voor de Z-Share gemaakt. Ook is aangegeven dat bij de waarderingsonderzoekingen onder andere geen rekening is gehouden met eventueel te bereiken synergievoordelen en besparingen van het samenvoegen van Fortis Bank Nederland en ABN AMRO en de daartegenover staande kosten zoals de gevolgen van eventuele EC Remedies en separatie- en integratiekosten.

Over al deze posten is gezegd dat de precieze orde van grootte niet in te schatten is en bovendien aan verandering onderhevig. Dat neemt niet weg dat de aanwezigheid ervan wel degelijk in beeld is. DNB weet van al deze posten vanuit haar toezichtinformatie. Op enigerlei manieren is informatie over deze posten wel gedeeld binnen het team waardering met adviseur Lazard. Vanuit het team waardering is in elk geval de informatie over de Z-Share zwart op wit naar de onderhandelingsdelegatie en delegatieleider Ter Haar doorgegeven. De overige posten zijn bewust niet meegenomen in de onderhandelingen door de Nederlandse delegatie (standalone-uitgangspunt) omdat op die manier ook de synergievoordelen niet in de overnameprijs worden betrokken.

Uit de verhoren van de commissie is gebleken dat informatie (afkomstig van DNB) over kapitaaltekorten of andere posten die mogelijk tot extra uitgaven konden leiden niet bij de betrokken bewindslieden Bos en Balkenende is beland. Ook de waarderingshefts (Valuation Assessment) en de nadere punten voor de onderhandelingen (Speaking Notes) blijken niet te zijn ingezien door de minister-president en de minister van Financiën.

Financieel-economische waarde versus onderhandelingsproces

De overeengekomen bedragen in beide transacties waren in beperkte mate op financieel-economische waardering gebaseerd. Als gekeken wordt naar deze waarderingsonderzoekingen zoals die zijn opgesteld door Lazard op basis van DNB gegevens, dan kan geconstateerd worden dat er tussen de going concern-waarde (12,8 miljard euro) en de through-the-cycle-waarde (19,9 miljard euro) betaald is. De financieel-economische waarderingsonderzoekingen hebben enigszins de range bepaald waarbinnen onderhandeld kon worden maar de uiteindelijke overeengekomen bedragen zijn het resultaat van een onderhandelingsproces, zoals ook nadrukkelijk door de minister is opgemerkt. Concreet houdt dit in dat voor de aankoop van de Nederlandse Fortis-onderdelen in dat er sprake is van een onderhandelings-

¹ Verslag openbaar verhoor van de heren Han en Van der Vlist, 25 januari 2012.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Kleijwegt, 25 januari 2012.

tuatie waarin de Nederlandse autoriteiten Nederlandse onderdelen willen verwerven, in het kader van de financiële stabiliteit, maar daar de medewerking van de Belgische instanties voor nodig hebben. Aan de andere kant hebben de Belgische autoriteiten een bepaald bedrag nodig om de rest van Fortis overeind te houden en daar een oplossing voor te zoeken. Het uiteindelijk overeengekomen bedrag van 16,8 miljard euro kan dus gezien worden als een bedrag dat de Belgische autoriteiten in staat stelden om een oplossing met BNP Paribas te creëren en als de prijs die de Nederlandse autoriteiten over hadden om ABN AMRO (en de andere Nederlandse Fortis-onderdelen) in Nederlandse handen te krijgen om de financiële stabiliteit te waarborgen.

De heer Schmittmann: «De prijs is natuurlijk altijd de resultante van een onderhandelingspositie, en ik denk ook van de positie van Fortis in België, wat nodig was om Fortis in België overeind te houden. Ik denk niet dat het was ingegeven door waardebeoordelingen, winststromen en al die dingen waarover je heel lang kunt nadenken.»¹

De heer Bruggink: «Op basis van de waardering die wij in dat weekend zelf hadden gemaakt, was het hoog. Ik geloof dat ik de opmerking heb gemaakt dat ik mij vanuit de positie van de belastingbetaler redelijk ongelukkig voelde.»²

De heer Sluimers: «Laat ik het zo formuleren: ik heb niet de indruk dat de Staat der Nederlanden daar te weinig voor heeft betaald.»³

Box 4.13 Alternatieven voor aankoop Nederlandse Fortis-onderdelen door Staat

Het belangrijkste alternatief dat nog voorhanden was, was het verdergaan met de Benelux-overeenkomst. De heer Dierckx stelt in schriftelijke inlichtingen aan de commissie dat het altijd enige dagen zou duren voordat herstel van vertrouwen zich kon vertalen in het weer opengaan van kredietlijnen. Hoewel er op donderdag 2 oktober nog geen zekerheid was dat Fortis het zou gaan redden, was er die dag enige verbetering zichtbaar. Fortis bleef ook bezig om te pogen het ABN AMRO-deel te verkopen. Op woensdag 1 en donderdag 2 oktober zijn er contacten hierover, onder andere met BNP Paribas, Rabobank en Deutsche Bank. Bij de Nederlandse autoriteiten acht men dergelijke belangstelling niet meer wenselijk: intern wordt bij DNB herhaald dat op dit moment geen vergunning zal worden verleend voor een dergelijke overname; men acht een dergelijke overname in zo'n korte tijd zonder boekenonderzoek onverantwoord in crisistijd.

4.4.4 Uitwerking overeenkomst 3 oktober

Na het akkoord tussen de Belgische en de Nederlandse autoriteiten moeten de Fortis-bestuurders de overeenkomst nog goedkeuren. Omdat niet zeker is dat de Fortis-holding overeind blijft, weigeren de Fortis-bestuurders in eerste instantie te tekenen, vanwege hun aansprakelijkheid jegens de holding en de aandeelhouders, zo blijkt uit het dossieronderzoek. Naast kortlopende leningen van Fortis aan Fortis Bank Nederland staat er echter ook nog een aantal langlopende, deels achtergestelde leningen uit voor een totaalbedrag van 16 miljard euro. In de loop van vrijdag wordt besloten dat de Nederlandse Staat ook deze leningen zal overnemen.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Schmittmann, 7 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bruggink, 11 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Sluimers, 18 november 2011.

De heer Knot: «(...) probleem was dat de commissarissen van Fortis Bank België ook problemen hadden met de deal. Volgens hun berekeningen zou die deal namelijk leiden tot een tekort in de holding. Die commissarissen waren zelf hoofdelijk aansprakelijk voor tekorten in de holding. Zij zeiden dus: onze handtekeningen zijn ook nodig voor die overeenkomst, maar van ons kan niet worden gevraagd om onze handtekening te zetten onder een overeenkomst die zou leiden tot een tekort in de holding, waarvoor wijzelf hoofdelijk aansprakelijk zijn.»¹

Door de voorwaarden waaronder dat gebeurt en de lagere financieringskosten van de Nederlandse Staat in vergelijking met Fortis wordt een aanzienlijk voordeel (later officieel becijferd op 625 miljoen euro) gecreëerd dat ten goede zou komen aan de Fortis-holding. Hiermee lijkt het voortbestaan van de holding veiliggesteld en kan er getekend worden. De overnamesom van de Nederlandse onderdelen is namelijk grotendeels ten goede gekomen aan het herfinancieren van Fortis Bank SA/NV (de Belgische Fortis bank) en niet aan de Fortis-holding die boven de bank- en verzekeringsonderdelen hangt.

Dat voordeel ontstaat omdat een groot deel van de langlopende leningen achtergesteld is. Dat betekent dat bij een faillissement deze leningen pas worden terugbetaald als andere leningen en verplichtingen zijn afgelost. Dergelijke leningen hebben dus zowel karakteristieken van leningen als van aandelen, zogenaamd hybride vermogen. 7 miljard euro van deze leningen is een vorm van hybride vermogen en telt mee als tier 2-kapitaal. Omdat Fortis zo in de problemen zit en er een gerede kans is op een faillissement, zijn deze leningen minder waard dan waarvoor ze verstrekt zijn. Op het moment dat de Staat de leningen overneemt, krijgt Fortis meer voor de leningen dan ze op dat moment strikt genomen waard zijn. De door de Staat overgenomen achtergestelde leningen zijn bij de «technische verhangings» in december 2008 grotendeels omgezet in eigen vermogen.

De heer Wilders: «Wij hebben aangegeven dat wij die leningen hebben overgenomen. We hebben het nu over een garantie. We hebben geen balans, we maken er wel één bij het Agentschap. In de rapportages hebben we steeds laten zien waar we daarmee stonden. Het is heel moeilijk om aan te geven welke waarde je daaraan moet toekennen. Dat het overnemen van de leningen een belangrijk element in de transactie is geweest, moge heel helder zijn. Dat geldt overigens voor alle leningen, ook de korte leningen.»

Vraag : «Die zijn overgenomen op nominale waarde, niet op marktwaarde.»

De heer Wilders: «Dat klopt.»

Vraag: «Dat is precies hetgeen Fortis hielp.»

De heer Wilders: «Ja, dat klopt.»

Vraag: «Daar zit een bedrag, een voordeel aan vast.»

De heer Wilders: «Daar zit een bedrag aan vast.»²

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 28 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 23 november 2011.

Box 4.14 Afhandeling rest Fortis

In het weekend van 4 en 5 oktober 2008 ziet de Belgische overheid zich voor de taak gesteld om een oplossing voor de rest van Fortis te vinden. Uiteindelijk wordt dat weekend een overeenkomst gesloten met BNP Paribas over de overgebleven onderdelen van Fortis. De Belgische overheid koopt de resterende 50% van Fortis Bank NV/SA voor 4,7 miljard euro en verkoopt dat voor 75% weer door aan BNP Paribas. BNP Paribas koopt ook het Belgische verzekeringbedrijf voor 5,73 miljard euro. Een portefeuille gestructureerde kredieten ter waarde van 10 miljard euro (fair value) wordt ondergebracht in een aparte entiteit (Royal Park Investments) die gezamenlijk eigendom is van Fortis Groep (66%), de Belgische overheid (24%) en BNP Paribas (10%). De opbrengst van 16,8 miljard euro uit de verkoop van de Nederlandse onderdelen wordt als volgt verdeeld: 12,8 miljard euro voor de bankactiviteiten¹ en 4 miljard euro voor de verzekeringsactiviteiten.

De heer Sluimers: «Dat geld wordt aan Fortis Holding betaald. Die ontvangt dus die 16,8 mld. Het grootste deel van het geld wordt vervolgens in Fortis Bank gestopt en die wordt aan BNP Paribas verkocht.»

Vraag: «Maar moeten wij het dan zo lezen in uw ogen dat BNP eigenlijk het geld van de Nederlandse Staat heeft gekregen?»

De heer Sluimers: «Ik zou niet weten wie anders. Dat geld is in Fortis Bank gestopt en Fortis Bank is overgenomen en dat is via een aandelenswap gegaan met de Belgische regering en die worden ineens grootaandeelhouder in BNP Paribas. Een klein deel van die 16,8 mld. is in die holding gestopt maar het merendeel van het geld is in de bank gegaan.»²

Fortis bestaat op dat moment dan nog uit internationale verzekeringsactiviteiten, een participatie in Royal Park Investments, cash (uit de verkoop aan Nederland) en financiële instrumenten. Op 6 maart 2009 wordt, na juridische verwickelingen, de overeenkomst met BNP Paribas aangepast. De belangrijkste wijziging betreft het Belgische verzekeringsbedrijf: Fortis Bank (voor 75% eigendom van BNP Paribas) verwerft 25% van het Belgische verzekeringbedrijf. Later in 2009 wordt de naam van het Belgische verzekeringbedrijf gewijzigd naar AG. In april 2010 wordt door de vergadering van aandeelhouders besloten de naam van de groep te wijzigen van Fortis naar Ageas.

Consequentie van de transactie van 3 oktober was dat de Nederlandse Staat partij werd in het RFS-consortium: op de term sheet waarin de verkoop van de Nederlandse Fortis-onderdelen is vastgelegd staat met de hand bijgeschreven dat de Nederlandse Staat de positie van de Fortis holding binnen de CSA overneemt en dat er op dat moment geen materiële verplichtingen of uitstaande bedragen zijn die niet gemeld zijn aan DNB. Toch waren er, afgezien van de directe blootstelling aan de gang van zaken bij N-Share en Z-Share, nog meer risico's verbonden aan het consortiumlidmaatschap.

¹ Hierin is een onderverdeling gemaakt van 8,8 miljard voor ABN AMRO en 4 miljard voor Fortis Bank Nederland (bron: Gerven, W. van, G. Horsmans. *Voorlopig rapport van het college van experts voor de algemene vergadering van 11 februari van Fortis SA/NV te Brussel.*).

² Verslag openbaar verhoor van de heer Sluimers, 18 november 2011.

Het consortium was samengesteld volgens het principe «één voor allen, allen voor één». DNB eiste dat ABN AMRO in handen van het consortium te allen tijde voldoende gekapitaliseerd was, ook na afsplitsingen van onderdelen en repatriëring van kapitaal. RBS fungeerde als «leider» en aanspreekpunt van het consortium en moest er zorg voor dragen dat bij tekorten het verantwoordelijke consortiumlid werd aangesproken om voor aanvulling te zorgen. Om het risico te ondervangen dat het proces ontwricht zou raken als één van de partijen in de problemen was gekomen was in de consortiumovereenkomst opgenomen dat bij een tekort bij de een, de andere consortiumleden tegen vergoeding kapitaal beschikbaar dienden te stellen. Dit had ook voor de Staat gegolden. Het was dus mogelijk dat de Staat desgevraagd kapitaal beschikbaar moest stellen (de facto aan Santander en/of RBS) om ABN AMRO voldoende gekapitaliseerd te houden.

Technische briefing Kamer

Op dinsdag 14 oktober krijgt de Kamer in een besloten technische briefing inzicht in de prijs die betaald is en de gebruikte waarderingen. Deze presentatie is in hoofdlijnen door Lazard opgesteld en gepresenteerd en mondeling toegelicht door de heer Ter Haar. De gepresenteerde waarderingen komen overeen met de gebruikte sheets en het post-mortemrapport van Lazard. Het liquidatiescenario ontbreekt maar is genoemd door de heer Ter Haar. Overname van de kortlopende leningen voor een bedrag van 34 miljard euro wordt vermeld in het rapport. Er is echter in de presentatie nergens sprake van overname van de langlopende leningen voor een bedrag van 16 miljard euro. Ook het totaal aan Fortis overgemaakte bedrag van 66,8 miljard euro staat niet in de presentatie. Het kan zijn dat deze zaken wel mondeling aan de orde zijn geweest. De commissie vindt echter dat deze cruciale informatie voor de Kamer expliciet en ondubbelzinnig in de stukken voor deze briefing had moeten worden opgenomen.

De mogelijke synergievoordelen en besparingen van integratie worden aangestipt maar eventuele consequenties in de vorm van EC-Remedies en separatie- en integratiekosten niet. Overigens is er een belangrijk verschil in de waarde die aan de synergievoordelen en besparingen wordt toegekend tussen de presentatie aan de Kamer en het rapport van Lazard. Waar in de eerdere documenten een vermenigvuldigingsfactor toegepast wordt van 5 tot 6 en zo een mogelijke waarde van 4,1 tot 4,9 miljard euro resulteert, wordt in de briefing aan de Kamer een vermenigvuldigingsfactor van 6 tot 10 gebruikt, wat uitkomt op een waarde op 4,5 tot 7,5 miljard euro.

De kapitaalpositie van de verworven onderdelen komt niet aan de orde, met uitzondering van de Z-Share. Daarover wordt gemeld dat de informatie over de activa in de Z-Share beperkt is en de boekwaarde voor rekening van Fortis 2,3 miljard euro negatief was. Dat dit bedrag nog tot extra uitgaven zou kunnen leiden, wordt niet vermeld. Het kapitaaltekort in de F-Share en de daarmee in verband staande CSA-claim van 2,5 miljard euro worden niet genoemd, evenmin als de gevolgen van de afwaardering van het ABN AMRO belang voor de kapitaalpositie van Fortis Bank Nederland. De heer Weekers, lid van de Kamer, verklaart in zijn openbaar verhoor:

Vraag: «Op 14 oktober 2008, na de nationalisatie, vond op het ministerie van Financiën een besloten briefing over ABN AMRO plaats. Het ging daarbij over de waardering van Fortis/ABN AMRO.

Wat waren de belangrijkste vragen waar u tijdens die briefing antwoord op wilde krijgen? Kunt u zich dat nog voor de geest halen?»

De heer Weekers: «De vraag of de betaalde prijs reëel was en we geen kat in de zak hadden gekocht. Er was natuurlijk buitengewoon weinig tijd. Er was geen tijd om een due diligence-onderzoek te laten uitvoeren.»

Vraag: «Hebt u antwoord gekregen op uw vragen tijdens de briefing?»

De heer Weekers: «Nee, onvoldoende. Om die reden heb ik in het najaar van 2008 samen met collega Vendrik het initiatief genomen tot een parlementair onderzoek, c.q. parlementaire enquête.»¹

Wat weer wel genoemd wordt is de waardering van de Fortis-onderdelen zoals Morgan Stanley die rond april 2008, dus voor de val van Lehman Brothers, gemaakt heeft voor Fortis. Daar rolde een waarde uit van 31,8 miljard euro. Deze waardering is kort aan de orde geweest tijdens de onderhandelingen maar werd door de Nederlandse delegatie als ruimschoots achterhaald beschouwd. Een latere herziene waardering van Morgan Stanley, aangepast aan de omstandigheden van eind september, begin oktober 2008, kwam uit op een bedrag van 22,3 miljard euro.² Deze prijs, die door de Belgische delegatie als vraagprijs is gebruikt, wordt niet genoemd in de presentatie. Risico's verbonden aan het consortiumlidmaatschap van de Nederlandse Staat worden nergens genoemd in de presentatie.

4.4.5 Conclusies

Weinig geduld met de Benelux-overeenkomst aan Nederlandse kant: linksom of rechtsom moeten de bankdelen uit Fortis gehaald worden
De Nederlandse autoriteiten hebben weinig geduld gehad met de Benelux-overeenkomst. Het vertrouwen in Fortis herstelde zich amper na de aankondiging van de Benelux-overeenkomst op 28 september 2008. Het bedrijf bleef aan een liquiditeitsinfuus van de centrale banken liggen, omdat de uitstroom van gelden bleef aanhouden. Het is de vraag hoe lang een dergelijke situatie houdbaar was. In de verhoren is meerdere malen geopperd dat de Benelux-overeenkomst meer tijd gegund had kunnen worden, en/of aangepast had kunnen worden, bijvoorbeeld met liquiditeitsgaranties van de overheden of gecombineerd met een oplossing voor de besmette activa van Fortis. Alle betrokken overheden waren op dit moment kennelijk nog niet bereid deze stappen te zetten die later bij andere probleeminstellingen wel gedaan zijn.

Op maandag 29 september 2008 zijn verdergaande plannen in gang gezet die op dinsdag 30 september 2008 bekrachtigd werden door de minister-president, de minister van Financiën en de president van DNB. Daarna is er geen weg terug meer: Nederland wil in elk geval de Nederlandse bankdelen goedschiks of kwaadschiks uit het Fortis-concern halen. Ook met het oog op de Belgische, Europese en mondiale financiële stabiliteit was een structurele oplossing voor Fortis nodig. De commissie vraagt zich af waarom in dit stadium de Nederlandse Staat niet is overgegaan tot het doen van een overnamebod op enkel het ABN AMRO deel. Daarmee zou ABN AMRO zeker gesteld zijn en was een krachtiger signaal naar de markt afgegeven. Mede gezien de ervaringen met het opsplitsen van ABN

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Weekers, 10 november 2011.

² Gerven, W. van, G. Horsmans. *Voorlopig rapport van het college van experts voor de algemene vergadering van 11 februari van Fortis SA/NV te Brussel.*

AMRO waren de nodige bezwaren en kosten verbonden aan een oplossing waarbij Fortis uit elkaar werd getrokken.

Meenemen schulden Fortis Bank Nederland aan de Fortis Holding: dealmaker

Vanaf woensdag 1 oktober wordt onderhandeld door de Nederlandse en Belgische delegaties. Daarbij is het er stevig aan toe gegaan. Het meenemen van 34 miljard euro aan kortlopende financiering van Fortis Bank Nederland door Fortis heeft een doorbraak in de onderhandelingen mogelijk gemaakt en is in die zin een logische en verstandige zet geweest.

De overname op het laatste moment van 16 miljard euro aan langlopende leningen, een afspraak gemaakt nadat de Nederlandse en Belgische autoriteiten tot een akkoord waren gekomen, maakte het mogelijk dat de bestuurders van Fortis holding de benodigde handtekeningen wilden zetten. Overname van deze leningen leverde Fortis een voordeel van 625 miljoen euro op.

Meenemen langlopende schulden: extra risico's voor de Staat

De overgenomen langlopende leningen hadden een hoog risicoprofiel vanwege de lange looptijd en omdat een groot deel van de leningen achtergesteld was. Deze leningen hadden daarom deels het karakter van eigen vermogen en een groot deel ervan zou later ook worden omgezet in kernkapitaal. De Staat nam daarmee een additioneel risico op zich. De commissie constateert dat dit deel van de transactie is overeengekomen nadat de overeenkomst tussen de Nederlandse en Belgische premiers was gesloten. Dit deel van de transactie is aangegaan, voor zover de commissie heeft kunnen nagaan, zonder dat de verantwoordelijke bewindspersonen zich ten volle bewust waren van de risico's. De commissie verbaast zich over het gebrek aan aandacht voor dit deel van de transactie.

Door Nederlandse delegaties gebruikte waarderingen waren onvolledig

Er is in samenspraak met Lazard, de adviseur van de Nederlandse Staat, een onderhandelingsrange vastgesteld van 12 miljard euro tot 20 miljard euro. Deze waarderingsrange ligt boven de marktwaarde van dat moment, die tussen de 10 en 12 miljard euro kan worden geschat. In de waarderingen wordt uitgegaan van voldoende liquiditeit en kapitaal bij de delen, waarvan echter geen sprake was. Binnen de Nederlandse delegatie was bekend dat het aandeel in de restboedel van ABN AMRO (Z-Share) een negatief eigen vermogen had van 2,3 miljard euro. De commissie constateert dat noch de waardering, noch de onderhandelingsrange is aangepast voor deze post. De commissie zet dan ook vraagtekens bij de validiteit van de waardering waar de onderhandelingsrange op gebaseerd is.

Het kapitaaltekort bij de ABN AMRO F-Share (later N-Share) was in elk geval bekend bij DNB. De daar tegenover staande CSA-claim is opgenomen in een voetnoot van de waarderingssheets. Deze lening van 2,5 miljard euro die Fortis was overeengekomen met de consortiumpartners stond in direct verband met het kapitaaltekort in de F-Share (later N-Share). Dit gegeven is niet meegenomen in de waardering. De commissie concludeert dat deze informatie onjuist is behandeld binnen het waarderingsteam. De commissie zet vanwege deze post vraagtekens bij de deugdelijkheid van de waardering.

16,8 respectievelijk 66,8 miljard euro: een zware prijs voor financiële stabiliteit

Het uiteindelijk betaalde bedrag van 16,8 miljard euro is een prijs waarbij de Nederlandse en Belgische autoriteiten beiden hun doelstellingen kunnen realiseren. De prijs is in de eerste plaats ingegeven door hetgeen van Belgische kant is aangegeven als nodig om voor het achterblijvende Fortis-concern tot een oplossing te komen. Gezien de manco's in de waardering acht de commissie deze prijs vanuit het oogpunt van bedrijfseconomische waardering bijzonder riant.

Als de kapitaaltekorten van dat moment in de ABN AMRO-delen (F/N-share en aandeel Z-share) van in totaal 4 tot 5 miljard euro in de waardering zouden zijn meegenomen zou de waarderingsrange in de orde van grootte van 8 tot 16 miljard euro terecht zijn gekomen. De prijs van 16,8 miljard euro valt dan buiten de gemaakte waarderingsrange. Gezien de manco's in de waardering acht de commissie deze prijs vanuit het oogpunt van bedrijfseconomische waardering bijzonder riant. Daartegenover staat het argument dat de financiële stabiliteit in Nederland beschermd moest worden. Het is aannemelijk dat het omvallen van Fortis geleid zou hebben tot grote schade aan de Nederlandse, Europese en wereldeconomie, zowel rechtsreeks als via kettingreacties. Hoe groot de schade geweest zou zijn, kan niet worden vastgesteld. De kosten voor het voorkomen van die schade belopen een bedrag, naar huidige stand, van circa 32 miljard euro, waarbij initieel een bedrag van 66,8 miljard euro is overgemaakt. De commissie erkent het grote belang van financiële stabiliteit. Dit mag echter geen vrijbrief zijn voor ongelimiteerde uitgaven van belastinggeld.

Informeren Kamer: onvolledig en te laat

Een aantal zaken rond de verwerving van de Nederlandse Fortis-delen is niet volledig gedeeld met de Kamer. De minister heeft de prijs een «onderhandelingsresultaat» genoemd. Daarbij is niet aangegeven dat een bedrag in de orde van grootte van 17 miljard euro daadwerkelijk nodig was voor de Belgische autoriteiten en dat de prijs in de eerste plaats dus lijkt te zijn ingegeven door de Belgische behoefte. De aanwezigheid van een kwaadschiks scenario en de dreiging daarmee in de richting van de Belgische autoriteiten is nooit gemeld. Met betrekking tot de waardering wordt gesproken over «marktconform». Gezien de tekortkomingen in de waarderingsrange was hier geen sprake van. Het karakter van de langlopende leningen, deels achtergesteld en eeuwigdurend, wat zorgde voor een hoger risicoprofiel, is in eerste instantie niet gemeld. De besloten technische briefing op 14 oktober 2008 aan de vaste commissie voor Financiën bood de minister bij uitstek de gelegenheid om meer inzicht en openheid van zaken te geven. Deze technische briefing was echter verre van volledig. De commissie oordeelt dat de Kamer ook bij de tweede ingreep rond Fortis onvolledig en te laat geïnformeerd is.

4.5 Toekomstbeslissing en herkapitalisaties

Aanloop integratiebeslissing

Nadat op 3 oktober 2008 de Nederlandse Fortis-onderdelen verworven zijn, houdt de Nederlandsche Bank gesprekken met de bestuurders van de bedrijven. Binnen Fortis Bank Nederland bestaat de wil om verder te gaan integreren met ABN AMRO, min of meer conform de plannen die er al liggen van het oude Fortis. Nu zowel Fortis Bank Nederland als de N-Share van ABN AMRO los komen te staan van het moederbedrijf dienen de plannen van een update te worden voorzien. Bij ABN AMRO zijn er ook

bestuurders die zelfstandig door willen gaan en enkele delen van Fortis Bank Nederland willen overnemen.

De minister moet op korte termijn de beslissing nemen hoe er verder gegaan moet worden met de banken en de verzekeraar. Er ligt een vijftal opties op tafel¹: (i) Fortis Bank Nederland en ABN AMRO (N-Share) zelfstandig laten voortbestaan, (ii) een combinatie van Fortis Bank Nederland met SNS REAAL en ABN AMRO zelfstandig, (iii) verkoop van Fortis Bank Nederland aan een grote internationale financiële instelling en ABN AMRO zelfstandig, (iv) integratie van een deel van de activiteiten van Fortis Bank Nederland met ABN AMRO en verkoop van de overige activiteiten of (v) combinatie ABN AMRO met een andere Nederlandse bank. De vierde optie kwam in feite overeen met het verdergaan waar Fortis was opgehouden. Deze optie lijkt voortdurend op de voorgrond te staan. DNB-president Wellink geeft in de persconferentie op 3 oktober al aan dat de integratie door zal gaan.

«Die integratie gaat door. Het integratieplan ligt bij de Nederlandse Bank op dit moment. We moeten ons een dezer dagen/ weken daarover uitlaten. Ik denk dat ze goed op schema zitten, maar daar wil ik aan toevoegen, dat omdat de integratie nu in een minder complexe omgeving kan plaatsvinden, wij hopen dat die versneld kan doorgevoerd worden, hetgeen alleen maar positief is want de integratievoordelen zijn nogal substantieel. Ik schat ze in de orde van grootte van 1 miljard euro per jaar.»²

Ook in het rapport van Lazard van 5 oktober staat dat de adviseur begrepen heeft – naar aanleiding van uitspraken van de heer Wellink tijdens de persconferentie op 3 oktober – dat het de bedoeling is om verder te gaan met integratie.

Uiteindelijk onderzoekt Booz & Company tussen half oktober en begin november, in samenwerking met Allen & Overy en Pricewaterhouse-Coopers, dit vraagstuk en komt tot de eindconclusie dat integreren van Fortis Bank Nederland en ABN AMRO de beste optie is, met name vanwege te verwachten synergievoordelen. Dit was ook de ratio geweest achter de plannen van Fortis. Daarbij dient aangetekend te worden dat bij samenvoeging van de ABN AMRO N-Share met Fortis Bank Nederland niet alle door Fortis beoogde voordelen haalbaar zijn voor de Staat. Zo beschikte de Fortis Groep over een internationaal netwerk en volledige banksystemen, en had die vanuit eerdere overnames specifieke expertise in huis op het gebied van separatie en integratie. Hierdoor zullen de voordelen waarschijnlijk lager uitvallen dan in het geval waarbij de geïntegreerde bank onder de Fortis Groep zou hangen. Het is dus maar de vraag of dit vanuit financieel-economisch perspectief de beste keuze is of dat er andere, bijvoorbeeld politieke, motieven ten grondslag liggen ter verandering van de Nederlandse financiële sector (het creëren van een derde grootbank).

Vraag: «Wat vindt u van de gekozen oplossing om ABN AMRO en Fortis Bank Nederland alsnog samen te voegen?»

De heer Bruggink: «Enerzijds begrijpelijk. Een oplossing wordt dan sterk een nationaal gerichte oplossing. Het ging om twee Nederlandse bankinstellingen. Anderzijds niet vanzelfsprekend, want door het uitknippen uit een bestaande organisatie en het vervolgens weer in elkaar schuiven met alle gebeurtenissen die in twaalf maanden

¹ Kamerstuk 31 789, nr. 23.

² Persconferentie 3 oktober 2008 van de heren Balkenende, Bos en Wellink.

daaraan vooraf gepasseerd waren – denk aan culturele spanningen et cetera – zou een fusie geen makkelijke operatie zijn. Een ingewikkeld traject wordt dus nog eens gecompliceerd door een additionele fusie die gevraagd wordt, waarbij ook nog eens de rolverdeling een andere leek te worden. In eerste aanleg was Fortis in de lead en in tweede aanleg leek ABN AMRO meer in de lead te zijn. Een fusie had gekund, maar een gesplitste overname met het doel om uiteindelijk naar twee banken toe te gaan en die twee banken vervolgens naar de markt te brengen had evengoed gekund.»¹

4.5.1 Integratiebeslissing: 21 november 2008

Op 21 november 2008 presenteert de minister zijn bevindingen en toekomstplannen aan de ministerraad, aan de betrokken instellingen en later op de middag aan de pers. In een brief aan de Kamer schrijft de minister dat naast integratie tussen ABN AMRO en Fortis Bank Nederland, Fortis Verzekeringen Nederland verzelfstandigd verder gaat omdat de verzekeraar sowieso voor het overgrote deel zelfstandig van de bank opereerde.²

De integratiebeslissing brengt een aantal uitgaven met zich mee. Ten eerste is en blijft de Staat eigenaar van de bedrijven en dient derhalve zorg te dragen voor voldoende kapitaal. Om de twee banken samen te voegen is een aantal stappen vereist. De precieze becijfering en onderbouwing worden niet vermeld in de brief van de minister op 21 november. Volgens de heer Van Rutte, toenmalig directievoorzitter van Fortis Bank Nederland thans chief financial officer van ABN AMRO, wordt eerst de beslissing genomen te integreren en daarna werkt het transitieteam de business case uit.

De heer Van Rutte: «Die beslissing is gebaseerd op het feit dat de twee afzonderlijke banken niet sterk genoeg zouden zijn om op termijn te overleven, dus om weer een krachtige Nederlandse partij te vormen. Vanuit dat uitgangspunt en met het oog op de mogelijkheden om bij samenvoeging synergie te realiseren, kwam men volgens mij tot samenvoeging. (...) We hebben natuurlijk ook een nieuw integratieplan gemaakt. Dat is door alle bedrijfsonderdelen opgesteld. Zij zijn gecoördineerd door dat transitieteam en ik ben ook met de «financial» bezig geweest. We hebben dus plannen gemaakt voor de toekomst om vast te stellen welke besparingen we zouden kunnen realiseren, welk resultaat we zouden kunnen realiseren en wat de kosten zouden zijn. Eigenlijk was het besluit al eerder genomen, maar dat hebben we onderbouwd met een businesscase die uitgaat van besparingen naar de toekomst toe en integratiekosten.»³

Een aantal uitgaven kan weliswaar niet gekwantificeerd worden, maar het bestaan van de posten is evident. Zo gaat bij de integratiebeslissing de EC-Remedy opnieuw een rol spelen, zijn er allerlei separatie- en integratiekosten en moeten systemen worden opgebouwd.

Vraag: «Dan komt er daarna nog meer geld bij.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bruggink, 11 november 2011.

² Kamerstuk 31 789, nr. 1.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Rutte, 25 januari 2012.

De heer Bruggink: Dat was onvermijdelijk, dat had iedereen kunnen zien. (...) Dat was onvermijdelijk gezien de kapitalisatie van het concern. Er komt dan nog geld bij uit de liquiditeit. Vanuit de liquiditeitspositie van het concern is het onvermijdelijk – als je a zegt, moet je ook b zeggen – dat er zowel meer kapitaal in moest als meer liquiditeit.»¹

De waarderingsheets en het draft report Project Fire van begin oktober, gemaakt door Lazard, zijn op dat moment bekend op het ministerie van Financiën. Daarin worden de posten Z-Share, CSA-claim en EC Remedy in ieder geval genoemd. Uit dossieronderzoek is gebleken dat de adviseurs van het ministerie van Financiën de financiële en juridische problematiek van ABN AMRO en Fortis Bank Nederland in kaart hebben gebracht. De kosten voor de Remedy, de separatie- en integratiekosten, de CSA-claim en de kapitaaluitkering aan Santander zijn benoemd en verklaard. De drie adviseurs werken afzonderlijk de problematiek uit op basis van hun specialisme. Deze stukken worden door de ambtenaren in een notitie aan de minister verwerkt en samengevat. De financiële en juridische problematiek blijft echter onderbelicht of onbenoemd in die notitie: bedragen of indicaties daarvan ontbreken evenals de afzonderlijke posten.

Uitvoering integratie

Het team dat de transitie moet uitvoeren komt onder leiding te staan van de heer Zalm. Eind oktober wordt hij voor het eerst benaderd. Hij geeft twee weken later aan beschikbaar te zijn, nadat hij heeft gesproken met de Nederlandsche Bank en ambtenaren van het ministerie van Financiën.

Een aantal wijzigingen is dan al doorgevoerd op governancegebied. Bij ABN AMRO en RFS Holdings is de heer Enthoven aan de slag gegaan als respectievelijk commissaris en directeur. Zoals eerder beschreven is de heer Van de Merwe, op verzoek van de Nederlandsche Bank, adviseur van het bestuur van Fortis Bank Nederland. Vanuit die rol is hij na de transactie van 3 oktober 2008 commissaris geworden bij Fortis Bank Nederland.

4.5.2 Technische verhangings: 24 december 2008

In de brief van 21 november 2008² deelt de minister voor het eerst het voornemen met de Kamer om het belang in RFS Holdings rechtstreeks onder de Staat te laten vallen, in plaats van het indirecte eigendom via Fortis Bank Nederland. Dan wordt ook de voorhangprocedure onder artikel 34 onder de Comptabiliteitswet gestart. Op 16 december wordt dit voornemen uit de doeken gedaan in een brief aan de Kamer. Deze zogenaamde technische verhangings, die per 24 december zal plaatsvinden, is een oplossing voor twee problemen. Ten eerste het probleem van druk op de solvabiliteitsratio van Fortis Bank Nederland. Deze druk wordt veroorzaakt door operationele verliezen in het tweede halfjaar, het verlies vanwege de zaak Madoff en de herwaardering van belang in ABN AMRO (de deelneming in RFS Holdings; zie ook box 4.15).³

Over de kapitaalpositie van Fortis Bank Nederland schrijft de minister het volgende:

«Een bijkomstig nadeel van deze constructie is dat Fortis Bank Nederland Holding zijn belang in RFS Holdings volgens de regels van de Nederlandsche Bank (DNB) ten laste van zijn kapitaal moet

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bruggink, 11 november 2011.

² Kamerstuk 31 789, nr. 1.

³ Madoff: grote fraudezaak in de Verenigde Staten met miljarden aan schade voor bedrijven en particulieren.

boeken. Dit leidt tot een aanzienlijke druk op de solvabiliteit van Fortis Bank Nederland Holding, die onder de huidige marktomstandigheden al onder druk staat.»¹

Door de transactie van 3 oktober 2008 ontstaat er een nieuwe waarde voor het ABN AMRO belang van Fortis Bank Nederland: ongeveer 6,5 miljard euro. De herwaardering van het belang in ABN AMRO leidt dus tot een afschrijving. Van de oorspronkelijke aankoop prijs van 24,2 miljard euro moet 17,7 miljard euro worden afgeschreven. De herwaardering en daaruit voortvloeiende afschrijving moeten in ieder geval plaatsvinden in 2008 bij het opstellen van de jaarrekening, los van de verwerving door de Staat van Fortis Bank Nederland en het RFS belang.

De heer Van Rutte: «Als er geen nationalisatie zou zijn geweest – we praten nu in termen van «als» en «if» – dan moest er zeker ook een afwaardering plaatsvinden.»²

Het gevolg van de afschrijving is dat de toezichthouder DNB, daags na het bereiken van overeenstemming op 3 oktober, constateert dat Fortis Bank Nederland te maken krijgt met een kapitaaltekort van 1,7 miljard euro (op basis van de solvabiliteitsratio van 11%, de BIS-ratio die Fortis Bank Nederland zelf hanteert en een half procent hoger ligt dan de eis van DNB). Dit betekent dat Fortis Bank Nederland zeer krap in haar kapitaalpositie zit en dat elke euro verlies vanaf dat moment direct leidt tot een verslechtering van die positie.

De heer Bos: «Wat men mij niet heeft verteld, is dat het resultaat weliswaar voldoende gekapitaliseerd was, maar dat het maar net voldoende was gekapitaliseerd.»³

De herwaardering van het belang in ABN AMRO leidt tot een afschrijving (17,7 miljard euro) en vindt materieel plaats in de boeken van Fortis Bank Nederland in december 2008, evenals het verlies op de zaak Madoff (1 miljard euro) en de operationele verliezen (700 miljoen euro). Deze ontwikkelingen in de boeken resulteren in een kapitaaltekort van 5,1 miljard euro eind december 2008, volgens toezichthouder DNB onder andere op te lossen met 2,55 miljard euro extra kapitaal.

Vraag: *«Ik ga toch even terug naar die 6,5 mld. Hoe groot is het totaal van de posten waarover wij net spraken, zoals Madoff, de afschrijving, de 1 mld. en de tegenvallende resultaten, waarvoor dat bedrag is aangewend?»*

De heer Kleijwegt: *«Ik noemde al drie posten. De eerste is de post naar aanleiding van de transactie, die wij met 0,85 mld. in tier 1 konden oplossen. Dat was 1,7 mld. total tier. De tweede post die zich in de loop der tijd manifesteerde, was Madoff. Dat was een verlies van 1 mld., dat met twee moest worden vermenigvuldigd. Dat was dus een effect op de totale kapitaalpositie van 2 mld. Het resultaat was meen ik – ik zeg het uit mijn hoofd – 700 mln. negatief, dus dat is, vermenigvuldigd met twee, 1,4 mld. Als ik het optel, kom ik op 1,4 mld. plus 2 mld. plus 1,7 mld. is 5,1 mld. Dat kon je dus oplossen met een kapitaalinjectie van de helft. Als je de helft aan tier 1-kapitaal zou vrijmaken, zou meteen weer voor eenzelfde bedrag aan tier 2-kapitaal – daar had Fortis Bank Nederland nog meer dan genoeg van – kunnen worden ingezet.»⁴*

¹ Kamerstuk 31 789, nr. 2.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Van Rutte, 25 januari 2012.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 27 januari 2012.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Kleijwegt, 25 januari 2012.

De commissie constateert dat de operationele verliezen van de afzonderlijke verliesposten op zichzelf gedragen kunnen worden. Het probleem is echter dat deze drie posten gelijktijdig plaatsvinden in december 2008 en zo een gat slaan in de solvabiliteitspositie van Fortis Bank Nederland.

Voor het sluiten van het boekjaar, dus voor 31 december, moet dit opgelost worden. Vanaf november 2008 is het duidelijk dat de Staat het belang in ABN AMRO zal gaan overnemen van Fortis Bank Nederland. Fortis Bank Nederland is financieel niet sterk genoeg voor een transactie waarbij het belang in ABN AMRO wordt overgeheveld door middel van een bijzondere dividenduitkering aan de Staat van tenminste enkele miljarden; in de 16,8 miljard euro is immers al rekening gehouden met de waarde voor ABN AMRO.

Box 4.15 Techniek deelneming RFS Holdings

Sinds de overname van ABN AMRO door het consortium heeft Fortis haar belang in ABN AMRO op de balans van Fortis Bank Nederland geplaatst, de bank waarmee ABN AMRO zou gaan integreren op termijn. Fortis Bank Nederland heeft daardoor een belang van meer dan 10% in een financiële instelling op de balans staan. De waarde van het belang moet volledig worden afgetrokken van het toetsingsvermogen in verhoudingen van 50% van het tier-1 vermogen en 50% van het tier-2 vermogen.

De Fortis Groep had intern veel kapitaal gealloceerd aan de dochter in Nederland. De solvabiliteitsratio van Fortis Bank Nederland op basis van een berekening conform de IFRS-regels bedroeg 30,7% (risicogewogen activa van 75,85 miljard euro).¹ Dat percentage van 30,7% moet overigens niet worden verward met de toezichthoudereis die DNB stelt. Hierbij wordt onder andere gecorrigeerd voor de betaalde goodwill, waardoor de solvabiliteitsratio lager uitvalt.

De heer Van Rutte: «Bij de berekening van de solvabiliteit werd dus de volledige 24 mld. van RFS Holdings afgetrokken. Zo kwam Fortis Bank Nederland toch op een solvabiliteit van 10,9%, waarmee werd voldaan aan de DNB-eis.»²

Ten tijde van de Benelux-overeenkomst en de aankoop van de Nederlandse Fortis-onderdelen op 3 oktober 2008 waardeerde Fortis Bank Nederland het ABN AMRO-belang voor 8,8 miljard euro bij de berekening van het toetsingsvermogen. Van de oorspronkelijke prijs van 24 miljard euro was in de berekening nog 8,8 miljard euro over, een totale afschrijving van 15,2 miljard euro. Er kon dus 15,2 miljard euro van het eigen vermogen (tier-1 en tier-2) worden afgetrokken en dan zou Fortis Bank Nederland nog steeds voldoen aan de solvabiliteitseisen. Elke waardering en/of prijs voor het ABN AMRO-belang lager dan 8,8 miljard euro zou leiden tot een hogere afschrijving en dus een verslechtering van de solvabiliteitspositie. De solvabiliteitsratio van Fortis Bank Nederland is op dat moment om en nabij gelijk aan de eis van de toezichthouder wat aangeeft dat er niet veel ruimte is voor verliezen.

¹ Fortis Bank Nederland (Holding) N.V. Financial Statements 2007.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Van Rutte, 25 januari 2012.

Door de verhangning valt het kapitaal vrij dat door Fortis Bank Nederland wordt aangehouden voor het belang in ABN AMRO. Dit leidt tot een aanzienlijke verbetering van de kapitaalpositie. Tegelijkertijd worden 4,9 miljard euro aan achtergesteld vreemd vermogen en een langlopende

lening van 1,6 miljard euro geschrapd. Aan de passivazijde van de balans van Fortis Bank Nederland wijzigt dus het vreemd vermogen (6,5 miljard euro minder). De activazijde wordt met 6,5 miljard euro verkleind omdat de deelneming in ABN AMRO van de balans af wordt gehaald. Deze deelneming wordt op de balans van de Staat toegevoegd. Vreemd vermogen van Fortis Bank Nederland is dus door de Staat geruild tegen aandelen RFS Holdings. Er is geen sprake van een directe kapitaalinjectie en voor de schatkist is de transactie neutraal. Het extra kapitaal dat Fortis Bank Nederland aanhoudt omdat hij een belang op de balans heeft staan in ABN AMRO, komt vrij te vallen. Dat kapitaal is echter nodig om de tegenvallers, zoals het verlies op Madoff en de operationele verliezen van het tweede halfjaar, op te vangen en kan dus niet worden gebruikt om de transactie van de technische verhangning mee te financieren.

De heer Van Rutte: «Na verkoop van RFS Holdings, hoefde die aftrek niet meer plaats te vinden. De deelneming was toen immers weg, dus de waarde ervan hoefde niet meer afgetrokken te worden. Wat je wel moet aftrekken, is het boekverlies dat je maakt. Het boekverlies was het verschil tussen 24 mld. en 6,5 mld. Aanvankelijk werd er dus 24 mld. afgetrokken om tot de solvabiliteit te komen. Na verkoop van het belang werd het verschil tussen 24 mld. en 6,5 mld., dus 17,5 mld. afgetrokken. Op basis van die berekening – er waren inmiddels ook een paar andere posten binnen de resultaten van Fortis Bank Nederland, waaronder het verlies op Madoff, die moesten worden meegenomen – bedroeg de solvabiliteit van Fortis Bank Nederland nog steeds keurig 10,8%. Dat was 0,1% minder, maar nog altijd boven de norm die de Nederlandsche Bank stelde. De solvabiliteit van Fortis Bank Nederland heeft dus op zich altijd voldaan aan de eis die de Nederlandsche Bank stelde. In die zin was er dus geen solvabiliteitsprobleem.»¹

Door de verhangning wordt ook een governanceprobleem van de eigenaar, de Nederlandse Staat, opgelost. Ondanks dat de Nederlandse Staat eigenaar is van Fortis Bank Nederland kan de Staat slechts indirect invloed uitoefenen op ABN AMRO. De raad van commissarissen van Fortis Bank Nederland moet voorstellen en beslissingen aangaande ABN AMRO accorderen voordat deze kan worden geëffectueerd. Gezien de complexe situatie binnen het consortium is deze constructie onwenselijk.

De technische verhangning is een inventieve manier om een oplossing te vinden voor meerdere problemen, zoals de verliezen in december 2008, de herwaardering van het ABN AMRO-belang en het governanceprobleem van de Staat. Feit is wel dat de oorspronkelijke 16,8 miljard euro voor de aandelen van Fortis Bank Nederland Holding, Fortis Verzekeringen Nederland en Fortis Corporate Insurance moet worden uitgebreid met 6,5 miljard euro voor de aandelen ABN AMRO om te komen tot de totale waarde van de staatsdeelnemingen. Het saldo langlopende leningen is teruggelopen van 16 miljard euro naar 9,5 miljard euro. De minister licht op 26 juni 2009 de transactie met betrekking tot de verwerving van het aandeelhouderschap door de Staat in ABN AMRO nogmaals toe in een brief.² Onderstaand schema uit die brief geeft de situatie weer, geredeneerd vanuit de uitgave van 66,8 miljard euro:

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Rutte, 25 januari 2012.

² Kamerstuk 31 789, nr. 8.

Figuur 4.4

Staatsbalans

De oorspronkelijke 16,8 miljard euro voor de aandelen van Fortis Bank Nederland (Holding), Fortis Verzekeringen Nederland en Fortis Corporate Insurance moest worden uitgebreid met 6,5 miljard euro voor de aandelen ABN AMRO (RFS Holdings) om te komen tot de totale waarde van de staatsdeelnemingen. Het saldo langlopende leningen is teruggelopen van 16 miljard euro naar 9,5 miljard euro. De minister licht op 26 juni 2009 de transactie met betrekking tot de verwerving van het aandeelhouderschap door de staat in ABN AMRO (RFS Holdings) nogmaals toe in een brief. Onderstaand schema uit die brief geeft de situatie weer:

1. Beginsituatie		bedragen in miljarden euro	
Activa		Passiva	
Deelneming Fortis	16,8	Staatschuld	66,8
Leningen aan Fortis			
Langlopende leningen	16,0		
Kortlopende leningen	34,0		
Totaal	66,8		66,8

Financiële rekening		bedragen in miljarden euro	
Verandering activa		Verandering passiva	
Aandelen RFS	6,5		
Langlopende leningen	-6,5		

2. Eindsituatie		bedragen in miljarden euro	
Activa		Passiva	
Deelneming Fortis	16,8	Staatschuld	66,8
Leningen aan Fortis			
Aandelen RFS	6,5		
Langlopende leningen	9,5		
Kortlopende leningen	34,0		
Totaal	66,8		66,8

Bron: Kamerstuk 31 789, nr. 8

4.5.3 Eerste herkapitalisatie: 26 juni 2009

De eerste herkapitalisatie richt zich met name op ABN AMRO. In de brief van 26 juni 2009¹, een paar dagen voor het zomerreces, worden de verwickelingen rondom de N-Share en Z-Share uiteengezet. De kapitaalpositie van het aandeel in de ABN AMRO Z-Share is 2,2 miljard euro negatief. Enkele aangekochte delen van ABN AMRO moeten worden afgesplitst, wat ook de nodige kosten met zich meebrengt. De kapitaalpositie van de N-Share van ABN AMRO is zo laag dat de bank niet in staat is zelf de problematiek op te lossen. Dit heeft niets te maken met slechte resultaten van de N-Share maar met de verdeling van het kapitaal. Het meeste kapitaal van ABN AMRO zat, zoals eerder beschreven, in de delen van de andere consortiumpartners. In de brief van 26 juni 2009 staat:

«Analyse van de kapitaalpositie van ABN AMRO als geheel laat zien dat er geen kapitaal- of liquiditeitsproblemen zijn. Dat geldt niet voor de afzonderlijke delen van de consortiumpartijen. Omdat de opbrengst van de delen die Santander heeft gekocht cq. verkocht

¹ Kamerstuk 31 789, nr. 12.

nog in ABN AMRO zitten (hetgeen een substantieel bedrag is) is ABN AMRO nu ruim gekapitaliseerd. Omdat tot op heden met name naar ABN AMRO als geheel werd gekeken, leidden tekorten in individuele delen niet tot de verplichting kapitaal bij te storten. Met het oog op separatie aan het einde van het jaar wordt nu ook gekeken naar de individuele delen. Als in het kader van separatie Santander zijn kapitaal terugtrekt ontstaan tekorten in de delen van RBS en de Staat. Voor de juridische afsplitsing van de afzonderlijke delen kan doorgaan is het noodzakelijk dat de aandeelhouders het hun toekomstige deel adequaat kapitaliseren.»¹

De hoogte van deze eerste herkapitalisatie is 2,5 miljard euro. Tegelijkertijd kondigt de minister aan dat de banken meer behoefte hebben aan kapitaal, maar dat de exacte omvang nog niet volledig in kaart is gebracht. Overigens is het voor lopende activiteiten per definitie onmogelijk om op een gegeven tijdstip de exacte omvang van de kapitaalbehoefte te bepalen. Zo had de N-Share in 2008 nog een kapitaaltekort maar verminderde dat tekort daarna gestaag. Bij de eerste herkapitalisatie in juni 2009 was het tekort verdwenen. Om tot separatie over te gaan is er echter wel kapitaal nodig wat niet aanwezig is in de N-Share. De eerste kapitalisatie is nodig om in de eerste helft van 2010 te kunnen separeren zonder het proces verder te vertragen. Pas bij separatie kan Santander haar kapitaal uit ABN AMRO halen.

De kapitaalratio of solvabiliteitsratio van een financiële instelling wordt bepaald door de verhouding van het kapitaal (tier 1 en tier 2) ten opzichte van de naar risico gewogen activa. Door het verhogen van het kapitaal of het verlagen van de risicogewogen activa kan de kapitaalratio verbeterd worden. De minister besluit geen direct kapitaal te injecteren, maar te kiezen voor twee instrumenten. Het eerste instrument, het Capital Relief Instrument, zorgt voor een vermindering van de risicogewogen activa van de N-Share van ABN AMRO. Een gelijke hoeveelheid kapitaal draagt op dat moment dus minder risicogewogen activa. Hierdoor ontstaat in eerste instantie een verbetering van de solvabiliteitsratio. Feitelijk is er even sprake van overkapitalisatie van 1,7 miljard euro. Dit vrijgevallen kapitaal in de N-Share van ABN AMRO wordt vervolgens gebruikt om het negatieve eigen vermogen van de Z-Share aan te vullen.

Omdat het negatieve eigen vermogen in de Z-Share groter is dan 1,7 miljard euro moet nog meer kapitaal beschikbaar worden gemaakt. Het tweede instrument dat daarvoor in het leven wordt geroepen is een Mandatory Convertible Note, een lening die verstrekt wordt aan ABN AMRO en bij separatie wordt omgezet in kapitaal. De lening bedraagt 800 miljoen euro en mag vanwege de karakteristieken van het instrument meetellen als kapitaal.

Box 4.16 RFS Consortium: één voor allen, allen voor één

Voor de overname van ABN AMRO door het consortium is er schriftelijk een Consortium and Shareholders Agreement (CSA)² vastgelegd (28 mei 2007). Deze afspraken moeten een waterdichte constructie zijn voor de ingewikkelde operatie van het opsplitsen van ABN AMRO.

Het CSA wordt door DNB bekeken, niet adequaat geacht en derhalve op verzoek van DNB door de consortiumpartners aangevuld met een Supplemental Consortium and Shareholders' Agreement (SCSA).

¹ Kamerstuk 31 789, nr. 12.

² Financial Services Authority FSA. *The failure of the Royal Bank of Scotland*, december 2011.

Het SCSA stelt aanvullende afspraken tussen consortiumleden, met name over de governancestructuur. Voor DNB is daarbij belangrijk dat het bestuur van ABN AMRO te allen tijde het beslissende orgaan is van de bank. RBS is de consoliderende partij: de cijfers van ABN AMRO worden verwerkt en naar de consortiumpartners toegerekend via de boeken van RBS dat daarmee een speciale positie en verantwoordelijkheid heeft.

De heer Kleijwegt: «Binnen het consortium was één partij meer dan andere verantwoordelijk voor ABN AMRO, en dat was RBS.»¹

De afspraken tussen de consortiumpartners werken zolang één van de drie in de problemen zit. In september/oktober 2008 komt naast Fortis echter ook RBS in de problemen. Met de grote problemen bij RBS verdwijnt de stabiliteit van de driehoek en ABN AMRO wordt, qua kapitaalratio, afhankelijk van Santander. DNB staat Santander dan ook niet toe zijn kapitaal uit ABN AMRO te halen, omdat RBS en Fortis niet aan de verplichtingen kunnen voldoen.

Vraag: «Kunnen we dan stellen dat ABN AMRO dreef op het kapitaal van Santander?»

De heer Enthoven: «Ja, op dat moment was dat het geval.»²

Door het uitbreken van de crisis en de problemen bij Fortis en RBS komen de drie partijen in pittige onderhandelingen terecht.

De heer Enthoven: «Dat waren pittige gesprekken. (...) Eén belangrijk onderdeel was die wederzijdse steunverplichting. Wij wilden nagaan wat die wederzijdse steunverplichting precies inhield en onder wat voor soort voorwaarden eventueel kapitaal binnen die afspraak van de andere partners betrokken zou kunnen worden. Fortis was het gesprek daarover al begonnen met de twee andere partners. De discussie had steeds betrekking op de vraag wat marktconforme voorwaarden waren voor kapitaalverstrekking door Santander en/of RBS.»²

De situatie begin 2009 is dat zowel RBS als de Nederlandse Staat volgens de afspraken kapitaal moeten storten. Santander kan zijn kapitaal nog niet uit RFS halen omdat anders ABN AMRO ondergekapitaliseerd is.

De heer Enthoven: «(...) in de Z-Share was een nominaal tekort aan kapitaal en de twee andere onderdelen, de N-Share en de R-Share, zaten onder het minimum van het percentage dat voor het geheel was bepaald.»²

Dat betekent ook dat verdere afsplitsingen, van kapitaal of van activiteiten, nog niet mogelijk zijn zolang RBS en de Staat niet gestort hebben. Storting van RBS ligt lastig omdat RBS op allerlei manieren en op grote schaal door de Staat geholpen is: kapitaalstortingen buiten het VK die bovendien gaan naar een onderdeel dat in de publieke opinie gezien wordt als de bron van alle kwaad zijn niet goed verkoopbaar.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Kleijwegt, 17 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Enthoven, 24 november 2011.

De heer Enthoven: «Het enige wat wij konden waarnemen, was dat het moeilijk was om toestemming te verkrijgen om additioneel kapitaal te emitteren. Dat duurde veel langer dan RBS had verwacht of gehoopt.»¹

De Nederlandse Staat wil graag waarborgen van RBS. Santander wil graag het kapitaal waar het recht op heeft en waar op 3 oktober 2008 al afspraken over gemaakt zijn. Uiteindelijk worden na veel onderhandelingen in twee rondes kapitaalinjecties gedaan door RBS en de Nederlandse Staat in hun respectievelijke Shares en krijgt Santander het kapitaal waar het recht op heeft.

Door de overname van het RFS-belang kreeg de Nederlandse Staat rechtstreeks zeggenschap in het RFS-consortium wat gezien de gecompliceerde gang van zaken met RBS en Santander wenselijk was. RBS lag begin oktober al aan een liquiditeitsinfuus van de Bank of England en zou uiteindelijk grotendeels in handen van de Britse Staat komen. De kans bestond dat of RBS of de Britse Staat zou weigeren zijn consortiumverplichtingen na te komen waardoor, gezien de verwevenheid van R-Share en N-Share, de Nederlandse autoriteiten gedwongen zouden zijn om heel ABN AMRO overeind te houden.

De heer Kleijwegt: «Ik denk dat u dat beter aan de overheid kunt vragen, aan het ministerie van Financiën, maar dat zijn inderdaad scenario's waarover men heeft moeten nadenken.»²

De heer Gerritse: «Ik vond dat risico niet zo groot. De situatie was zo dat er een consortiumovereenkomst was die bepaalde dat partijen elkaar over en weer voldoende gekapitaliseerd zouden houden bij ontvlechting. Ik heb op enig moment de heer Stephen Hester langs gehad, de opvolger van Sir Fred Goodwin bij Royal Bank of Scotland, die vertelde dat de problemen aan de kant van RBS inmiddels zo groot waren geworden dat hij niet kon beloven dat RBS voldoende gekapitaliseerd was bij ontvlechting. Ik vond dat een nogal omineuze boodschap, in de trant van: hoezo, vind je dan dat wij dat moeten opknappen of zo? Ik heb hem er overigens aan herinnerd dat wij nog 5 mld. van ze kregen. Het was verder een heel vriendelijk gesprek, daar niet van. Ik heb het feit dat Royal Bank of Scotland wat dat betreft moeilijkheden had om kapitaal te fourneren, het feit dat het Shareholders' agreement wel noodzaakte om elkaar onderling gekapitaliseerd te houden, nooit als een onmiddellijk risico voor de Nederlandse Staat beschouwd, omdat het vooral betekende dat er niet kon worden ontvlochten.»³

Santander had enkel nog haar kapitaal, zo'n 10 miljard euro, in ABN AMRO zitten wat het begrijpelijkerwijs er zo snel mogelijk uit wilde halen. Zowel RBS als de Nederlandse Staat moeten dat kapitaal aanvullen ten behoeve van hun eigen ABN AMRO-delen, wat tot harde onderhandelingen heeft geleid. Uiteindelijk is pas in april 2010 scheiding tussen de R-Share en N-Share tot stand gekomen en zijn de verplichtingen aan Santander voldaan. Het risico dat Nederland (uit hoofde van het consortiumlidmaatschap) had moeten bijspringen was aanwezig, maar heeft zich niet gematerialiseerd. Dit risico, dat had kunnen oplopen tot 10 miljard euro, is nooit helder aan de Tweede Kamer gemeld.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Enthoven, 24 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Kleijwegt, 17 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 5 december 2011.

4.5.4 Tweede herkapitalisatie: 19 november 2009

Met de tweede herkapitalisatie is een bedrag van 4,4 miljard euro gemoeid. Deze operatie is bedoeld als het sluitstuk van de reeks uitgaven, investeringen en kapitaalinjecties. Inherent aan de integratiebeslissing van 21 november 2008 en de transactie op 24 december 2008 is dat de aandeelhouder verantwoordelijk is voor voldoende kapitalisatie en moet voldoen aan contractuele verplichtingen binnen het consortium van RFS Holdings.

De tweede herkapitalisatie wordt tevens aangewend voor de overgang van Basel I naar Basel II. Fortis Bank Nederland (Holding) heeft na de technische verhangings in december 2008 naar verhouding een laag tier 1-vermogen dat moet worden aangevuld met 1,26 miljard euro. Ook heeft Fortis Bank Nederland 90 miljoen euro nodig om kosten die verband houden met de separatie van de Fortis Groep te kunnen dekken. Hiervoor wordt 1,35 miljard euro aan achtergesteld vreemd vermogen (tier 2) omgezet in eigen vermogen (tier 1).

Voor de N-Share van ABN AMRO heeft de toezichthouder kapitaaleisen geformuleerd in 2009. Hieruit blijkt dat de N-Share niet voldoende eigen vermogen heeft. Dat de N-Share van ABN AMRO een krappe kapitaalpositie had, was al eerder duidelijk bij het maken van de waarderingen op 2 en 3 oktober 2008. De eerder genoemde zogeheten CSA-claim van 2,5 miljard euro – een lening aan Fortis door de twee andere consortiumpartners – was bedoeld om het kapitaaltekort in de F-Share (die later de N-Share werd) aan te vullen. De kosten voor separatie en integratie, het verlies op de EC-Remedy en de contractuele verplichtingen binnen het consortium kunnen niet worden gedragen door het kapitaal in de N-share. Binnen het consortium bestaan allerlei wederzijdse verplichtingen (cross liabilities), waardoor de consortiumpartners onderling vorderingen hebben uitstaan. In totaal is er voor alle bovenstaande posten behoefte aan 3 miljard euro kapitaal, dat contant zal worden overgemaakt.

De heer Zalm: «Er speelde ook een probleem rondom mensen die geld geleend hadden aan ABN AMRO, bijvoorbeeld door middel van een obligatielening. Die obligatielening kwam dan bij een van die drie terecht. Degene die de obligatielening heeft verstrekt, zou dan kunnen zeggen: moet je eens horen, ik heb mijn lening verstrekt aan de oude ABN AMRO en niet aan Royal Bank of Scotland, dus mocht er iets met RBS gebeuren, dan spreek ik alsnog de nieuwe ABN AMRO aan of Bank Santander. Dat zijn de zogenaamde cross liabilities, wat een enorm wespennest is en waar je ook weer kapitaal voor moet aanhouden.»¹

4.5.5 Communicatie Kamer

Op 16 december 2008, twee dagen voor het kerstreces, stuurt de minister van Financiën een brief naar de Kamer waarin hij meldt dat de aandelen RFS Holdings (de N-Share van ABN AMRO en het deel van de Z-Share) worden overgeheveld van de balans van Fortis Bank Nederland naar die van de Staat. De minister noemt deze transactie een technische verhangings. De voorhangprocedure is op 21 november 2008 gestart, toen de minister in zijn brief aankondigde dat hij voornemens is de aandelen RFS Holdings (ABN AMRO N-Share en Z-Share) direct over te nemen van Fortis Bank Nederland. De voorhangprocedure eindigt in januari 2009, maar vanwege boekhoud- en toezichtregelgeving moet de transactie in

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Zalm, 2 december 2011.

2008 worden afgerond. De minister besluit daarom zijn voornemen te effectueren en meldt dat op 16 december.

De technische verhangings is een budgetneutrale transactie waarbij leningen van Fortis Bank Nederland aan de Staat worden geruild tegen aandelen van ABN AMRO. Fortis Bank Nederland hoeft een bedrag van 6,5 miljard euro aan langlopende leningen niet terug te betalen aan de Staat; in ruil daarvoor is hij zijn belang in ABN AMRO kwijt.

De technische verhangings is meerdere keren besproken in de Kamer, tot halverwege 2009. Het eerste debat over de technische verhangings vindt plaats op 17 december 2008 tijdens het debat over de Najaarsnota.¹ Daarbij stellen de Kamerleden Irrgang en Weekers vragen over de omzetting van vreemd vermogen in eigen vermogen en of er in dat geval sprake zou zijn van een kapitaalinjectie. Belangrijk is dat er vreemd vermogen van Fortis Bank Nederland is geruild voor aandelen RFS Holdings (N-Share en Z-Share van ABN AMRO) en niet eigen vermogen van Fortis Bank Nederland (dat zou een directe kapitaalinjectie zijn). Op de vraag of bij de oorspronkelijke 16,8 miljard euro, die betaald is op 3 oktober 2008, nu 6,5 miljard euro moet worden opgeteld, antwoordt de minister niet eenduidig. Er blijft onduidelijkheid en verwarring bestaan bij de Kamer. Een brief van de minister op 26 juni 2009 verschaft uiteindelijk duidelijkheid; de 6,5 miljard euro van de technische verhangings moet opgeteld worden bij de oorspronkelijke 16,8 miljard euro. Het totaalbedrag van 66,8 miljard euro, dat is uitgegeven op 3 oktober 2008, blijft ongewijzigd.

Het tweede punt dat de Kamerleden aanstippen is of een zekere geldstroom (vreemd vermogen; leningen met rente) is opgegeven voor een onzekere geldstroom (de waarde van de aandelen RFS Holdings) en of daarmee het risicoprofiel van de Staat wijzigt. De renteverplichtingen van Fortis Bank Nederland dalen en dus verbetert de winstgevendheid waardoor de waarde van de staatsdeelnemingen toeneemt.

De verbeterde kapitaalpositie en verdien capaciteit zijn echter nodig om de verliezen van december 2008 te kunnen dragen. De noodzaak van de transactie, los van het governanceprobleem van de Staat, wordt namelijk veroorzaakt door drie grote verliesposten: de herwaardering van het ABN AMRO-belang, de Madoff-fraude en operationele verliezen van het laatste kwartaal. Deze zijn als zodanig nooit gekoppeld aan de technische verhangings in de communicatie met de Kamer. De vraag of de technische verhangings uiteindelijk budgetneutraal uitwerkt hangt af van de verkoopwaarde van ABN AMRO.

De heer Weekers: «(...) Ten derde is de Kamer wel heel laat geïnformeerd over de latere kapitaalinjecties in ABN AMRO. Aanvankelijk is zij ook op het verkeerde been gezet wat de technische verhangings betreft.»²

De twee herkapitalisaties vloeiden voort uit de beslissing om Fortis Bank Nederland en de ABN AMRO-N-Share samen te voegen tot één bank. Deze beslissing heeft een aantal consequenties. De ABN AMRO-N-Share moet voldoende gekapitaliseerd zijn om gesepareerd te worden uit het kapitaalconsortium. Uit hoofde van de consortiumverplichtingen moet het kapitaaltekort in de Z-Share worden aangevuld. Ook de Remedy komt weer in beeld evenals de kosten van separatie en integratie waar tegenover de opbrengsten en besparingen van samenvoegen staan.

¹ Handelingen II, 2008–2009, nr. 38, blz. 3368.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Weekers, 10 november 2011.

De beslissing is in november 2008 genomen en op 21 november aan de Kamer gecommuniceerd. Daarin wordt geen melding gemaakt van de kosten en opbrengsten die verbonden zijn met de integratie van de twee bankdelen, noch in absolute getallen, noch wat betreft de aanwezigheid van deze posten.

Vraag: «U stuurt ook op 21 november 2008 een brief aan de Kamer over het voornemen om tot integratie van Fortis en ABN AMRO te komen. In die brief wordt geen enkele melding gemaakt van eventuele extra kosten. Die krijgt de Kamer een halfjaar later te horen.»

De heer Bos: «Ik kan alleen maar bedenken dat de reden daarvoor is dat daar nog onderhandelingen met ABN AMRO over nodig waren, die pas medio 2009 echt stilstonden en uitgetrild waren. Ik weet gewoon niet waarom die bedragen niet eerder zijn genoemd.»¹

Uiteindelijk worden deze posten in de brieven van 26 juni 2009 en 19 november 2009 aan de Kamer gecommuniceerd. In een na afloop van zijn verhoor gestuurde e-mail aan de commissie is de heer Bos nader ingegaan op zijn antwoord tijdens het verhoor:

«De cijfermatige analyse die in november 2008 is gemaakt, was voldoende om de strategische richting te bepalen die op dat moment is gepresenteerd. De cijfers die later naar de Tweede Kamer zijn gegaan, zijn later bekend geworden dan in november 2008 en waren niet benodigd voor de onderbouwing van deze strategische richting. Ten dele waren zij zelfs een uitvloeisel van de keuzes die zijn gemaakt met de strategische richting, omdat integratiekosten en kapitaalbehoefte bijvoorbeeld afhankelijk waren van de samenvoeging en wijze van samenvoeging van Fortis Bank Nederland en ABN AMRO Bank.»²

Uit de documenten die zijn opgesteld ten tijde van de onderhandelingen blijkt echter dat vrijwel al deze posten ten tijde van de onderhandelingen al in beeld waren bij DNB en het ministerie van Financiën. De met het kapitaaltekort in de F-Share (later N-Share) verbonden CSA-claim van 2,5 miljard euro staat in het document Valuation Assessment, gemaakt op 1 oktober 2008. Het tekort in de Z-Share staat in de documenten Speaking Notes van 2 oktober 2008 en in het kort na de verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen (5 oktober 2008) opgestelde conceptrapport Project Fire. Tevens wordt het negatieve eigen vermogen in de Z-Share genoemd in de technische briefing aan de vaste Kamercommissie voor Financiën op 14 oktober 2008. Opbrengsten van synergievoordelen worden genoemd in het conceptrapport Project Fire, evenals de gevolgen van de overeenkomst met Deutsche Bank ter invulling van de EC-Remedy. In de technische briefing worden de voordelen die voortvloeien uit samenvoegen wel genoemd maar de mogelijke kosten van de Remedy niet.

Vraag: «De kapitaaltekorten in de ABN AMRO-delen en de F/N-Share en de Z-Share waren ook voor 3 oktober 2008 bekend, al konden zij niet allemaal geven goed gekwantificeerd worden. Na de beslissing om de twee banken te integreren, begin november 2008, is het duidelijk dat de Staat die tekorten zal moeten aanvullen. Die zaken komen aan de orde in uw brief aan de Kamer van 26 juni 2009. Waarom zo laat, ruim een halfjaar na dato?»

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 27 januari 2012.

² Gegevens verstrekt door de heer Bos per e-mail d.d. 5 februari 2012.

*De heer **Bos**: «Volgens mij was de reden daarvoor dat er toen pas daadwerkelijk werd gesepareerd. Dat is het moment waarop een aantal latente problemen onomkeerbaar manifest wordt, zoals het Z-Share-probleem... Een gouden regel – ik spreek voor mijzelf, maar toch – in de politiek en in dit soort bestuurlijk netelige kwesties waarin je moeilijke dingen te verkopen hebt, is dat je beter al het slechte nieuws in één keer kunt geven dan dat je elke zoveel maanden terugmoet naar de Kamer met weer iets slechts. Vanuit die redenering, een beetje a contrario, zeg ik dat als wij in november al hadden geweten dat er een bepaald bedrag nodig was aan extra kapitaal om integratie- en separatiekosten te kunnen financieren, ik dat waarschijnlijk meteen bij die 6,5 mld. had meegenomen. Liever alles in één keer met de Kamer bespreken, als het toch een rotboodschap is die je hebt, dan dat je nog een keer terug moet komen. Daar leid ik uit af dat wij dat op dat moment nog niet zeker wisten.»¹*

Daarnaast speelde mee dat de herkapitalisaties onderwerp waren van onderhandeling:

*De heer **Bos** : «Het hele proces in 2009 richting de uiteindelijke brief van december is een proces geweest waarbij constant vanuit Fortis/ABN AMRO veel hogere bedragen aan ons werden gevraagd dan wij uiteindelijk hebben gegeven. Alle gevraagde bedragen zijn dus constant naar beneden toe onderhandeld.»¹*

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 27 januari 2012.

Figuur 4.5

Overzicht investeringen Nederlandse Fortis-onderdelen

bedragen in miljard euro	omschrijving/strekking in brief aan de Kamer	gemeld aan de Kamer	bedragen in miljard euro	omschrijving/strekking in brief aan de Kamer	bekend bij autoriteiten
16,8	aankoopson NL onderdelen (FBNH, ABN AMRO, FCI, FVN)	brief 6 okt 2008 (31 371 nr. 12)			
12,8	Fortis Bank Nederland Holding (inclusief delen ABN AMRO)				
4	Fortis Verzekeringen Nederland + Fortis Corporate Insurance				
6,5	"Technische Verhanging" RFS deelneming vanwege governance en kapitaaltekort 5,1 miljard ultimo 2008	brief 16 dec 2008 (31 789 nr. 2)	1,7	kapitaaltekort door transactie 3 oktober	3 oktober 2008
			0,7	Verlies operationele resultaten tweede halfjaar Fortis Bank Nederland	december 2008
			1	verlies Madoff	november 2008
			1,7	vanwege effecten op toetsings kapitaal door verdeling tussen Tier-1 en Tier-2 kapitaal.	december 2008
6,58	Herkapitalisatie in 2 fases	brieven 26 jun + 19 nov 2009			
1,7	Credit Relief Instrument (CRI) ABN AMRO NL om aan kapitaalvereisten te voldoen	brief 26 jun 2009 (31 789 nr. 12)			3 oktober 2008
2,3	Tekort in Z-Share voor rekening van Consortiumlid Fortis (nu Nederlandse Staat)	brief 26 jun 2009			3 oktober 2008
1,35	FBNH debt/equity swap vanwege eisen Basel II	brief 19 nov 2009			3 oktober 2008
1	Afronding HBU-deal met Deutsche Bank ter invulling van de EC-Remedy	brief 19 nov 2009 (31 789 nr. 23)			november 2008
0,23	Beëindiging credit relief instrument	brief 19 nov 2009			november 2008
-1,7	Beëindiging Credit Relief Instrument	brief 15 okt 2010 (31 789 nr 40)			
-0,35	Opbrengst Fortis Corporate Insurance	brief 2 jun 2009 (31 789 nr. 6)			
-1,6	Opbrengsten kapitaalverschaffing	Miljoenennota (31 123 nr. 1)			
3,1	Kapitaallasten	Miljoenennota (31 123 nr. 1)			
29,33	Totaal*				

* Naast bovengenoemde bedragen staat er aan het einde van 2011 nog een saldo open van ongeveer 4 miljard aan langlopende leningen.

Bron: Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel

De nieuwe ABN AMRO

Per 1 april 2010 zijn de N-Share van ABN AMRO en Fortis Bank Nederland overgedragen aan de nieuwe holding ABN AMRO Group N.V. Door de afronding van de EC-Remedy op dezelfde dag konden de N-Share van ABN AMRO en Fortis Bank Nederland onder een holding worden geplaatst. Tevens rapporteert de nieuwe bank onder Basel II. Dit zorgt ervoor dat de naar risico gewogen activa van de N-Share dalen en het Capital Relief Instrument beëindigd kan worden op 31 oktober 2010.¹

Box 4.17 Huidige waarde ABN AMRO en ASR

De kosten die gemaakt zijn in verband met Fortis en ABN AMRO kunnen gesplitst worden in een deel dat daadwerkelijk uitgegeven is en een deel dat schatkistneutraal is omgezet van vreemd vermogen in eigen vermogen. De oorspronkelijke 16,8 miljard euro valt onder de eerste noemer evenals 3,53 miljard euro van de later kapitaalstortingen (2,3 miljard euro kapitaal aanvulling Z-Share, 1 miljard euro vanwege de EC-Remedy en 0,23 miljard euro aan separatie- en integratiekosten) en het saldo van verkoopopbrengsten, dividenden, andere vergoedingen in verband met kapitaalverschaffing en in- en uitgaande rente van 1 miljard euro negatief. In totaal komt dit neer op ongeveer 21,33 miljard euro. Onder de tweede categorie vallen de omzettingen van langlopende leningen aan Fortis Bank Nederland in eigen vermogen in december 2008 (in het kader van de technische verhangings) en november 2009 (tweede herkapitalisatie). Tegenover de totale uitgaven die gedaan zijn, staat het bezit van de huidige ABN AMRO Bank en ASR Verzekeringen (het oude Fortis Verzekeringen Nederland). Daarin zit dus ook een deel van het toegevoegde vermogen. Wat zijn deze bezittingen waard? Op 23 november 2011 kwam de Financial Times tot de volgende berekening voor ABN AMRO Bank. Uitgaande van een nettowaarde van de activa van 12,5 miljard euro en de heersende marktwaardering van ongeveer 60% van de boekwaarde komt de krant tot een kleine 8 miljard euro. Volgens Het Financieele Dagblad (25 mei 2011) hoopt het ministerie een kleine 4 miljard euro op te halen voor ASR. In totaal zouden de voormalige Fortis delen dus zo'n 12 miljard euro waard zijn. Daarbij moet aangetekend worden dat de marktwaarderingen van financiële instellingen, in het bijzonder banken, vandaag de dag veel lager liggen dan in de periode voor de crisis. De voortdurende crisis, in het bijzonder de eurocrisis, zorgt voor een aanhoudend moeilijk klimaat om winst te maken. De groeimogelijkheden van financiële instellingen liggen ook onder druk vanwege de noodzaak (vanuit regelgever en markt) om hogere kapitaalbuffers aan te leggen.

De heer Zalm: «Je ziet op de huidige financiële markten dat Europese bankaandelen tamelijk laag worden gewaardeerd. Je hebt allerlei formules om de marktwaarde van een bank te bepalen. Vaak wordt gebruikt: zoveel keer de winst. We hebben tijden gehad dat dit 15 tot 20 keer de jaarwinst was; of 10 tot 15 keer, in iets mindere tijden. De huidige waardering ligt eerder rond 5 keer de jaarwinst... Je ziet nu ook inderdaad dat de marktwaarde van banken lager is dan de boekwaarde. Vroeger was dat net omgekeerd. Toen was de marktwaarde vaak anderhalf tot twee keer de boekwaarde.»²

¹ Kamerstuk 31 789, nr. 40.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Zalm, 2 december 2011.

Bij een dergelijke waardering uit het verleden en op het toppunt van de markt van twee keer de boekwaarde, zou de waarde van ABN AMRO Bank dus uitkomen op 25 miljard euro. Inclusief ASR zou de waarde dan dicht bij de 30 miljard euro uitkomen die er in beide delen is gestoken.

4.5.6 Conclusies

Herkapitalisaties grotendeels al eerder voorzienbaar

De kapitaaltekorten bij de ABN AMRO-delen waren bekend bij de onderhandelingen die op 3 oktober 2008 zouden resulteren in de verwerving van de Nederlandse Fortis-delen. De commissie concludeert dat men binnen de Nederlandse autoriteiten, in het bijzonder DNB, al rond de transactie weet van toekomstige extra uitgaven had kunnen hebben. Als de beslissing tot samenvoegen van Fortis Bank Nederland en de ABN AMRO-N-Share wordt genomen, komt vast te staan dat deze uitgaven voor rekening van de eigenaar, de Nederlandse Staat, komen.

De gevolgen van de transactie van 3 oktober voor de kapitaalpositie van Fortis Bank Nederland zijn voor 3 oktober zorgvuldig doorgerekend door Lazard, in bijzijn van de toezichthouder. Daaruit kwam naar voren dat er wellicht een in een omvang beperkt tekort zou kunnen ontstaan. Na de overname door de Staat zijn er tegenvallende resultaten in de rest van het jaar en wordt er een verlies van 1 miljard euro op Madoff geleden. Alles samengenomen resulteert dit eind 2008 in een kapitaalbehoefte van ongeveer 5 miljard euro bij Fortis Bank Nederland. Hoewel een deel van de aanleidingen voor het kapitaaltekort niet te voorzien was, stelt de commissie vast dat Fortis Bank Nederland bij verwerving door de Staat al zwak gekapitaliseerd was, en er geen marge voor onverwachte tegenvallers was.

Grote risico's consortiumdeelname Staat

Door de overname van het belang in ABN AMRO in december 2008 kreeg de Nederlandse Staat rechtstreeks zeggenschap in het RFS consortium, wat gezien de gecompliceerde gang van zaken met RBS en Santander wenselijk was. Het is de commissie duidelijk geworden dat er naast de directe risico's die eigendom van de Nederlandse Fortis-delen met zich meebracht er ook aanzienlijke indirecte risico's aan het consortiumlidmaatschap kleefden. Zo bestond de kans dat vanuit RBS de consortiumverplichtingen niet nagekomen zouden worden. Santander heeft geschermd met juridische stappen om haar kapitaal, zo'n 10 miljard euro, uit ABN AMRO te kunnen halen. Het risico dat Nederland had moeten bijspringen om nogmaals de financiële stabiliteit in Nederland te beschermen, was aanwezig, maar heeft zich niet gematerialiseerd. Deze risico's die hadden kunnen oplopen tot 10 miljard euro, zijn nooit helder naar buiten gebracht.

Onderbouwing beslissing tot integratie rammelt

Op 21 november 2008 brengt de minister van Financiën zijn beslissing naar buiten om Fortis Bank Nederland en het ABN AMRO-deel samen te voegen tot één bank. Er wordt dan niet of nauwelijks melding gemaakt van de kosten van integratie, kwantitatief, noch kwalitatief, terwijl deze wel in beeld zijn bij de externe adviseurs van het ministerie van Financiën. De noodzaak van aanvullende investeringen is voorzienbaar, bijvoorbeeld in verband met de EC-Remedy, de kosten van separatie en integratie met de daar tegenover staande mogelijke synergievoordelen en besparingen, en kapitaal aanvullingen bij de bankdelen. De commissie kan niet anders

concluderen dan dat deze informatie vanuit de externe adviseurs is gemeld aan het ministerie. Deze informatie is niet goed verder geleid binnen het ministerie. Als gevolg daarvan is de daadwerkelijke keuze van de minister voor het samenvoegen van de twee banken onvoldoende onderbouwd geweest.

Informeren Kamer: onvolledig en te laat

Rond de zogenaamde technische verhangings in december 2008 is veel verwarring ontstaan in de Kamer, die uiteindelijk pas in juni 2009 is opgehelderd door de minister van Financiën. De commissie is van oordeel dat de minister de Kamer in eerste instantie zodanig onvolledig heeft geïnformeerd dat de Kamer geen juist beeld kon krijgen.

De herkapitalisatiemaatregelen zijn in juni en november 2009 gecommuniceerd naar de Kamer. Het bestaan van een groot deel van de betreffende posten was al bij de transactie van 3 oktober 2008 bekend, zo niet in precieze bedragen, dan wel de aanwezigheid ervan. Bij de communicatie naar de Kamer op 21 november 2008 over de beslissing om Fortis Bank Nederland en de ABN AMRO-N-Share samen te voegen zijn deze posten niet gemeld, noch in kwalitatieve, noch in kwantitatieve zin. De commissie is van oordeel dat de minister op zijn minst het bestaan van de al bekende posten die voor extra kosten zouden zorgen, al in november 2008 had kunnen en moeten noemen, alsook een indicatie had kunnen geven van de orde van grootte van sommige van die posten zoals de Z-Share. De Kamer is dus niet tijdig en niet volledig geïnformeerd.

4.6 Conclusies

Ingrijpen noodzakelijk maar fouten in de uitvoering

De commissie stelt vast dat er in het belang van de financiële stabiliteit terecht is ingegrepen bij Fortis door de Nederlandse autoriteiten en heeft waardering voor de inzet en inspanningen die in een uiterst hectische situatie geleverd zijn. De commissie stelt echter ook vast dat er door vrijwel alle betrokkenen grote fouten zijn gemaakt rond de crisis bij Fortis, in de eerste plaats bij Fortis zelf.

Proces rondom tweede ingreep slecht georganiseerd

De commissie constateert dat beide ingrepen bij Fortis gekenmerkt werden door een hoog ad-hocgehalte. De commissie is van mening dat, binnen het ministerie van Financiën tussen de twee ingrepen in, te weinig structuur is aangebracht. Op het moment dat besloten werd om voor verwerving van de Nederlandse Fortis-delen te gaan had er meer en bredere expertise binnengehaald moeten worden. Van de daadwerkelijke ingehuurde adviseurs is niet optimaal gebruik gemaakt. Hierdoor ontbrak het aan voldoende checks and balances in de besluitvorming binnen het ministerie van Financiën.

De prijs voor financiële stabiliteit was hoog en stond in geen verhouding tot de bedrijfseconomische waarde

Het leidt geen twijfel dat er vanuit bedrijfseconomisch opzicht te veel betaald is voor de Nederlandse delen van Fortis. Dat geldt voor de oorspronkelijke aankoopprijs voor de aandelen van 16,8 miljard euro en in nog sterkere mate voor de in totaal ongeveer 30 miljard euro die gemoeid bleken te gaan met Fortis/ABN AMRO. De 16,8 miljard euro is in de eerste plaats betaald als prijs voor financiële stabiliteit in Nederland, België, Europa en daarbuiten; de extra kosten als aanvullende prijs voor financiële stabiliteit in Nederland. Tegenover die investering staat wel

degelijk economische waarde maar het is vooralsnog niet aannemelijk dat de totale investering terug zal komen.

Gebreken in de informatie-uitwisseling hebben kostbare consequenties gehad

In een aantal gevallen is sprake geweest van een verkeerde omgang met informatie die wel degelijk voorhanden was. Dat geldt voor het ministerie van Financiën met betrekking tot het gebrek aan actie rond het begin van de acute crisis bij Fortis in de zomer van 2008, ver voor de val van Lehman Brothers. Dat geldt ook voor alle betrokken Nederlandse autoriteiten (met name het ministerie van Financiën en DNB) bij de eerste interventie (Benelux-overeenkomst), toen te lang is vastgehouden aan de lijn van een private Nederlandse oplossing. Dat geldt ten slotte ook voor de daardoor noodzakelijk geworden tweede ingreep (aankoop Nederlandse Fortis-onderdelen). Afgezien van de vraag in hoeverre de gemaakte waardeeringen daadwerkelijk van belang waren voor de einduitkomst van de onderhandelingen met de Belgische autoriteiten, zijn in deze waardeeringen belangrijke gegevens, die wel beschikbaar waren, niet of niet juist opgenomen. Deze punten zijn de belangrijkste oorzaak van de latere extra kosten gebleken.

De kennis over kapitaaltekorten binnen ABN AMRO was bij DNB bekend maar lijkt niet zijn weg hogerop te hebben gevonden naar de verantwoordelijken binnen DNB die deze informatie in het blikveld van de onderhandelingsdelegatie hadden kunnen krijgen. Voor wat betreft het tekort in de F/N-Share is de informatie kennelijk niet of onvoldoende overgebracht aan Lazard, de adviseur van de Staat. Lazard had overigens ook zelf in bepaalde opzichten vollediger te werk kunnen gaan. Zo verbaast het de commissie dat er geen of te weinig aandacht is besteed aan de consortiumovereenkomsten, waarin de afspraken tussen de consortiumpartners waren vastgelegd.

Eindverantwoordelijken slecht geïnformeerd

De commissie is van mening dat de betrokken eindverantwoordelijke bewindslieden, te weten de minister-president en de minister van Financiën, te weinig geïnformeerd zijn over de waarderingen door de eigen ambtenaren en andere betrokkenen bij de delegatie zoals functionarissen van DNB. De commissie heeft geconstateerd dat de plaatsvervangend thesaurier-generaal en de president van DNB bij de finale onderhandelingen in de ambtswoning van de Belgische premier aanwezig waren. Zij waren beiden bekend met de waarderingpresentatie en hadden de bewindslieden uitgebreider kunnen inlichten. De plaatsvervangend thesaurier-generaal was tevens ingelicht door het waarderingsteam, onder wie ook de adviseurs van Lazard, over additionele relevante informatie («Speaking notes»). Deze additionele informatie is voor zover de commissie heeft kunnen nagaan, niet gedeeld met de bewindslieden. De Staat heeft, mede op aandringen van DNB, externe expertise ingehuurd. Van die expertise is echter onvoldoende gebruikgemaakt. Bij de finale onderhandelingen zijn de adviseurs van Lazard niet betrokken en is er door betrokken ambtenaren van het ministerie van Financiën en functionarissen van DNB slechts in beperkte mate gebruikgemaakt van de informatie die de adviseur gegenereerd en ook geleverd heeft aan zowel de onderhandelingsdelegatie als aan DNB.

Tegelijkertijd hebben de eindverantwoordelijke bewindslieden en functionarissen zichzelf onvoldoende vergewist van mogelijk relevante informatie. Basale vragen zijn niet gesteld, bijvoorbeeld de vraag of de

delen voldoende gekapitaliseerd waren, de vraag naar de status van de opsplitsing van ABN AMRO en de vraag naar mogelijke lijken in de kast. Het bevreemdt de commissie dat de verantwoordelijken zelf niet direct vragen aan de adviseurs hebben gesteld of hebben kunnen stellen, maar dat dezelfde adviseurs in de openbare verhoren van de commissie wel verantwoordelijk zijn gehouden voor gemaakte fouten.

Informatie-uitwisseling binnen DNB gebrekkig

De commissie verbaast zich erover dat de president van DNB slechts gedeeltelijk bekend was met de informatie uit het waarderingsteam, waarin zijn eigen medewerkers een belangrijke plek hadden. De commissie heeft geconstateerd dat de president van DNB geen kennis had van de extra informatie ten behoeve van de onderhandelingen die op donderdag 2 oktober 2008 vanuit het waarderingsteam is opgebracht («Speaking notes»). Deze informatie was wel degelijk aanwezig binnen DNB. Daardoor kon ook de president van DNB de minister-president en de minister van Financiën niet inlichten over deze belangrijke informatie. De commissie is van mening dat de president van DNB zijn rol als adviseur van de bewindslieden beter had moeten invullen.

Adequaat toezicht problematisch, met name bij grensoverschrijdende toezichtsituaties

In aansluiting op de bevindingen van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel is het deze commissie duidelijk geworden welke beperkingen er kleven aan het externe toezicht. DNB had de middelen niet om bij Fortis in te grijpen, had ondanks alle zorgvuldigheid en inspanningen niet voldoende grip op ABN AMRO en de separatie- en integratieprocessen na de overname in 2007, en had eind september 2008 kennelijk ook slechts beperkt inzicht in de problemen bij ING.

De gebeurtenissen rond Fortis en ABN AMRO sterken de commissie in haar overtuiging dat, in aansluiting op de aanbevelingen van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel, het optuigen van grensoverschrijdend toezicht, bij voorkeur één krachtige Europese toezichthouder met doorzettingsmacht, de hoogste prioriteit heeft. Hetzelfde geldt voor mechanismes om de kosten van problemen te verdelen over landen (burden sharing).

Onvoldoende balans tussen prudentiële aspecten en mededingingsaspecten

De door de Europese Commissie opgelegde Remedy heeft een belangrijke rol gespeeld bij het in de problemen komen van Fortis. Het heeft bovendien het traject na verwerving door de Nederlandse Staat ernstig gecompliceerd en aanzienlijke kosten voor de belastingbetaler met zich meegebracht. Er moet in dit verband meer aandacht komen voor systeemoverwegingen, zowel in het reguliere toezicht als bij beslissingen rond fusies en overnames waarbij ook de mate van complexiteit en tijdsduur van dergelijke processen uitdrukkelijk aan de orde moet komen. Prudentiële en mededingingsaspecten mogen niet afzonderlijk van elkaar worden beoordeeld, bijvoorbeeld bij de door de Europese Commissie op te leggen Remedies, en er moet een evenwichtiger wegging komen van deze aspecten.

Kamer onvoldoende en te laat geïnformeerd door minister

De commissie is van mening dat de Kamer in alle fases van het proces van de overname van Fortis en ABN AMRO op meerdere momenten onvoldedig en te laat is geïnformeerd. Zoals de minister van Financiën zelf

heeft aangegeven, is geen volledige openheid van zaken gegeven in de debatten over de Benelux-overeenkomst. Naar het oordeel van de commissie had de Kamer achteraf meer inzicht moeten en kunnen krijgen. De commissie oordeelt dat de Kamer ook bij de tweede ingreep rond Fortis onvolledig geïnformeerd is, bijvoorbeeld met betrekking tot de begrippen «onderhandelingsresultaat» en «marktconform» en over het karakter van de overgenomen langlopende leningen. Rond de zogenaamde technische verhangings in december 2008 is de commissie van oordeel dat de minister de Kamer in eerste instantie zodanig onvolledig heeft geïnformeerd dat de Kamer geen juist beeld kon krijgen. Voor wat betreft de herkapitalisaties is de commissie van oordeel dat de minister op zijn minst het bestaan van de al bekende posten die voor extra kosten zouden zorgen, al in november 2008 had kunnen en moeten noemen, en een indicatie had kunnen geven van de orde van grootte van sommige van die posten. De Kamer is dus niet tijdig en niet volledig geïnformeerd.

Kamer weinig doortastend en soms verkeerde focus

De rol van de Tweede Kamer zelf is voornamelijk een rol achteraf geweest. De commissie constateert dat bij de behandeling van de ingrepen in de Kamer weinig aandacht is besteed aan de grensoverschrijdende dimensie van de problemen bij Fortis en de nationale reflexen die daarbij kwamen kijken. Door primair uit te gaan van het eigen nationale belang is kritische reflectie op gekozen oplossingen grotendeels achterwege gebleven. Bij de parlementaire behandeling zijn niet altijd de juiste accenten gelegd wat hoofd- en bijzaken betreft. Dit heeft ongetwijfeld veel te maken met de informatie die door de minister aan de Kamer verstrekt is, maar de commissie vraagt zich evengoed af of Kamerleden voldoende tijd hebben gekregen, of genomen, om de informatie die verschaft is goed te kunnen doorgronden en benutten.

HOOFDSTUK 5 ING

5.1 Inleiding

Tegen de achtergrond van het uiteenspatten van de zeepbel op de Amerikaanse huizenmarkt en de wereldwijde kredietcrisis die daarop volgde, waren markten in de loop van 2008 steeds onzekerder geworden over de kapitaalpositie van financiële instellingen. De aandacht van analisten richtte zich daarbij ook op de grote portefeuille Alt-A-hypotheekobligaties van ING. Deze portefeuille, met een nominale waarde van 39 miljard dollar, was voor het overgrote deel in het bezit van het Amerikaanse dochterbedrijf ING Direct USA. Hoewel ING volhield dat de verliezen op de Alt-A-obligaties meevielen, slaagde het bedrijf er uiteindelijk niet meer in om marktpartijen daarvan te overtuigen. Begin oktober 2008 kwam ING tot de conclusie dat hulp van de Nederlandse overheid nodig was om zijn kapitaalpositie in deze omstandigheden op peil te houden.

In de maanden die volgden kreeg ING op drie manieren hulp van de Staat. Dit begon op 19 oktober 2008 met de bekendmaking dat ING een kapitaalinjectie van 10 miljard euro kreeg in de vorm van door de Staat gekochte kernkapitaaleffecten. Drie maanden later, op 26 januari 2009, werd bekendgemaakt dat de Staat voor ING een Illiquid Assets Back-up Facility (IABF) in het leven riep: een speciale regeling waarmee de Staat het risico overnam van tachtig procent van de portefeuille Alt-A-hypotheekobligaties. Tot slot nam ING Bank enkele dagen later, op 30 januari, voor het eerst deel aan de garantieregeling voor bancaire leningen. Uiteindelijk zou ING voor een totaalbedrag van 11 miljard euro leningen aangaan onder staatsgarantie.

Van de kapitaalinjectie van 10 miljard euro is inmiddels 7 miljard afgelost. ING betaalde de Staat daarvoor in totaal 2 miljard euro aan premies en rente. Wat betreft de IABF was halverwege 2011 de verplichting van de Staat aan ING nog ruim 10 miljard euro van de oorspronkelijke ruim 21 miljard euro. De hoofdsomverliezen bedroegen op dat moment circa 200 miljoen dollar en blijven volgens het ministerie van Financiën achter bij de verwachtingen. Van de onder de garantieregeling door ING uitgegeven leningen staat een deel nog open. De Staat heeft hiervoor per 1 februari 2012 voor 223 miljoen euro aan premies ontvangen.

In box 5.1 is een beknopte chronologie gegeven van de gebeurtenissen rond ING. Ook de opbouw van dit hoofdstuk is chronologisch. Paragraaf 2 schetst eerst het voortraject tot september 2008. Dit betreft de groei van ING Direct USA en zijn aanzienlijke investering in Alt-A-hypotheekobligaties, de effecten van de Amerikaanse huizenmarktcrisis op de vermogenspositie van ING en de rol die ING speelde bij de eerste reddingsactie van Fortis. Paragraaf 3 beschrijft vervolgens het tot stand komen van de kapitaalinjectie van 10 miljard euro die ING kreeg in oktober 2008, en de periode daarna tot aan het moment dat de problemen rond de Alt-A-portefeuille opnieuw de kop op staken. Paragraaf 4 geeft weer hoe daarop in januari 2009 de IABF tot stand kwam en hoe deze is opgebouwd. Paragraaf 5 gaat in op de periode die daarna volgt. Beschreven wordt hoe in het voorjaar van 2009 sprake was van een mogelijke derde steunronde, en hoe de Europese Commissie uiteindelijk de maatregel goedkeurde maar ING daarbij een ingrijpende herstructurering oplegde. Deze paragraaf gaat ook in op de huidige stand van zaken met betrekking tot de kapitaalverstrekking en de IABF. Iedere paragraaf

wordt afgesloten met conclusies over de betreffende periode. In paragraaf 6 worden conclusies getrokken over de ING-casus in zijn geheel.

Box 5.1 Tijdlijn belangrijkste gebeurtenissen casus ING

Voortraject: zomer 2007–september 2008

Augustus 2007	De crisis op de Amerikaanse huizenmarkt bereikt ook de markt voor Alt-A-hypotheekproducten.
31 december 2007	ING sluit het jaar 2007 af met een negatieve herwaarderingsreserve van 936 miljoen euro voor de Alt-A-portefeuille.
Februari 2008	ING stopt met uitbreiding van de Alt-A-portefeuille, maar blijft vrijvallende obligaties wel vervangen.
31 maart 2008	ING sluit het eerste kwartaal van 2008 af met een negatieve herwaarderingsreserve van 4,3 miljard euro voor de Alt-A-portefeuille.
Mei 2008	Onder druk van de Amerikaanse toezichhouder OTS stopt ING Direct USA alle aankopen van Alt-A-obligaties.
28 mei 2008	Voltooiing van het in 2007 door ING gestarte aandeleninkoopprogramma van 5 miljard euro.
30 juni 2008	ING sluit het tweede kwartaal van 2008 af met een negatieve herwaarderingsreserve van 4,6 miljard euro voor de Alt-A-portefeuille.
Augustus 2008	Uitkering interim-dividend van 1,5 miljard euro.
16 september 2008	Een dag na de val van Lehman Brothers raadt Goldman Sachs zijn klanten aan aandelen ING te verkopen. De koers van ING daalt sterk.
27-28 september 2008	Bij de eerste reddingsactie voor Fortis (het Benelux-weekend) overweegt ING overname van het belang van Fortis in ABN AMRO.
29 september 2008	Afwijzing van het TARP-programma door de Amerikaanse senaat leidt tot een koersval op aandelenmarkten wereldwijd. De koers van ING daalt sterk, met 18% ten opzichte van de slotkoers van de handelsdag ervoor. 's Avonds maakt ING bekend dat het geen bod op ABN AMRO zal doen.
30 september 2008	ING sluit het derde kwartaal van 2008 af met een negatieve herwaarderingsreserve van 7 miljard euro voor de Alt-A-portefeuille. Het bedrijf boekt een verlies (bijzondere waardevermindering) van 198 miljoen euro op deze portefeuille.

Kapitaalverstrekking: oktober 2008–november 2008

2 oktober 2008	ING legt zijn problemen, de perceptie van de kapitaalpositie en de marktperceptie van de Alt-A-portefeuille, op tafel bij DNB.
----------------	--

7 oktober 2008	De dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel wordt verhoogd naar 100 000 euro. ING was een van de vragende partijen.
8 oktober 2008	Gesprek minister van Financiën en de heren Tilmant en Hommen over problemen ING. Ministerie van Financiën richt team ING op. In twee werkstromen op ambtelijk niveau wordt een begin gemaakt met het uitwerken van een Alt-A-oplossing en een kapitaalinjectie.
9 oktober 2008	ING verzoekt het ministerie om op zeer korte termijn besprekingen te starten over een kapitaalinjectie. Aankondiging van het Nederlands actieplan ter bescherming van de financiële sector. Onderdeel hiervan is de oprichting van een kapitaaloket van 20 miljard euro.
10 oktober 2008	ING trekt het verzoek om op zeer korte termijn te beginnen met besprekingen in. Het bedrijf wil afwachten of de aankondiging van het kapitaaloket mogelijk enige rust in de markt brengt zodat een kapitaalinjectie niet op zeer korte termijn nodig is.
13 oktober 2008	De IASB past de IFRS-boekhoudregels aan. Mogelijk zou dit deels een oplossing bieden voor het Alt-A-probleem van ING. Vanaf 15 oktober geldt deze wijziging ook in de EU.
14 oktober 2008	Algemeen overleg in de Tweede Kamer waarin onder meer wordt gesproken over de aangekondigde maatregelen ter bescherming van de financiële sector. De minister noemt het principe «eerst schoon schip, dan kapitaal».
16 oktober 2008	Gesprek van de thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën, de heer Gerritse, met de heren Tilmant en Hommen van ING. De heer Gerritse maakt hen duidelijk dat het ministerie weinig ziet in een specifieke Alt-A-oplossing.
17 oktober 2008	Gesprek van de minister van Financiën en de heer Gerritse met de heren Schilder en Kleijwegt van DNB. Laatstgenoemden bepleiten met klem het vinden van een Alt-A-oplossing. Onder invloed van een negatieve analyse van Goldman Sachs en geruchten over slechte kwartaalresultaten daalt de aandelenkoers van ING sterk, met 27%, terwijl de rest van de markt licht positief is.
18-19 oktober 2008	Onderhandelingsweekend tussen ING en het ministerie van Financiën over wat een kapitaalinjectie van 10 miljard euro zou worden in de vorm van kernkapitaaleffecten. Deze wordt op 19 oktober om 20:00 uur bekend gemaakt.
20 oktober 2008	De aandelenkoers van ING sluit 29% hoger dan de voorgaande handelsdag.

21 oktober 2008	Kredietbeoordelaar Moody's verlaagt de kredietbeoordeling van ING.
22 oktober 2008	Algemeen overleg in de Tweede Kamer over de bijeenkomst van de Europese Raad op 15/16 oktober in Brussel. Onder meer de kapitaalinjectie aan ING van 19 oktober en de uitwerking van de garantieregeling worden besproken. De minister meldt dat de wijziging van de boekhoudregels de problemen met de Alt-A-portefeuille «aanmerkelijk hanteerbaarder» maakt.
Eind oktober 2008	De raad van bestuur van ING komt tot de conclusie dat de wijziging van de boekhoudregels toch geen soelaas biedt voor de Alt-A-portefeuille. ING bekijkt in deze periode ook of een oplossing geboden kan worden door TARP. Het resultaat is negatief.
Begin november 2008	Lone Star, een hedgefonds, doet een bod op de Alt-A-portefeuille van 71% van de nominale waarde. ING slaat dit af.
12 november 2008	De Europese Commissie keurt de kapitaalverstrekking aan ING goed als noodsteun voor een periode van zes maanden, behoudens verlenging. Daarna deactiveert het ministerie van Financiën zijn ING-team.
14 november 2008	Overleg op het ministerie van Financiën met enkele instellingen die mogelijk gebruik zullen maken van de garantieregeling, waarbij het ministerie een poging doet tot coördinatie van de volgorde van de emissies. Voorstel: eerst ING Bank, dan SNS Bank, vervolgens LeasePlan.
18 november 2008	ING Bank en SNS Bank zien er (voorlopig) vanaf om gebruik te maken van de garantieregeling. LeasePlan staat als eerste in de rij.
IABF-transactie: december 2008–januari 2009	
25 november 2008	DNB vraagt Dynamic Credit, een bureau onder meer gespecialiseerd in de analyse van gestructureerde producten, een offerte uit te brengen voor het analyseren van de portefeuille. Het bedrijf krijgt de opdracht en gaat begin december aan de slag.
2 december 2008	Gesprek van de heren Tilmant en Timmermans van ING met de heren Wellink en Schilder van DNB. Het Alt-A-probleem wordt opnieuw op tafel gelegd.
3 december 2008	De heren Wellink en Schilder van DNB lichten de minister van Financiën en de heer Gerritse in dat het Alt-A-probleem nog bestaat en dat het vinden van een oplossing urgent is. Het ING-team op het ministerie wordt opnieuw geactiveerd.

19 december 2008	De analyse door Dynamic Credit is gereed. Inschatting kredietverliezen over de gehele looptijd van de Alt-A-portefeuille: 10% in een basisscenario, 20% in een stressscenario.
31 december 2008	ING sluit het vierde kwartaal van 2008 af met een negatieve herwaarderingsreserve van 7,5 miljard euro voor de Alt-A-portefeuille. Er wordt een verlies op de portefeuille geboekt van 1,8 miljard euro. Het verlies van ING Groep als geheel bedraagt 3,7 miljard euro.
7 januari 2009	Het ministerie van Financiën presenteert ING en DNB de door KPMG ontwikkelde transactiestructuur «Fred» waarop de uiteindelijke IABF gebaseerd zou worden.
20 januari 2009	ING wijst ambtenaren van het ministerie van Financiën op het bestaan van de Amerikaanse boekhoudregel «OTTI» die tijdens de onderhandelingen een grote rol zal spelen.
23-25 januari 2009	Op vrijdag 23 januari en in het weekend daarna onderhandelen ING en het ministerie van Financiën over een Alt-A-oplossing. Zondagavond laat is er een akkoord over de IABF.
25 januari 2009	De minister van Financiën informeert woordvoerders Financiën van de fracties in de Tweede Kamer via een conference call in de nacht van zondag op maandag over de tweede steunronde aan ING.
26 januari 2009	De minister van Financiën maakt de IABF-transactie met ING bekend.
27 januari 2009	De Tweede Kamer ontvangt een brief van de minister met toelichting op de IABF.
30 januari 2009	ING Bank neemt voor het eerst deel aan de garantieregeling voor bancaire leningen.
3 februari 2009	Algemeen overleg in de Tweede Kamer met de minister over de tweede steunverlening aan ING.
Periode na de IABF-transactie	
Begin maart 2009	Wetsvoorstel om financiële instellingen te kunnen nationaliseren ligt «op de plank» om indien nodig met spoed bij de Tweede Kamer ingediend te kunnen worden.
6 maart 2009	Dieptepunt aandeel ING. Totale marktkapitalisatie van het bedrijf is nog slechts circa vijf miljard euro.
31 maart 2009	De Europese Commissie verleent tijdelijke goedkeuring aan de IABF-transactie en opent een procedure om te beoordelen of de steun voldoet aan haar voorwaarden.
12 mei 2009	De Nederlandse Staat dient een herstructureringsplan in voor ING.
15 september 2009	Verlenging tijdelijke goedkeuring IABF-transactie door de Europese Commissie om haar staatssteunonderzoek af te ronden.

22 oktober 2009	De Nederlandse Staat dient een geamendeerd herstructureringsplan in.
18 november 2009	Definitieve goedkeuring steunmaatregelen door Europese Commissie.
21 december 2009	Terugkoop kernkapitaaleffecten ter waarde van vijf miljard euro.
28 januari 2010	De Nederlandse Staat en ING gaan in beroep tegen de beslissing van de Europese Commissie om de aangepaste terugbetalingsvoorwaarden te classificeren als additionele staatssteun. ING tekent op twee andere punten beroep aan tegen de beschikking van de Europese Commissie.
13 mei 2011	Terugkoop kernkapitaaleffecten ter waarde van twee miljard euro.
17 februari 2012	Afronding verkoop ING Direct USA aan Capital One.
2 maart 2012	Gedeeltelijke nietig verklaring van de herstructureringsbeschikking van ING door het Gerecht van de Europese Unie.

5.2 Voortraject: zomer 2007–september 2008

5.2.1 Groei van ING Direct USA

Spaargelden bij ING Direct USA groeien snel

In 1997 startte ING in Canada zijn eerste, op de Nederlandse Postbank gemodelleerde, ING Direct-bank. Dit is een consumentenbank zonder eigen kantoren, waarbij het contact met de klant plaatsvindt via telefoon en internet. Het concept bleek succesvol. In de jaren die volgden werden ING Direct-banken geopend in een toenemend aantal landen, vooral in Europa, Noord-Amerika en Australië.

Box 5.2 De positie van ING Direct USA in ING Groep NV ten tijde van de crisis

ING Direct USA opereert in de Verenigde Staten kortweg onder de naam ING Direct. Formeel is de naam van de instelling ING Bank, fsb (federal savings bank). Zij is gevestigd in Wilmington, in de staat Delaware. De bank valt onder het Amerikaanse depositogarantiestelsel.

ING Direct is de voornamelijk via internet opererende retailbank van ING, die actief is in Australië, Oostenrijk, Canada, Frankrijk, Duitsland, Italië, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. In al deze landen worden spaarproducten aangeboden, in een aantal landen ook hypotheekproducten. ING Direct functioneert binnen de Europese Unie over het algemeen als bijkantoor van ING Bank Nederland NV, in Duitsland echter als dochterbedrijf. Alle bankactiviteiten van ING vallen onder ING Bank NV. ING Bank NV en ING Verzekeringen NV zijn de dochters van de Nederlandse groepsholding ING Groep NV.

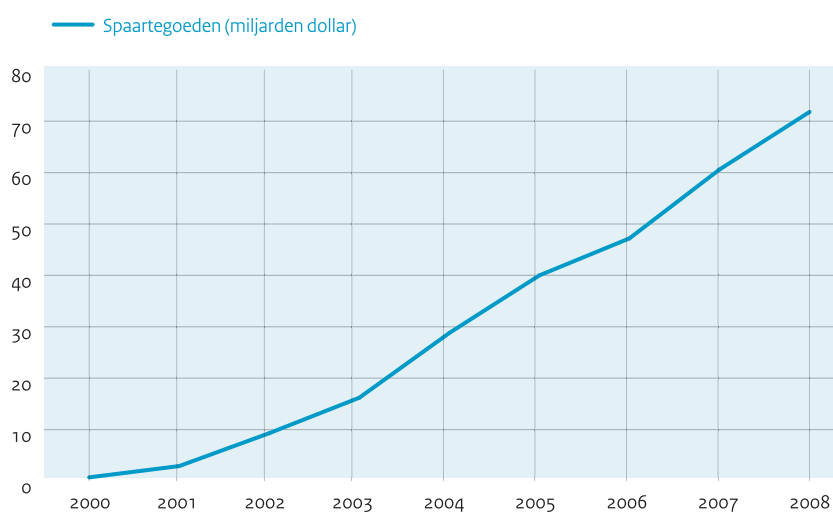
In de Verenigde Staten werd ING Direct gelanceerd in september 2000, aanvankelijk als spaarbank, maar met het doel om als eenmaal een klantenbestand was opgebouwd aan die klanten ook hypotheek te gaan

verkoopen. Het productenpakket bestond in 2008 uit sparen, hypotheek, betalen, beleggen en consumentenkrediet. Ook hier sloeg het ING Direct-concept zeer aan. Zoals figuur 5.1 laat zien, groeide de hoeveelheid spaargeld die ING Direct USA beheerde in negen jaar tijd tot meer dan 70 miljard dollar. Ook de jaarlijkse groeipercentages – 70–80% in 2003 en 2004, 40% in 2005 en nog steeds rond de 20% in 2006, 2007 en 2008 – zijn aanzienlijk te noemen.

Figuur 5.1

Groei spaartegoeden ING Direct USA

De hoeveelheid spaargeld die ING Direct USA beheerde groeide sterk vanaf de start van het bedrijf in het jaar 2000.



Bron: Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)

Opgehaald spaargeld moet worden geïnvesteerd

Om winstgevend te zijn moest ING Direct USA al dit spaargeld zien om te zetten in leningen en beleggingen, op een manier die niet alleen veilig was maar ook meer opleverde dan de bank kwijt was aan kosten en rentebetalingen aan zijn spaarders.

Hierbij speelde een rol dat de Amerikaanse rechtsvorm die ING voor ING Direct USA gekozen had de «thrift» was. Thrifts zijn Amerikaanse spaarbanken, en de opvolgers van de zogenaamde «savings and loans» instellingen die in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw massaal in de problemen waren gekomen (deze periode staat dan ook bekend als de «savings and loans crisis»). De heer Harryvan, als lid van de raad van bestuur van ING Groep verantwoordelijk voor ING Direct, gaf tegenover de commissie aan dat voor ING het voordeel van deze rechtsvorm was dat een vergunning voor een thrift in de gehele VS geldig is, terwijl andere bankvergunningen in de VS per staat verschillen.

Vraag: «Dus u werkte in de gehele VS. Dat werd vergemakkelijkt door de thrift?»

De heer Harryvan: «Ja, de thrift is namelijk een nationale licentie. Dat betekent dus dat je nationaal kunt opereren.»¹

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Harryvan, 14 november 2011.

Thrifts zijn volgens de Amerikaanse wetgeving echter ook verplicht om minstens 65% van hun activa te investeren in consumentenkrediet.¹ Dit betekende in de praktijk dat ING Direct USA ervoor koos om het opgehaalde spaargeld voor een groot deel om te zetten in hypotheekproducten, bij voorkeur eigen hypotheeken. Het bedrijf haalde echter zo snel en veel spaargeld op dat de verstrekking van eigen hypotheeken daarmee geen gelijke tred wist te houden. ING Direct USA begon daarom te investeren in obligaties die waren samengesteld uit woninghypotheekobligaties: verpakte hypotheeken van andere hypotheekverstrekkers (residential mortgage backed securities, rmbs).

ING Direct USA kiest voor grote Alt-A-portefeuille

Eind 2007 bestond 33% van de activa van ING Direct USA uit leningen (voornamelijk zelf uitgegeven hypotheeken) en 63% uit woninghypotheekobligaties. Daarmee zat de bank dus ruim boven de wettelijke eis om minstens 65% van de activa te investeren in Amerikaans consumentenkrediet.

Een klein deel van de woninghypotheekobligaties van ING Direct USA (6% van de totale activa) was samengesteld uit hypotheeken van de semi-overheidsinstellingen Fannie Mae en Freddie Mac. Het grootste deel (43% van de totale activa) was samengesteld uit zogenaamde Alt-A-hypotheeken.² De Alt-A-portefeuille van ING Direct USA was, met eind 2007 een nominale waarde van ongeveer 34 miljard dollar en een marktaandeel tot 5%, één van de grootste ter wereld. ING Direct USA had daarmee ook het overgrote deel van alle Alt-A-obligaties van ING in bezit.³

Wie een Alt-A-hypotheek kreeg toegekend, hoefde aan minder strenge normen te voldoen dan wanneer een zogenaamde prime-hypotheek werd aangevraagd. Zo hoefden aanvragers van een Alt-A-hypotheek minder inkomensinformatie te overleggen, mochten zij een grotere schuld aangaan ten opzichte van het inkomen, en mocht de lening ook groter zijn ten opzichte van het onderpand. Houders van Alt-A-hypotheeken hoefden dus geen vast inkomen te hebben. Normaal gezien was hun kredietgeschiedenis van de laatste twee à drie jaar gezond, maar vaak ging het ook om mensen die in het verleden wel betalingsproblemen gehad hadden. Een effect van dit toekenningsmodel was dan ook dat het risico op wanbetaling bij Alt-A-hypotheeken groter was dan bij prime-hypotheeken. Om die reden lagen de premies van deze hypotheeken ook hoger dan bij prime-hypotheeken.

Vertegenwoordigers van ING noemden tijdens hun openbare verhoren een aantal redenen om te kiezen voor Alt-A. Zo wilde men risico's spreiden en daarom beleggen in hypotheeken die waren uitgegeven door verschillende instellingen. Blootstelling aan één partij zou men om die reden beperkt willen houden. ING Direct USA investeerde daarom ook beperkt in hypotheeken uitgegeven door Fannie Mae en Freddie Mac.⁴ De heer Harryvan verklaart daarover:

Vraag: «Mijn vraag was meer waarom u hebt gekozen voor deze vorm. U had bijvoorbeeld ook kunnen kiezen voor staatsobligaties.»

De heer Harryvan: «Ja, maar wij hadden eigenlijk ook al een aantal van deze obligaties, de zogenaamde prime mortgage securities. Die kwamen van Fannie Mae en Freddie Mac, die eigenlijk per definitie al door de Amerikaanse staat waren gegarandeerd. Later zijn zij ook genationaliseerd. Dus wij hadden al een behoorlijke openstelling aan

¹ http://www.ots.treas.gov/_files/422097.pdf

² Bron: Openbare cijfers Federal Deposit Insurance Corporation, kwartaal- en jaarverslagen ING.

³ Aan het eind van het derde kwartaal van 2008 had ING Direct USA circa 85% van de Alt-A-portefeuille van ING in bezit (bron: kwartaalcijfers ING).

⁴ Zoals in Verloren Krediet, het eindrapport van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (Kamerstuk 31 980, nr. 3), is beschreven bestond bij investeerders wijdverbreid de verwachting dat deze instellingen in laatste instantie gegarandeerd zouden worden door de overheid.

de Amerikaanse staat en hebben eigenlijk juist vanuit diversificatie-oogpunt gezegd dat wij obligaties, dus verpakte hypotheek van andere banken, zouden kopen. Dus nog meer staatsobligaties bijvoorbeeld was niet iets wat wij als prudent zagen. De Amerikaanse staat heeft qua budgetdiscipline en tekort natuurlijk ook een groot probleem.»¹

Volgens de heer Timmermans (chief risk officer van ING Groep en lid van de raad van bestuur) was het rendement op Amerikaanse staatsobligaties echter te laag en was er ook geen zekerheid of de federale overheid Fannie Mae en Freddie Mac volledig zou steunen:

De heer Timmermans: «Ja, staatsobligaties zijn ook overwogen. Als je naar het hele spectrum van verkrijgbare kredieten kijkt, waren de rendementen van staatsobligaties ontoereikend. (...) Achter Fannie Mae en Freddie Mac staat inderdaad de Amerikaanse staat. Desalniettemin, als je de stukken leest, ook in Amerika, zie je af en toe de opmerking: «moet dat door de staat onvoorwaardelijk gesteund blijven worden?». Als je naar de kapitalisatie van Fannie Mae en Freddie Mac kijkt, is deze niet hoog. Je moet met allerlei dingen rekening houden. Een van de dingen kan de vraag zijn: wat als er minder staatssteun is? Je probeert er dus toch een beperking op te zetten.»²

Om kredietrisico's verder te beperken gaf ING Direct de voorkeur aan hypotheek met een zo sterk mogelijke band tussen de uitgevende instantie en de klant. Hier speelde mee dat Amerikaanse hypotheekhouders vaak na enkele jaren hun oude hypotheek aflossen om een nieuwe hypotheek af te sluiten tegen een gunstiger rentetarief. Hypotheken met een kortere rentevaste termijn of variërende rente kregen daarom de voorkeur, omdat het volgens ING waarschijnlijker was dat houders van dergelijke hypotheek niet vervroegd zouden aflossen. Dit type hypotheek zou vooral te vinden zijn in het Alt-A-segment.

De heer Harryvan: «Omdat de 30-jarige hypotheek door anderen werden verkocht, verpakt werden en in de markt gezet. Die gingen allemaal naar Freddie en Fannie, voor het overgrote deel, 80%. Dus als die hypotheek geherfinancierd worden, heb je een obligatie die veel sneller, soms veel sneller dan je zou willen, terugbetaald wordt. Wij hadden dus liever hypotheek waarvoor de onderliggende rentevaste termijn vijf of tien jaar was, meer zoals in Nederland. Dat waren ook de enige hypotheek die wij zelf verkochten. Die konden wij namelijk nog in de boeken houden. Een 30-jarige hypotheek zouden wij als bank niet in de boeken kunnen houden. Onze filosofie, als ik dat nog even mag toelichten, was: als wij hypotheek doen, willen wij ook hypotheek in de boeken hebben en willen wij die klant ook als klant hebben en niet zomaar doorverkopen aan de markt.»¹

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Harryvan, 14 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Timmermans, 17 november 2011.

³ Financial Crisis Inquiry Commission. *The financial crisis inquiry report: final report of the national commission on the causes of the financial and economic crisis in the United States*, blz. 111.

In de jaren voor de kredietcrisis wordt de toekenning van Alt-A-hypotheek lakser

In de jaren voor het losbarsten van de kredietcrisis was de kwaliteit van verstrekte Alt-A-hypotheek geleidelijk achteruitgegaan. Van de in 2006 in de VS uitgegeven Alt-A-hypotheek was 80% verleend zonder of met beperkte inkomensinformatie.³ Bij verschillende populaire Alt-A-hypotheek konden hypotheekhouders ervoor kiezen om niet af te lossen of zelfs om niet af te lossen en weinig of geen rente te betalen. Bij deze

laatste vorm werd de opgebouwde «achterstand» toegevoegd aan de hoofdsom van de hypotheek.¹ Houders van een dergelijke hypotheek konden daarmee een tijdelijke dip in hun inkomen opvangen zonder meteen hun huis te hoeven verkopen. Zij namen daarmee de gok op gunstiger omstandigheden in de toekomst: een hoger inkomen zodat ze de hogere rente konden betalen, of een hogere waarde van hun huis waardoor na herfinanciering de maandelijkse betalingen lager zouden uitvallen. Deze laatste verwachting werd sterk in de hand gewerkt door (en lag mede aan de basis van) de zeepbel op de huizenmarkt. Vooral in Californië, met zijn hoge huizenprijzen, waren deze meer «exotische» hypotheekvormen populair.

Alt-A-obligaties krijgen hoge ratings dankzij buffers, ondanks extra risico's onderliggende hypotheeken

In de Alt-A-portefeuille van ING was 39% van de onderliggende hypotheeken afkomstig uit Californië, terwijl 61% van de hypotheeken was uitgegeven in de jaren 2006–2007, dus kort voordat de kredietcrisis losbarstte.² Verder bestond ongeveer 30% van de ING-portefeuille uit hypotheeken met een aanpasbare maandelijkse betaling (payment option adjustable rate). Dit waren alle factoren die de hypotheeken in de Alt-A-portefeuille van ING een hoger risicoprofiel gaven. Daar stond wel tegenover dat in de obligaties die ING koos hoge financiële buffers werden ingebouwd. Dankzij die buffers kwamen de eerste kredietverliezen op de hypotheeken niet terecht bij ING, maar werden deze opgevangen door de houders van andere obligaties met een lagere kwaliteit die ING zelf niet in zijn bezit had. Dankzij dit proces, dat bekend staat als kredietverbetering of «credit enhancement», kregen de Alt-A-obligaties die door ING gekocht werden een hoge rating (triple A) van de kredietbeoordeling-bureaus. Met bovengenoemde overwegingen vertrouwde ING Direct USA er op dat het risico op de obligaties zeer beperkt was, omdat ING pas verlies zou lijden als zeer veel hypotheekhouders niet meer zouden betalen.

Uit het onderzoek blijkt dat ING zich wel van de risico's in de Amerikaanse huizenmarkt bewust was. Zo is de commissie er door de heer Jacobs, oud-voorzitter van de raad van bestuur en van het audit committee van de raad van commissarissen, op gewezen dat in elk geval in het eerste kwartaal van 2006 in het audit committee en in de raad van commissarissen zelf grote zorgen zijn geuit over de voortdurende groei van de hypotheekportefeuille van ING Direct terwijl de huizenmarkt op dat moment op zijn top was. Dit heeft in elk geval niet geleid tot een significante aanpassing van het beleggingsbeleid ten aanzien van Alt-A-obligaties.³

¹ Bij het type I-O (interest only) wordt tijdelijk alleen rente betaald. Bij het type payment-option adjustable rate, kon de hypotheekhouder zelf bepalen hoeveel maandelijks betaald werd. De eventueel opgebouwde «achterstand» werd toegevoegd aan de hoofdsom. Deze hypotheeken stonden ook bekend als «NegAm» naar negative amortization.

² Europese Commissie, brief aan de Nederlandse regering inzake State Aid C 10/2009 (ex N 138/2009) – illiquid assets back-up facility for ING, The Netherlands, 31 maart 2009.

³ Jacobs, A., brief aan de voorzitter van de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel, 3 februari 2012.

ING spreidde kredietrisico maar vergrootte marktrisico

ING meende zijn risico's gespreid te hebben doordat de Alt-A-portefeuille berustte op hypotheeken van een groot aantal hypotheekverstrekkende instellingen. Daar staat echter tegenover dat ING Direct USA, door 43% van zijn activa (34 miljard dollar) te laten bestaan uit Alt-A-obligaties, alsnog koos voor het concentreren van risico's in een specifieke markt met één type financieel product en een beperkt aantal spelers. ING spreidde dus zijn kredietrisico, maar kreeg er een toegenomen marktrisico voor terug. Toen het in de Alt-A-markt dan ook misliep, leidde dit uiteindelijk tot problemen voor ING.

5.2.2 Problemen Alt-A-portefeuille zichtbaar op balans

Huizen crisis Verenigde Staten: kredietverlies blijft desondanks beperkt
Zoals beschreven in Verloren Krediet, het rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel, barstte in de loop van 2007 de huizenprijzenzeepbel die in de Verenigde Staten ontstaan was onder invloed van excessief lage rentes en overvloedige beschikbaarheid van kapitaal.¹ Op dat moment bleek dat grote aantallen Amerikaanse huizenbezitters een hypotheek hadden die zij niet, of niet langer, konden of wilden betalen. Vooral in Californië namen de problemen snel toe. Het waren aanvankelijk vooral houders van subprime-hypotheeken die hun betalingsverplichtingen niet langer nakwamen. Vanaf februari 2007 begonnen kredietbeoordelaars met het op grote schaal afwaarderen van obligaties van subprime-hypotheeken. Daarbij ging het eerst om obligaties van lagere kwaliteit, maar vanaf juli betrof het ook obligaties met de hoogste, triple-A, kwaliteit.²

In augustus 2007 verschenen berichten in de pers dat de crisis op de Amerikaanse huizenmarkt, die op dat moment al een jaar gaande was, ook doordrong tot de markt voor Alt-A-hypotheekproducten.³ Onder invloed van het toenemende aantal niet-terugbetalingen kwam de markt voor deze producten in augustus 2007 grotendeels tot stilstand. De prijzen die op de markt betaald werden voor Alt-A-producten begonnen te dalen.

Marktanalisten begonnen nu steeds vaker vragen te stellen over de Alt-A-portefeuille van ING Direct USA. ING bleef in zijn antwoorden echter positief. Het bedrijf wees bijvoorbeeld op de cijfers over het derde en vierde kwartaal van 2007, waaruit bleek dat er geen kredietverliezen waren geleden op de portefeuille. Dankzij de hoge buffers zou ING Direct USA in staat zijn achtmaal de verwachte «pijplijnverliezen» in de onderliggende Alt-A-hypotheeken op te vangen.⁴

Toch zijn er deskundigen, zoals de heer Gast, mede-eigenaar van Dynamic Credit Partners, het bedrijf dat in het najaar van 2008 de portefeuille voor DNB zou analyseren, die stellen dat al snel na het uitbreken van de crisis in de subprime-hypotheekmarkt te voorzien was dat deze ook zou doordringen tot de Alt-A-markt.

De heer Gast: «Die golf kon je zien aankomen vlak nadat de subprime crisis was begonnen. De huizenprijzen waren aan het dalen en de Alt-A-hypotheeken zaten vaak in de gebieden waar de grootste huizenprijzenstijgingen waren geweest. Dat was eigenlijk een typisch affordability-product: een product dat het mogelijk maakt om na een lange periode van hard gestegen huizenprijzen nog steeds een hypotheek te kunnen krijgen. Dat is vergelijkbaar met een paar Nederlandse hypotheekproducten.»⁵

Door classificatie als «beschikbaar voor verkoop» worden marktprijsveranderingen zichtbaar

Hoewel de kredietcrisis zich in de loop van 2008 steeds verder uitbreidde, bleven de kredietverliezen op de Alt-A-portefeuille van ING Direct USA relatief beperkt. Zo bedroeg in het derde kwartaal van 2008 het geschatte kredietverlies op deze portefeuille 40 miljoen euro, geen onoverkomelijk groot bedrag in vergelijking met de omvang van de portefeuille (een nominale waarde van circa 34 miljard dollar) en de kwartaalwinst van ING Direct USA (netto 88 miljoen dollar in het vierde kwartaal van 2007).⁶

¹ Kamerstuk 31 980, nr. 16.

² Kragt, J., De kredietcrisis, de implosie op de financiële markten van binnenuit bekeken.

³ «US housing market», Financial Times, 22 augustus 2007.

⁴ ING jaarverslag 2007, blz. 20.

⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Gast, 14 november 2011.

⁶ Bron: website FDIC (Federal Deposit and Insurance Corporation).

De slinkende marktwaarde van de portefeuille werd niet zichtbaar in de prudentiële kapitaalratio's van ING waarop DNB toezicht houdt. Echter, de boekhoudregels zorgden er voor dat de kredietverliezen die ING leed in versterkte mate zichtbaar werden op de balans. ING had zijn portefeuille boekhoudkundig namelijk gecategoriseerd als «beschikbaar voor verkoop» (available for sale, afs). Als de marktprijs van dergelijke activa daalt, moet deze daling zichtbaar gemaakt worden door deze op de balans apart te vermelden in een zogenaamde herwaarderingsreserve.¹ Deze regels gelden zowel in Europa, waar de IFRS-regels² worden toegepast waaronder ING Groep NV rapporteert, als in de VS, waar de US GAAP-regels³ worden toegepast. Voor ING Direct USA zijn beide stelsels van belang, omdat deze bank zijn cijfers zowel in de VS publiceert, als in geconsolideerde vorm in de kwartaal- en jaarverslagen van ING Groep NV.

Tijdens de openbare gesprekken van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel gaf de heer Timmermans, chieft risk officer (cro) van ING, aan dat hij achteraf gezien van mening is dat ING de portefeuille niet als «beschikbaar voor verkoop» maar als «aangehouden tot einde looptijd» (held to maturity, htm) had moeten classificeren.⁴ Dan had de afname van de marktwaarde van de portefeuille niet in de boeken hoeven worden opgenomen. Zoals uiteengezet in Verloren Krediet staat daar tegenover dat de portefeuille, zeker gezien zijn omvang ten opzichte van het balanstotaal van ING Direct USA, wel voor een belangrijk deel verhandelbaar moest blijven. Hierop wordt door DNB ook nadrukkelijk gelet via het toezicht op het zogenaamde asset liability management (alm). Als spaarders bij een internetbank in paniek raken kunnen zij hun geld namelijk snel en in grote hoeveelheden opnemen. Het deel van de activa dat volgens het alm-beleid liquide moet zijn mag volgens de IFRS-boekhoudregels niet geclassificeerd worden als htm.

Box 5.3 «Beschikbaar voor verkoop» versus «aangehouden tot einde looptijd»

Op basis van de IFRS-regels (IAS 39) kunnen balansposten voor financiële activa in vier categorieën worden onderverdeeld:

1. «Financiële activa tegen reële waarde via winst-en-verlies» (financial assets at fair value through profit or loss): bevat producten die verhandeld worden, zoals aandelen en derivaten. Deze moeten worden gewaardeerd op basis van marktwaarde (fair value), en schommelingen in deze waarde worden verwerkt in de winst-en-verliesrekening.
2. De «beschikbaar-voor-verkoop»-portefeuille (afs, available for sale): deze tussencategorie, waarin de Alt-A-portefeuille zich bevond, bevat kredieten die de bank verwacht te verkopen. Zij moeten daarom worden gewaardeerd op marktwaarde (fair value), en zolang een product in deze categorie zit moeten schommelingen in deze marktwaarde worden opgenomen in de herwaarderingsreserve. Een herwaarderingsreserve die negatief is komt ten laste van het eigen vermogen. Bij verkoop van het product wordt de netto waardeverandering verwerkt in de winst-en-verliesrekening.
3. «Leningen en vorderingen» (loans and receivables): bevat financiële producten met vaste of voorspelbare inkomsten waarvoor geen actieve markt bestaat. Deze worden gewaardeerd tegen geamortiseerde kostprijs. Gaat het om een product waarvoor het niet mogelijk is om de investering (nagenoeg) geheel terug te krijgen om andere redenen dan kredietverslech-

¹ Een herwaarderingsreserve is deel van het eigen vermogen, dus als de herwaarderingsreserve negatief is, daalt het gerapporteerde eigen vermogen.

² IFRS: International Financial Reporting Standards.

³ US GAAP: United States Generally Accepted Accounting Principles. Amerikaanse boekhoudkundige standaards.

⁴ Verslag openbaar gesprek met de heer Timmermans, 25 januari 2010.

tering, dan moet het worden geclassificeerd als «beschikbaar voor verkoop».

4. «Aangehouden tot einde looptijd» (htm, held to maturity): bevat kredieten en andere investeringen die de bank normaal gezien aanhoudt tot het eind van hun looptijd. Daarom mogen ze worden gewaardeerd tegen geamortiseerde kostprijs. Schommelingen in de actuele marktwaarde van deze producten hebben dus geen effect op de balans, maar afschrijvingen in deze categorie (bijvoorbeeld bij wanbetaling) gaan ten laste van het resultaat (en daarmee uiteindelijk van het eigen vermogen).

2008: vertrouwen Alt-A-markt daalt, herwaarderingsreserve stijgt

ING had 2007 afgesloten met een negatieve herwaardering van de Alt-A-portefeuille ter waarde van 936 miljoen euro.¹ Hoewel ook in 2008 het aantal daadwerkelijke wanbetalingen op de portefeuille van ING bleef meevallen, nam het vertrouwen op de markt voor Alt-A-producten wel aanzienlijk af. Doordat daarnaast ook de markt voor kortlopende financiering begon op te drogen waar veel banken hun Amerikaanse hypotheekproducten mee gefinancierd hadden, voelden veel financiële instellingen zich gedwongen hun Alt-A-portefeuilles van de hand te doen. Door deze ontwikkelingen daalde de prijs die men bereid was voor deze producten te betalen snel verder. Zoals figuur 5.2 laat zien was dit goed merkbaar in de marktwaarde van de portefeuille van ING Direct USA. Deze zakte in het eerste kwartaal van 2008 tot 85% van zijn nominale waarde, om na een korte stabilisatie in het tweede kwartaal, verder weg te zakken tot 74% in het derde kwartaal en 65% in het vierde.

Door de dalende marktprijs nam de negatieve herwaarderingsreserve die ING moest opnemen op de balans toe van 500 miljoen euro in het derde kwartaal van 2007 tot 7 miljard euro in het derde kwartaal van 2008. De afhankelijkheid van de Alt-A-markt die ING voor zichzelf gecreëerd had werd daardoor goed zichtbaar voor de buitenwereld. Op de toch al zenuwachtige financiële markten leidde dit tot toenemende onzekerheid over de soliditeit van ING.

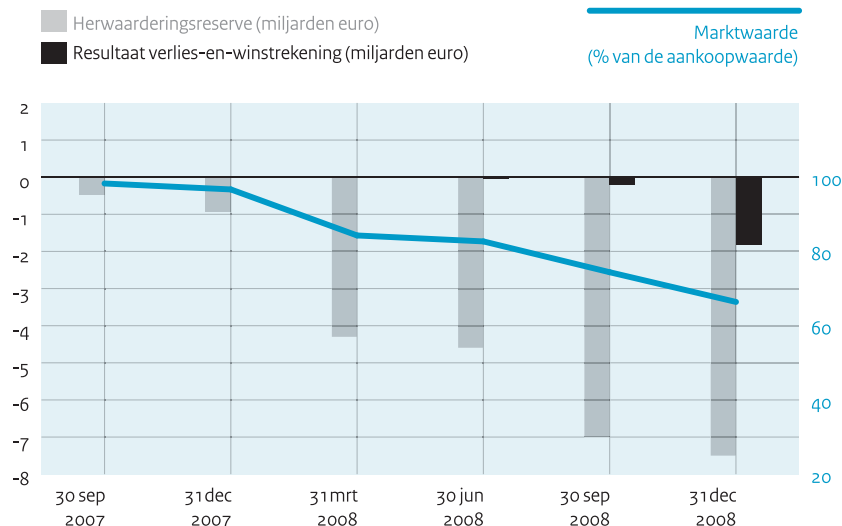
*De heer **Harryvan**: «Als u mij vraagt wat nu een van de grootste frustraties is, is dat wel het feit dat de keus voor available for sale is gemaakt en niet voor held to maturity. Wij kochten, zoals ik eerder heb uitgelegd, obligaties van hoge kwaliteit, met de bedoeling ze te houden. Toen wij overgingen van Nederlandse boekhoudregels naar IFRS, de internationale boekhoudregels, hebben wij – en heb ik ook persoonlijk – er sterk voor gepleit om dit in held to maturity te steken. Dan hadden wij bijvoorbeeld niet de negatieve herwaarderingsreserve gehad die u noemde en hadden wij het gewoon tegen aankoopprijs kunnen houden tot het moment dat eventueel een verlies zou kunnen worden geleden. Maar dat is dus, naar achteraf is gebleken, een heel onfortuinlijke keus geweest.»²*

¹ ING jaarverslag 2007, blz. 20.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Harryvan, 14 november 2011.

Ontwikkeling van de Alt-A-portefeuille van ING Groep in 2007 en 2008

De dalende marktwaarde van de Alt-A-portefeuille komt terug in een sterk oplopende negatieve herwaarderingsreserve. De kredietverliezen die ING moet nemen op de portefeuille lopen op in het derde en vierde kwartaal van 2008.



Bron: Kwartaalverslagen ING Groep

ING bleef positief berichten over de portefeuille

Bij de publicatie van het tweede kwartaalbericht van 2008 wees ING op de in vergelijking met de buffers van 15,4% «verwaarloosbare» geschatte cumulatieve pijplijnverliezen van 0,14%. Ondanks het oplopende aantal niet-betalingen waren de geschatte verliezen «adequaat gedekt». Weliswaar duiden de voorspellingen van Standard & Poor's, een kredietbeoordelingbureau, op oplopende pijplijnverliezen, maar deze zouden de komende jaren slechts leiden tot «beperkte doorbrekingen» van de buffers.¹

Zelfs bij de presentatie van de cijfers over het derde kwartaal van 2008, op 12 november, hamerde ING nog op de hoge kredietbeoordeling van de portefeuille: 93% van de portefeuille had toen nog een AAA-rating. Als gevolg van de lage marktprijzen en de manier waarop die doorwerken via de IFRS-boekhoudregels moet een verlies van 198 miljoen euro worden afgeschreven op de portefeuille. ING bleef van mening dat de onderliggende kredietverliezen klein waren. Bovendien waren er op de ING-portefeuille volgens het bedrijf structureel minder niet-betalingen dan bij andere Amerikaanse Alt-A-hypotheek.²

Gezien de situatie in de Alt-A-markt werd het vertrouwen van ING in zijn portefeuille door marktpartijen echter niet altijd gedeeld.

Vraag: «(...) In het Financieele Dagblad van 14 augustus 2008 staat een artikel naar aanleiding van de presentatie van de cijfers van ING over het tweede kwartaal van 2008. Daarin komen de heren Tilmant en Timmermans aan het woord, zoals u weet de toenmalige ceo en cro van ING. ING zou weinig, maximaal tot rond de 200 mln. verlies lijden op het pakket Amerikaanse hypotheek, de bekende Alt-A

¹ ING, perspresentatie bij cijfers tweede kwartaal 2008, 13 augustus 2008.

² ING, perspresentatie bij cijfers derde kwartaal 2008, 12 november 2008.

hypothekenportefeuille. Dat zou komen omdat ING vaker dan de concurrenten koos voor lening van hoge kwaliteit. Kent u dat bericht nog?»

De heer Gast: «Ja, zelfs heel helder.»

Vraag: «Wat vond u ervan?»

De heer Gast: «Het verraste mij een beetje, omdat ons in ieder geval bekend was dat de Alt-A-hypotheken juist in augustus van dat jaar volgens onze gegevens onder heel grote druk kwamen te staan.»¹

ING verrast door sterke doorwerking kredietverliezen in winst- en verliesrekening

Door de ingebouwde buffers van de portefeuille (de credit enhancement) zou ING er inderdaad niet onmiddellijk last van hebben als de kredietverliezen op de onderliggende hypotheken opliepen. Dat zou pas gebeuren op het moment dat de verwachting ontstond dat de buffers in de obligatie onvoldoende zouden zijn om deze verliezen op te vangen. Op dat moment moest volgens de boekhoudregels het verschil met de actuele marktwaarde van de obligatie als verlies worden geboekt.² In het derde kwartaal van 2008 moest ING Direct USA voor het eerst een dergelijk verlies, een bijzondere waardevermindering (impairment), boeken. Door de lage prijzen die op dat moment in de markt voor Alt-A-obligaties betaald werden ging het om een bedrag van 130 miljoen euro, veel meer dan het onderliggende geschatte kredietverlies van 40 miljoen euro.

De heer Harryvan: «De regel was bekend, maar de illiquiditeit in de markt was uniek aan deze crisis. Die is er nog nooit zo geweest, ook nooit zo langdurig. Het was dus niet voorzien dat in zo'n illiquide markt deze regels zo'n negatieve uitwerking zouden kunnen hebben. Dat werd pas evident met de cijfers over het derde kwartaal van 2008, want toen hadden wij de eerste impairments met de uitwerking waarvan ik net de rekensom heb gegeven.»³

Zoals blijkt uit de openbare verhoren was door ING kennelijk niet voorzien dat het af te boeken bedrag op een dergelijk moment groter kon uitvallen dan het verwachte kredietverlies.

Amerikaanse toezichthouder: geen verdere aankopen Alt-A

Omdat ING Direct USA juridisch gezien een Amerikaanse spaarinstelling is valt het toezicht op de dagelijkse gang van zaken onder de Amerikaanse toezichthouder OTS (Office of Thrift Supervision). Het toezicht op ING Bank NV en op de groepsmaatschappij ING Groep NV valt onder de Nederlandse toezichthouder DNB. De twee toezichthouders hielden over de gehele onderzochte periode nauw contact met elkaar.

De heer Harryvan: «Deze twee hadden een relatie waarin geregeld met elkaar werd gecommuniceerd. OTS deed ieder jaar een vrij uitgebreide audit. Dan moet u denken aan zeven tot tien mensen die wel drie maanden op kantoor waren en echt het hele bedrijf doorlichtten. Daar kwamen rapportages uit, die ook naar DNB werden gestuurd en die ook weer door ons met DNB werden besproken. Uiteraard bespraken die twee toezichthouders dit ook weer met elkaar.»³

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Gast, 14 november 2011.

² De Alt-A-portefeuille van ING Direct USA bestaat uit circa 700 individuele obligaties.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Harryvan, 14 november 2011.

Volgens de door de commissie bestudeerde informatie heeft DNB de organisatie van ING Direct tussen 2000 en 2008 een aantal keren doorgelicht. Daarbij is in minstens één geval ook een bezoek gebracht aan het kantoor van ING Direct USA. In 2005 heeft DNB samen met de OTS een onderzoek uitgevoerd. De heer Wellink, president van DNB, verklaart in zijn verhoor dat DNB ook in mei 2008 het bedrijfsmodel van ING Direct nog eens grondig heeft doorgelicht.

De heer Wellink: «De buffers van ING waren voldoende. ING is wat kapitaal betreft eigenlijk nooit in de problemen geweest. Wij hebben een supervisory review process gehad in februari waarbij alles boven water is gehaald. Later in het jaar – dat moet in mei zijn geweest – hebben wij nog eens heel goed gekeken naar het bedrijfsmodel van dit onderdeel van ING. Wij hebben er dus heel veel aandacht aan besteed.»¹

Vooraf het feit dat ING Direct USA een internetbank is, was een aandachtspunt van DNB. Spaarders kunnen dan immers gemakkelijk en snel hun spaargeld opnemen. Bovendien was DNB er niet zo zeker van of Amerikaanse spaarders wel net zo «bankvast» zouden blijken te zijn als Nederlandse. Maar uiteindelijk was de conclusie over het risicobeheer van ING Direct USA steeds positief. Wel werden vanaf 2003 door de OTS en DNB steeds kritischer noten gekraakt over het beleggingsbeleid van ING Direct USA. Dit beleid werd desondanks ongewijzigd door het bedrijf voortgezet, wat erop wijst dat de toezichhouders niet handhavend hebben opgetreden richting ING of ING Direct USA. De heer Kleijwegt, divisiedirecteur Toezicht banken bij DNB, verklaart:

De heer Kleijwegt: «Een van de grootste risico's bij ING was in onze opinie: hoe stabiel is dat spaargeld eigenlijk? Is dat spaargeld niet zo weer weg als het even tegenzit? Je moet dus veel voorwaarden stellen aan de activazijde van de balans. Als dat spaargeld namelijk wegloopt, moet je aan de activazijde van de balans kasgeld of leningen hebben staan die je snel kunt verkopen. Dat is een belangrijk punt. Een van de belangrijkste risico's die wij zagen was het liquiditeitsrisico bij ING Direct in de VS. Wat gebeurt er als het spaargeld wegloopt? Ben je dan in staat om er voldoende snel voor te zorgen dat je geld in kas hebt of krijgt? Ik heb daar toen als volgt naar gekeken. De gedachte was toen dat het stevige producten waren. Ze hadden een triple-A rating en je kunt ze dus snel verkopen. Als er spaargeld wegloopt ben je relatief snel in staat om kasgeld te genereren zodat je in staat bent om dat liquiditeitsrisico op te vangen.»²

Bij de OTS, en in navolging daarvan bij DNB, groeide in de loop van 2008 de bezorgdheid over de Alt-A-portefeuille van ING en de risico's die deze met zich meebracht. Hoewel de OTS deze bezorgdheid ook aan ING overbracht, ging ING in het voorjaar van 2008 nog door met het aankopen van Alt-A-obligaties. In februari stopte het bedrijf wel met het nog langer uitbreiden van de portefeuille, maar obligaties die vrijvielen omdat de onderliggende hypotheek waren afgelost werden wel nog steeds aangevuld.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Kleijwegt, 28 november 2011.

Vraag: «In 2008 hebt u ook met de Amerikaanse toezichthouder OTS gesproken, zo begreep ik. Wat hebt u precies besproken en wanneer?»

De heer Wellink: «Ik denk dat wij nu aan toezichtvertrouwelijke informatie raken. Ik kan u alleen zeggen dat toen wij informatie van zo dichtbij kregen uit Amerika, waar wij veel minder zicht op hebben dan de Amerikaanse toezichthouder, wij uiteraard niet alleen meteen met de Amerikaanse toezichthouder zijn gaan praten, maar ook diens oordeel hebben overgenomen.»¹

Pas in mei 2008, nadat de OTS te kennen had gegeven dat niet langer Alt-A-obligaties mochten worden aangekocht, werden de aankopen stopgezet.

Vraag: «Mag ik van u weten of een van beide toezichthouders wel eens kritische kanttekeningen heeft geplaatst bij uw beleggingsbeleid, bij de beleggingsportefeuille?»

De heer Harryvan: «Nee.»

Vraag: «Niet?»

De heer Harryvan: «Op een gegeven moment, naar aanleiding van het onderzoek in 2008, dus voor die tijd niet. In 2008 was er, kijkend naar de ontwikkelingen in de markt, een aanbeveling om dit soort obligaties niet verder te kopen. Maar het was geen kritiek op de manier waarop zij waren geaccepteerd, gekocht en in de boeken gezet. Het was meer vanuit een verdere prudentie.»²

DNB nam het oordeel van de OTS over.

De heer Wellink: «Ik weet helemaal niet of het een aanwijzing was [van de OTS]. Ik weet niet hoe ik het moet noemen. Het probleem met toezichtvertrouwelijke zaken is dat je, als dingen misschien net weer iets anders liggen, toch over de grens van de geheimhoudingsplicht gaat. De Amerikanen hebben contact met ons opgenomen en met ING. Hoe ik het ook benoem, het was voor ons voldoende aanleiding. Immers, als een instelling bij de bron van de problemen zat, als er iemand iets wist over die markt daar ... Wij hebben meteen contact met ze opgenomen en ons gevoegd in hun stelling.»¹

Voor zover de commissie bekend, was dit het eerste moment dat ING op deze wijze door een toezichthouder onder druk is gezet.

Binnen DNB werd achteraf, in 2009, een analyse gemaakt van het eigen toezicht op ING in de voorgaande jaren. De analyse zette geen grote vraagtekens bij de door ING gemaakte keuzes.

Vraag: «Kunt u zeggen wat er in de analyse stond?»

De heer Kleijwegt: «Een aantal dingen waarover wij nu spreken en een aantal dingen die betrekking hebben op toezichtvertrouwelijke informatie die ik u niet mag vertellen. Die evaluatie had zeker betrekking op de groei van het bedrijf in de VS en op de Alt-A hypotheek. Ook kwam de vraag aan de orde hoe je aan moest kijken tegen zo'n grote directbank binnen het concern.»

Vraag: «Was het een kritisch verhaal?»

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Harryvan, 14 november 2011.

De heer Kleijwegt: «Op onderdelen zullen er kritische kanttekeningen zijn geplaatst, maar per saldo heb ik niet het gevoel dat het een bijzonder kritisch verhaal was. Ik geloof niet dat wij op grote schaal vraagtekens plaatsten bij gemaakte keuzes. Dat een deel van de balans in effecten en niet in zelfverstrekte kredieten zat, had redenen vanuit de economische risicopositie. Achteraf bleken bepaalde risico's echter veel manifester te zijn dan wij toen dachten. Dat neemt niet weg dat het een rare gedachte was om als toezichhouder te bekijken of dat spaargeld even sticky was als normaal spaargeld en om daar maatregelen voor te treffen. In een deel van de evaluatie werden onze afwegingen van destijds teruggehaald.»¹

5.2.3 Vermogensontwikkeling ING Groep

Banken trokken kapitaal aan om kredietbeoordelingen te behouden
In 2007 en de eerste vijf maanden van 2008 schreven banken wereldwijd 383 miljard dollar af op hun kredietportefeuilles. Het grootste deel van deze afschrijvingen was niet het gevolg van kredietverliezen maar van prijsdalingen. Door de verliezen zagen banken hun eigen vermogen slinken in verhouding tot de hoeveelheid schulden die ze hadden uitstaan. Zij kwamen onder druk te staan om hun kapitaalpositie te verbeteren, omdat anders hun kredietbeoordelingen dreigde te worden verlaagd. Deze door kredietbeoordelingbureaus vastgestelde beoordelingen van de kredietwaardigheid van banken zijn bepalend voor de prijs waartegen ze leningen kunnen aangaan. Een lagere rating betekent dat de kosten voor een bank flink kunnen stijgen, waarmee ook de winstgevendheid onder druk komt te staan.²

Ook ING zag eigen vermogen dalen

Ook bij ING gaf de ontwikkeling van de verhouding tussen het eigen vermogen en het balanstotaal aan dat de kwetsbaarheid van het bedrijf was toegenomen. Zo had ING Groep op 30 september 2007 ruim 1 300 miljard euro aan bezittingen en een eigen vermogen van slechts 41 miljard euro. Op 30 juni 2008 was het eigen vermogen verder gedaald naar 30 miljard euro bij licht gestegen bezittingen. ING werkte toen met een boekhoudkundig eigen vermogen van slechts 2,2% van het balanstotaal. Simpel gezegd gebruikte ING dus steeds minder eigen geld en steeds meer geleend geld voor zijn activiteiten.

Deels verantwoordelijk voor de daling van het eigen vermogen van ING was de negatieve herwaarderingsreserve voor de Alt-A-portefeuille, die aan het eind van het tweede kwartaal van 2008 verder was gestegen tot 4,6 miljard euro. Gezien de omstandigheden op dat moment in de markt voor deze producten was het weinig waarschijnlijk dat deze op korte termijn zou verbeteren. De vermogenspositie van ING stond hierdoor onder druk, terwijl het tegelijk steeds moeilijker en duurder werd om kapitaal aan te trekken.

Steeds vaker begonnen analisten vragen te stellen over de Alt-A-portefeuille en de groeiende negatieve herwaarderingsreserve.

Sterke toename problemen in derde kwartaal 2008

ING maakte bij het beheer van zijn kapitaalpositie gebruik van een zogenaamde dubbele hefboom.³ Dat wil zeggen dat ING Groep voor een deel schulden van de Groep gebruikte om eigen vermogen in de bank en het verzekeringsbedrijf te plaatsen. Op die manier komt het eigen vermogen van de bank en de verzekeraar dus eigenlijk deels uit schulden

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Kleijwegt, 28 november 2011.

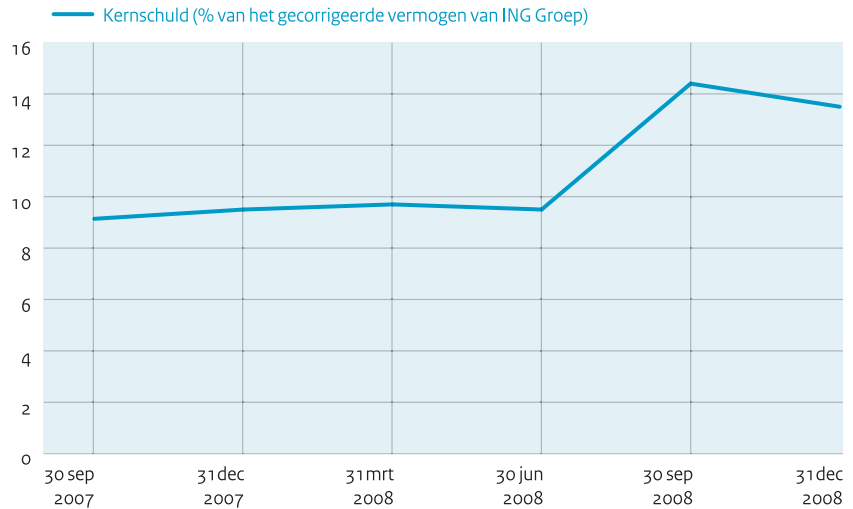
² Kragt, J., De kredietcrisis, de implosie op de financiële markten van binnenuit bekeken.

³ Zie ook Verloren Krediet, het eindrapport van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (Kamerstuk 31 980, nr. 3).

(maar dan van de Groep) te bestaan. Deze dubbele hefboom wordt zichtbaar in de verhouding tussen de zogenaamde kernschuld (core debt) en het vermogen van de Groep.

Figuur 5.3

Dubbele hefboom: kernschuld ten opzichte van vermogen ING Groep



Bron: Kwartaal- en jaarverslagen ING Groep

Figuur 5.3 laat zien dat de verhouding kernschuld/vermogen van ING Groep in het derde kwartaal van 2008 sterk steeg, wat duidt op een verdere verslechtering van de kapitaalpositie. Deze stijging hangt onder andere samen met een kapitaalinjectie van de Groep ter waarde van 1,35 miljard euro in ING Bank. Tot op dat moment hanteerde ING voor de verhouding kernschuld/vermogen van de Groep een doelstelling van 10%: deze liep nu op naar 15%.¹ Gelet op de zenuwachtigheid bij investeerders werd een dergelijke verandering als bewijs gezien dat ING niet voldoende gekapitaliseerd was.²

Daarbij kwam dat ook het economische kapitaal van ING Verzekeringen was geslonken ten opzichte van de beschikbare financiële middelen. Deze omvangrijke verzekeringstak had aanzienlijke posities in aandelen en vastgoed die sinds het begin van de kredietcrisis onder enorme druk stonden.

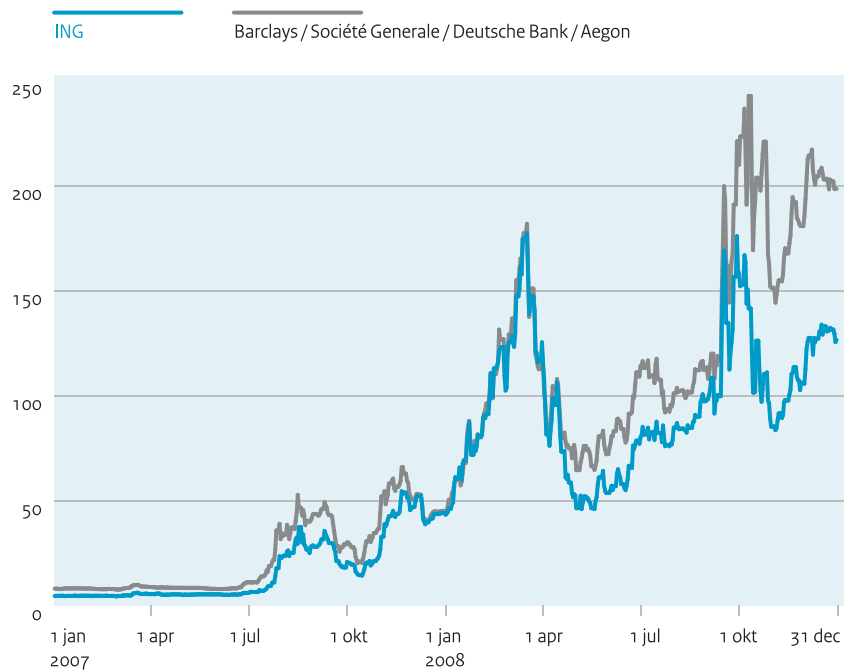
De toenemende onzekerheid van financiële markten kwam onder andere tot uiting in de cds-spreads van financiële instellingen. De cds-spread is een maat voor het gepercipieerde risico van een lening aan een instelling. Zoals figuur 5.4 laat zien, liepen de cds-spreads in het derde kwartaal van 2008 opnieuw sterk op. Ook de cds-spread van ING steeg.

¹ Gegevens verstrekt door ING per brief d.d. 28 april 2011.

² EC, 2008, Steunmaatregel nr. N 528/2008 – Nederland; Steun aan ING Groep N.V., Brussel, 12 november 2008, blz. 14.

Figuur 5.4

5-jaars cds-spread van ING (in basispunten)



Bron: Bloomberg

Ter vergelijking is ook het gemiddelde van de spreads van enkele vergelijkbare banken weergegeven (Barclays, Société Generale, Deutsche Bank, Aegon).

Prudentiële ratio's bank bleven wel aan eisen voldoen

Hoewel op de financiële markten de scepsis over de Alt-A-portefeuille en de grote negatieve herwaarderingsreserve van ING toenam, bleven de prudentiële kapitaalratio's van ING Bank, waaraan via de kapitaalregels van Basel II en het toezichtbeleid van DNB formele eisen gesteld kunnen worden, wel op niveau. Figuur 5.5 laat dat zien.

De negatieve herwaarderingsreserve telt onder de complexe Basel II-kapitaalregels niet mee, zodat de prudentiële kapitaalratio's hierdoor niet worden aangetast. Volgens Basel II, en ook in de ogen van toezichthouder DNB, geven de prudentiële kapitaalratio's een betrouwbaarder beeld van de werkelijke kapitaalpositie van een bank dan eerder besproken «eenvoudige» kengetallen als de verhouding tussen de schuld en het eigen vermogen. Daarmee negeerde de toezichthouder dus het toenemende belang dat door financiële markten inmiddels aan die eenvoudige kengetallen gehecht werd.

De heer Kleijwegt: «Toen de crisis in volle hevigheid uitbarstte, werd die simpele balansleverage voor marktpartijen echter een belangrijke indicator. Hoewel het dus geen goede indicator was, werd het dat wel voor de markt. In die volstrekt onzekere omstandigheden hadden marktpartijen namelijk de buik vol van allerlei complexe berekeningen die tot een bepaald kapitaalniveau leidden. Ze geloofden al die modellen niet meer omdat ze vonden dat die het telkens mis hadden. Ze gingen simpelweg naar de balans kijken, naar het eigen

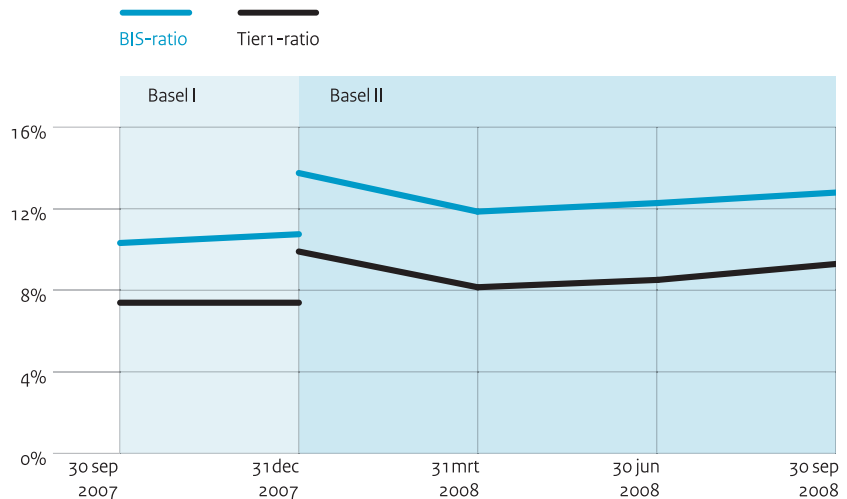
vermogen op de balans en het balanstotaal. We hadden ons niet van tevoren gerealiseerd dat dit in bepaalde omstandigheden zo'n belangrijke indicator voor de markt zou kunnen zijn.»¹

DNB vertrouwde erop dat de kredietverliezen op de Alt-A-portefeuille van

Figuur 5.5

Prudentiële kapitaalratio's van ING Bank per het einde van ieder kwartaal

Per 1 januari 2008 gelden nieuwe kapitaalregels, gebaseerd op het Basel II-akkoord. Hoewel de vermogenspositie van ING niet is veranderd verbeteren de ratio's aanzienlijk.



Bron: Kwartaalverslagen ING Groep

ING Direct USA niet tot onoverkomelijke problemen zouden leiden. Tijdens de verhoren gaf de heer Wellink aan dat DNB zich als groepstoezichthouder moest verlaten op het oordeel van derden, zoals kredietbeoordelingbureaus, de OTS en ING zelf, als het erom ging in te schatten welke risico's een specifieke portefeuille van een buitenlands dochterbedrijf met zich mee kon brengen.

De heer Wellink: «(...) Als een van onze banken in Amerika een brede portefeuille van bepaald papier koopt, zijn wij gewoon niet in staat om met 12, 13 of 14 toezichthouders op dat ene concern met 100 000 werknemers, werkzaam in meer dan 50 landen, die portefeuille te beoordelen. Je maakt dan gebruik van hulpmiddelen. Een ervan is een goede collega die je tijdig informeert. Dat is heel belangrijk, en dat wordt nu overigens ook afgedwongen in de nieuwe afspraken. Andere hulpmiddelen die wij gebruikt hebben en die ook banken gebruikt hebben, hebben minder gewerkt: ratings. Het product waar ik impliciet naar verwees, was een triple A-product in de Verenigde Staten.»²

DNB ziet liquiditeitscrisis maar nog geen systeemcrisis

DNB beschouwde in deze fase van de zich ontwikkelende kredietcrisis, dat wil zeggen tot aan de val van Lehman Brothers op 15 september 2008, het tot stilstand komen van de financiële markten als de grootste bedreiging voor Nederlandse instellingen en voor ING. DNB zag de crisis vooral als

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Kleijwegt, 28 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

een liquiditeitscrisis, en hoewel DNB de liquiditeitspositie van ING wel extra in de gaten ging houden, was deze voor ING geen substantieel probleem.

De heer Wellink: «Ik heb twee fasen van de kredietcrisis genoemd. De liquiditeitsfase hebben wij niet voorzien, maar wij hebben wel intensief het liquiditeitstoezicht verhoogd. U weet dat ongetwijfeld uit de dossiers. U kunt in de dossiers zien dat wij tijdens de fase van de liquiditeitscrisis ook veel strenger naar de solvabiliteit zijn gaan kijken. Wij hebben niet geanticipeerd op de systeemcrisis. Nogmaals, dat heeft niemand. Ik vind dat de vraagstelling eigenlijk niet is wat je niet gedaan hebt in april of in mei, maar waarom je in april of mei niet gezien hebt wat daarna zou gebeuren. Dat is immers het punt. Als je het vanuit die aanvliegroude benadert, kom je ook tot andere conclusies. Dan kom je niet tot de conclusie dat men heeft zitten suffen of niet alert genoeg geweest is. Dan kom je tot de conclusie dat wij in april en in mei de systeemcrisis niet gezien hebben en dat er kennelijk andere dingen aan de hand waren, dat wij onvoldoende data hadden om te kunnen doorgronden dat zich in de financiële sector en tussen de financiële sector en de economie een interactie aan het voltrekken was die tot rampzalige gevolgen zou hebben geleid. Dus als je er zo naar kijkt: onvoldoende data, onvoldoende analytisch framework, zonder enige twijfel.»¹

DNB onderkende in dit stadium wel dat het vastlopen van de financiële markten negatieve gevolgen kon hebben voor de kapitaalpositie van individuele instellingen, en onderwierp de kapitaalpositie van ING en andere instellingen aan intensievere monitoring. Maar de toezichthouder bleef daarbij toetsen aan de hand van prudentiële kapitaalnormen. Omdat ING hieraan voldeed, en omdat DNB niet voorzag dat de crisis zou uitgroeien tot een systeemcrisis, werd verder niet handhavend opgetreden richting het bedrijf. Het toezicht op het uitvoerende beleid van ING Direct USA viel immers onder de Amerikaanse toezichthouder OTS. DNB was overigens wel toezichthouder voor ING Groep NV en ING Bank NV.

De heer Wellink: «Natuurlijk hebben wij tegen ING gezegd: het risicoprofiel moet waar mogelijk verminderen.»

Vraag: «Het risicoprofiel verminderen? Wat hield dat concreet in?»

De heer Wellink: «Dat hangt af van de vraag wat op dat moment de mogelijkheden zijn. U moet daarvoor de toezichthouders raadplegen die bezig zijn geweest met uitvoerend beleid. Wij zijn het hele jaar, vanaf het begin van het jaar, met die portefeuille bezig geweest. Wij hebben die portefeuille steeds gevolgd, wij hebben er bovenop gezeten. Dat gebeurde allemaal binnen de normen die golden voor ING als gezond bedrijf. Er is na 15 september iets gebeurd. Als dat niet mede deel uitmaakt van de overwegingen, zal nooit begrepen worden wat de ontwikkelingen op 1 oktober waren. Het was een waterscheiding.»²

ING meent dat de markt het bij het verkeerde eind heeft wat betreft Alt-A
Op de financiële markten werd de economische kapitaalpositie van ING Groep geleidelijk bepalend voor de perceptie die over ING bestond. Het ging daarbij vooral om de groeiende negatieve herwaarderingsreserve die het gevolg was van de negatieve ontwikkelingen op de Alt-A-markt. De

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

prijzen die voor Alt-A-producten werden betaald mochten dan historisch laag zijn, voor de portefeuille die ING had waren ze volgens ING zelf onrealistisch: de kredietbeoordelingen van de portefeuille bleven immers hoog en de voorspelde kredietverliezen laag. De markten hadden het in de ogen van ING dus bij het verkeerde eind waar het de prijs van de Alt-A-portefeuille betrof.

De heer Timmermans: «Voor de Lehman-crisis is dat onze houding geweest. Ik denk dat de markt op deze portefeuille een te negatief beeld heeft en ik denk dat wij deze portefeuille kunnen aanhouden.» Ik zag op het onderliggende stuk immers nog niet veel data op grond waarvan ik kon vaststellen: er komt een grote verslechtering die destabiliserend voor ING werkt.»¹

Net als DNB zag ING geen aanleiding om zich grote zorgen te maken over zijn eigen kapitaalpositie. Zowel DNB als ING bleef door een «prudentieel filter» naar de kapitaalpositie van het bedrijf kijken, en die bleef redelijk constant. Zij onderkenden niet dat het dalende boekhoudkundige (IFRS) vermogen door markten wel degelijk als een probleem gezien werd.

Het zelfvertrouwen van het bedrijf was zelfs zo groot dat ING Direct USA op 19 september 2008, vier dagen na de val van Lehman, nog aankondigde dat het de komende vijf jaar de tegoeden op zijn balans wilde verdubbelen.²

ING verlaagt kapitaalpositie verder met inkoop aandelen en interim-dividend

In dit licht lag het in de ogen van ING niet voor de hand om te proberen een einde te maken aan het inkoopprogramma van 5 miljard euro van zijn eigen aandelen. Dit programma was in het voorjaar van 2007 gestart. ING anticipeerde hiermee op de vanaf 1 januari 2008 geldende kapitaalnormen van Basel II. Onder deze nieuwe normen werd de hoeveelheid aan te houden kapitaal afhankelijk van het risico dat een bank liep. Door de manier waarop dit berekend werd, zou de kapitaalnorm voor ING onder Basel II lager uitvallen dan de hoeveelheid die ING op dat moment aanhield onder Basel I. In die tijd werd dat gezien als een zwakte voor een onderneming: hoe meer kapitaal winstgevend werd uitgezet, hoe beter. De vrees dat ING net als ABN AMRO een «TCI-brief» zou krijgen van een activistische aandeelhouder die vond dat er teveel geld in kas zat, was toen nog groot (zie hoofdstuk 4). De heer Hommen, in het najaar van 2008 voorzitter van de raad van commissarissen van ING Groep, verklaart:

Vraag: *«In 2007 wordt er voor 5 mld. aan eigen aandelen ingekocht en in 2008 ging ING daarmee door. Een van de argumenten daarvoor was dat ING straks op grond van Bazel II te veel kapitaal zou hebben en dat hij dus aandelen kon kopen. Wat vond u daarvan?»*

De heer Hommen: «Dat is een heel moeilijke beslissing geweest. Die is uiteindelijk genomen op basis van de ervaring met ABN AMRO. Op dat moment gold nog zeer zeker dat bedrijven die exces kapitaal hadden, mogelijk kandidaten waren voor overname. Op dat moment was men toch ook wel onder de indruk van wat er met ABN AMRO gebeurde. Min of meer door de markt geleid, is ING overgegaan tot inkoop van eigen aandelen.»³

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Timmermans, 17 november 2011.

² ING Direct plans to double retail balances. Financial Times, 19 september 2008.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Hommen, 1 december 2011.

Het aandeleninkoopprogramma werd voltooid op 23 mei 2008 met een laatste aankoop van 0,7 miljard euro. In augustus betaalde ING net als voorgaande jaren een interim-dividend uit van 1,5 miljard euro over het eerste halfjaar van 2008. Beide maatregelen hadden een negatief effect op de vermogenspositie van ING en waren op dat moment eigenlijk niet wat ING nodig had, zeker in het licht van de kapitaalinjectie waarmee de Staat een paar maanden later te hulp moest snellen.

De heer Kleijwegt verklaarde voor de commissie dat DNB formeel vermoedelijk het inkoopprogramma niet goed hoefde te keuren. De dreiging van een mogelijke overname maakte het inkoopprogramma in zijn ogen echter begrijpelijk. Ook de heer Wellink heeft zich in deze zin tegenover de commissie uitgelaten.

De heer Kleijwegt: «Dit is een inkoopprogramma op het niveau van ING Groep. Ik weet niet zeker of wij dit formeel moesten goedkeuren, maar ik zal een materieel antwoord geven dat duidelijk maakt hoe snel de tijd veranderd is. De aankondiging van het inkoopprogramma vond plaats in de nasleep van de problematiek rond ABN: de TCI-brief die gestuurd werd, activistische aandeelhouders en activistische private-equitypartijen. Financiële partijen hadden de grote zorg dat zij als er te veel geld in kas zou zitten, een target zouden worden voor activistische aandeelhouders. Bovendien was iedereen op dat moment nog sterk overtuigd van de waarde van de Basel II-berekeningen. U hebt gerefereerd aan het feit dat ING volgens die berekeningen zeer ruim was gekapitaliseerd. Formeel hadden we er dus niet veel over te zeggen, maar materieel vond ik het in die context een begrijpelijke beslissing.»¹

DNB ondernam geen stappen om het inkoopprogramma stop te zetten. Voor DNB was een argument dat het stopzetten van het inkoopprogramma, of het niet uitkeren van interim-dividend waar dit eerdere jaren wel gebruikelijk was geweest, financiële markten een duidelijk signaal had gegeven dat er bij ING iets mis was. DNB vond dat in de omstandigheden van dat moment eveneens risicovol.

De heer Wellink: «Ik heb mij zitten afvragen hoe je dat moet benaderen. Ik heb er geen antwoord op. Je zit in een verslechterend kwadrant. Het lijkt overigens geen twijfel dat ING op dat moment aan alle normen voldeed, met inbegrip van de afwaarderingen op de portefeuille. Men voldeed aan alle normen, ook aan de eigen interne kapitaalnormen. Ik heb mij zitten afvragen of er dan toch niet een moment komt dat je moet zeggen: wij houden op met het inkoopprogramma. Je zit echter zo langzamerhand in heel tricky marktomstandigheden. Elk signaal dat je geeft, kan weleens de verkeerde richting uitwerken en je verder verzwakken, dus ook als je zegt: ik stop het inkoopprogramma. Ik heb hier dan ook geen uitsluitend antwoord op, maar ik begrijp dat u zegt «het is een dilemma». Het was ongetwijfeld ook een dilemma voor het bedrijf. Maar, nogmaals, men voldeed aan alle eisen. In die zin denk ik dat niemand kan zeggen dat dit een onverantwoorde activiteit was.»²

Na val Lehman verliest ook ING het vertrouwen van de markt

Door de val van Lehman Brothers op 15 september 2008 drong het ineens tot financiële markten door dat banken wel degelijk echt failliet konden gaan. Vooral instellingen met een grote blootstelling aan de Amerikaanse huizenmarkt en economie hadden hiermee te kampen. Marktpartijen

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Kleijwegt, 28 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

eisten hogere kapitaalratio's dan de prudentiële normen om überhaupt nog zaken te doen.

*De heer **Wellink**: «In een heel korte periode sloegen de markten volstrekt om. Ze vroegen ineens kapitaal en begonnen hogere kapitaalratio's te eisen. Als een bank dat niet kon leveren, duvelen de koersen omlaag. In een paar weken veranderde het beeld volstrekt en begon men zich bewust te worden hoe zwak de bancaire sector gegeven de omstandigheden gekapitaliseerd was. (...) Men keek overal doorheen, ook door prudentiële filters. De markten geloofden niks.»¹*

Hoewel de voorspellingen van ING en van de kredietbeoordelaars over het kredietverlies op de Alt-A-portefeuille ook in september nog positief bleven, raakte het marktvertrouwen in ING in een vrije val. Op 16 september raadde zakenbank Goldman Sachs zijn klanten aan hun aandelen ING van de hand te doen. In figuur 5.6 is te zien hoe het aandeel van ING vanaf de tweede week van september onder grote druk komt te staan. De slotkoers op vrijdag 17 oktober was 44% lager dan de slotkoers van maandag 13 oktober. Ten opzichte van medio juli 2007 was de koersdaling zelfs 75%.

Voor ING als grote en internationaal actieve financiële speler was niet alleen de blootstelling aan de Alt-A-markt problematisch. In haar rapport Verloren Krediet constateerde de Tcofs al dat het verzekeringsbedrijf van ING beleggingsverliezen had geleden door teruggang van alle markten. De kapitaalpositie van de verzekeraar werd hierdoor aangetast. De heer Van Eden, hoofd capital management bij ING, verklaart:

*De heer **Van Eden**: «(...) we hadden natuurlijk nog wel andere zorgen, over de dalende aandelenmarkten wereldwijd, over de spread widening die overal plaatsvond, over de emerging markets die een enorme klap hebben gekregen na de zomer. Wij waren natuurlijk internationaal enorm gediversifieerd.»²*

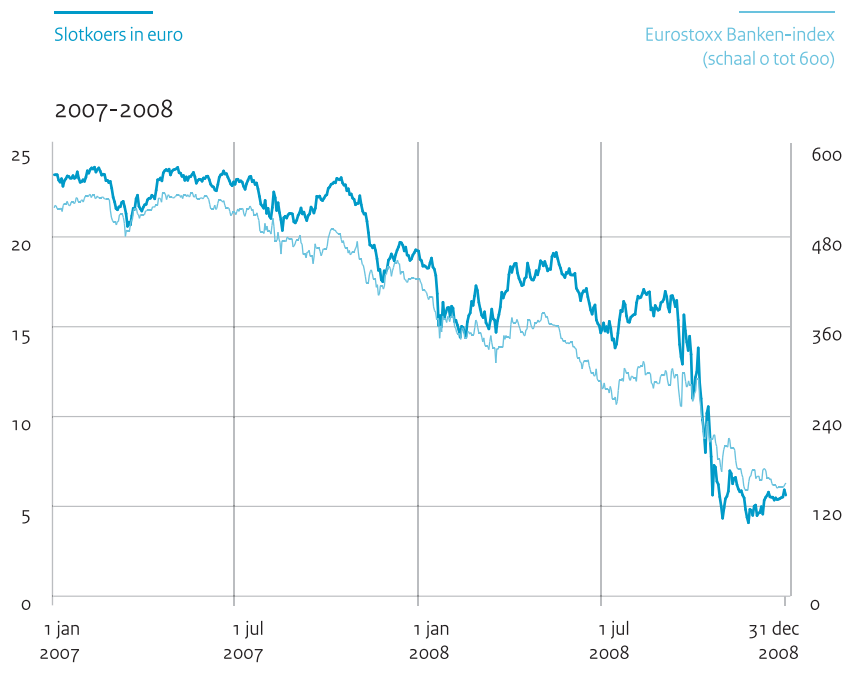
¹ Verslag openbaar verhoor met de heer Wellink, 2 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Van Eden, 16 november 2011.

Figuur 5.6

Koers aandeel ING op de Amsterdamse beurs in 2007-2008

Ter referentie is ook het koersverloop van de Europese banken weergegeven (Eurostoxx Banken-index).



Bron: Bloomberg

5.2.4 Rol ING tijdens en na het Benelux-weekend

Tijdens het Benelux-weekend van 27 en 28 september 2008 overwoog ING, ondanks de nodige aarzelingen vanwege de turbulente marktomstandigheden, serieus een overname van het belang van Fortis in ABN AMRO (zie ook hoofdstuk 4). Voorafgaand en tijdens het weekend waren er contacten tussen de minister van Financiën, de heer Bos, de president van DNB, de heer Wellink, de voorzitter van de raad van bestuur van ING, de heer Tilmant, en de Eurocommissaris voor Mededinging, mevrouw Kroes. Daarbij werd gesproken over eventuele belemmeringen voor ING, vanuit mededingingsoogpunt, om Nederlandse onderdelen van Fortis, waaronder het belang in ABN AMRO, over te nemen. Voor de autoriteiten was de opstelling van mevrouw Kroes voldoende aanleiding om verder te werken aan een dergelijke transactie.¹

Op zaterdag 27 september waren meerdere teams van ING aanwezig in de dataroom van Fortis in Brussel. Op zondag was er meermaals telefonisch contact tussen de heer Tilmant en de minister van Financiën over de interesse van ING in het belang van Fortis in ABN AMRO. Tijdens zijn verhoor verklaart de heer Hommen dat ING tijdens deze gesprekken een indicatie heeft gegeven van de waarde van ABN AMRO, 4 tot 5 miljard euro, maar dat de partijen in dat weekend niet tot elkaar zijn gekomen. Uit de serieuze interesse voor ABN AMRO wordt duidelijk dat de raad van bestuur van ING op dat moment redelijk zeker was over zijn eigen positie.

¹ Verslag openbaar verhoor met de heer Bos, 5 december 2011, blz. 46-47.

*De heer **Hommen**: «(...) er is gedurende de avond uitvoerig gesproken over de vraag of ING geïnteresseerd zou zijn in het overnemen van ABN AMRO. Dat heeft echter niet tot resultaat geleid.»¹*

Toch kwam het bedrijf kort daarna zelf in de problemen.

*De heer **Van Eden**: «Dat wil maar weer zeggen dat we dus niet dachten dat we geen geld op de plank hadden liggen en dat we echt een probleem hadden met onze kapitaalpositie, omdat we wel degelijk heel serieus hebben gekeken naar het kopen van – in eerste instantie – Fortis. Maar dat bleek een enorme kluit te zijn, dus dat idee hebben we heel snel verlaten. Maar toen hebben we gekeken naar Nederlandse bedrijfsonderdelen.»²*

ING zag uiteindelijk af van een bod op ABN AMRO

Op zondagavond 28 september kwamen de partijen niet tot overeenstemming over een transactie. Wel verkreeg ING twee weken exclusieve onderhandelingsruimte met Fortis over de koop van dit belang.

*De heer **Hommen**: «Op die zondag liep het niet uit op een transactie. Er is echter wel gepraat over de vraag of ING een en ander de komende twee weken nog eens wilde nagaan, misschien met wat meer rust. Men was bereid om daarvoor exclusiviteit te geven. ING is daarmee eigenlijk wel akkoord gegaan.»¹*

De volgende dag veroorzaakte de afwijzing van het Troubled Assets Relief Program (TARP) in de Verenigde Staten een koersval op de aandelenmarkten wereldwijd. Daarnaast waren er geruchten in de markt dat ING een overname van ABN AMRO overwoog. Daarbij speelde een rol dat de interim-ceo van Fortis, de heer Dierckx, was gefotografeerd met een papier onder zijn arm waarop een bedrag van 10 miljard euro voor de verkoop van ABN AMRO stond geschreven.

*De heer **Hommen**: «De wereld heeft daaraan gekoppeld dat ING ABN AMRO voor 10 mld. ging overnemen en de aandelenprijs van ING zakte de volgende dag vrij snel. Toen heeft ING besloten om onmiddellijk te laten weten dat hij niet geïnteresseerd was.»¹*

De koers van het aandeel ING daalde sterk, meer dan 18% ten opzichte van de slotkoers van vrijdag. Deze koersval bewoog het bedrijf ertoe om maandagavond 29 september publiekelijk aan te kondigen geen bod uit te brengen op ABN AMRO. De sterke daling van de aandelenkoers werd door het bedrijf gezien als een indicatie dat de markt een dergelijke overname niet zag zitten.

Een alternatief: een bod op ABN AMRO ondersteund door de Staat
Na de sterke koersdaling op maandag werd een overname van ABN AMRO door ING niet langer opportuun geacht. In de dagen na het Benelux-weekend bekeek het bedrijf verschillende alternatieve constructies om toch een transactie te kunnen verrichten.

*De heer **Wellink**: «Maandag ook zei Tilmant al tegen mij: 5 mld. wil ik niet geven, het is misschien maar 2 mld., en dinsdag had hij al een plan op tafel liggen dat DNB ABN AMRO zou overnemen en alle risico's zou afschermen, waarna hij de assets daaruit zou krijgen. Dat was dus zondag geen goed plan.»³*

¹ Verslag openbaar verhoor met de heer Hommen, 1 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Van Eden, 16 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

Uit de stukken ter beschikking van de commissie blijkt dat adviseurs van ING verschillende alternatieven bedachten. Onder andere is daarbij gekeken naar de mogelijkheid van een overname van ABN AMRO ondersteund door een garantie van de Staat op de Alt-A-portefeuille. Een dergelijke garantie zou de onzekerheid van de markt over deze portefeuille kunnen wegnemen, waardoor ING meer zou kunnen betalen voor ABN AMRO. Dit alternatief verdween echter vrij snel naar de achtergrond.

5.2.5 Conclusies voortraject

ING maakte zichzelf in grote mate afhankelijk van Alt-A-markt

Vanaf de start van ING Direct groeide de (vooral Amerikaanse) hypotheekportefeuille van ING Direct explosief. De commissie constateert dat in de raad van commissarissen begin 2006 kritische vragen zijn gesteld over deze groei. Toch koos ING ervoor de portefeuille verder uit te breiden.

Door de Amerikaanse wetgeving was ING Direct USA, de Amerikaanse internetbank van ING, verplicht om minstens 65% van het opgehaalde spaargeld te investeren in consumentenkrediet. Het bedrijf koos ervoor om een groot deel van deze investeringen te doen in Alt-A-hypotheekobligaties, waarvan een groot deel gebaseerd was op, qua herkomst en type, risicovolle hypotheeken. De commissie constateert dat ING met deze investeringen ver boven de wettelijke eis zat.

Door de omvang en aard van de Alt-A-portefeuille maakte ING zichzelf in sterke mate afhankelijk van de ontwikkelingen op een specifieke markt met een beperkt aantal spelers. De commissie is van oordeel dat ING de consequenties van dit concentratierisico heeft onderschat.

ING reageerde in onvoldoende mate en te laat op verslechterende situatie Amerikaanse huizenmarkt

Eind 2007 was duidelijk dat er ernstige problemen waren op de Amerikaanse huizenmarkt. ING hield echter lange tijd vol dat zijn Alt-A-portefeuille veilig was omdat de verwachte kredietenverliezen beperkt bleven. ING ging zelfs door met het aankopen van Alt-A-obligaties totdat de Amerikaanse toezichthouder OTS in het tweede kwartaal van 2008 de aanbeveling deed om daarmee te stoppen. Vanwege de boekhoudkundige classificatie van de portefeuille moest ING een steeds hogere negatieve herwaarderingsreserve aanhouden. Dit trok steeds sterker de aandacht van marktpartijen. De marktperceptie van de Alt-A-portefeuille verslechterde vanaf begin 2008 in snel tempo.

ING gaf in de verhoren aan dit effect te hebben onderschat. De commissie concludeert dat ING ook het overslaan van de problemen van de subprime- naar de Alt-A-markt heeft onderschat, en te laat en onvoldoende heeft onderkend een probleem met de Alt-A-portefeuille te hebben. De commissie is dan ook van oordeel dat ING onvoldoende gereageerd heeft op de steeds verslechterende situatie op deze markt.

ING onderschatte effecten van regelgeving

Het verlagen van de kredietbeoordeling van de Alt-A-obligaties had door de Basel II-regels tot gevolg dat ING veel meer kapitaal moest aanhouden. Daarnaast moesten vanwege de IFRS-boekhoudregels grotere verliezen worden genomen op de portefeuille dan alleen de verwachte kredietverliezen.

De commissie concludeert dat ING deze effecten van regelgeving heeft onderschat. Het is in de ogen van de commissie verwijtbaar dat ING zich heeft laten overvallen door het effect van de boekhoud- en Basel II-regels in een sterk verslechterende markt.

ING had risico's kunnen en moeten verminderen

In het voorjaar van 2007 besloot ING zijn kapitaalpositie terug te brengen door het inkopen van 5 miljard euro aan eigen aandelen verdeeld over een periode van 2 jaar. Tijdens de eerste reddingsoperatie van Fortis, eind september 2008, overwoog ING serieus een overname van ABN AMRO en andere onderdelen van Fortis.

Deze laatste overweging laat zien dat het bedrijf, tot vlak voordat het zijn problemen bij DNB en het ministerie van Financiën op tafel legde, een te positief zelfbeeld had. Pas kort voordat ING begin oktober zijn problemen op tafel legde, was het bedrijf zich echt zorgen gaan maken.

In de ogen van de commissie was er voor ING in de eerste maanden van 2008, en zeker na afloop van het eerste kwartaal, voldoende aanleiding om in te grijpen in directe zin (via de Alt-A-portefeuille zelf) of indirecte zin (via versterking van de kapitaalpositie).

DNB baseerde oordeel portefeuille vooral op rating en op oordeel OTS

Naar aanleiding van de zich ontwikkelende crisis begon DNB onder meer via het in september 2007 opgerichte Crisis Monitoring Team de liquiditeit en blootstelling aan activa gerelateerd aan de Amerikaanse huizenmarkt van de Nederlandse financiële instellingen intensiever in de gaten te houden. In 2008 had DNB veelvuldig contact met ING over de kapitaalpositie van het bedrijf. ING bleef voldoen aan zijn eigen kapitaaldoelstellingen en aan de prudentiële normen van de toezichthouder. In deze periode drong DNB vooral aan op het verbeteren van de liquiditeitspositie. In de loop van het voorjaar van 2008 kreeg DNB daarnaast steeds meer aandacht voor de Alt-A-portefeuille van ING.

De commissie constateert dat DNB zijn oordeel over de Alt-A-portefeuille voor een belangrijk gedeelte baseerde op de triple A rating, de buffers in de portefeuille welke daaraan ten grondslag lagen en het oordeel van de Amerikaanse toezichthouder op ING Direct USA, de OTS. DNB heeft zelf dus maar in beperkte mate inhoudelijk naar de Alt-A-portefeuille gekeken.

DNB had in het voortraject steviger moeten optreden richting ING

De Amerikaanse toezichthouder OTS drong er in het tweede kwartaal van 2008 bij ING op aan om niet langer Alt-A-obligaties te kopen. Vanaf dat moment namen ook bij DNB de aandacht voor en zorgen over de portefeuille toe. DNB vroeg inlichtingen aan ING en voerde gesprekken met ING-bestuurders en de OTS. Pas eind september 2008, toen na de val van Lehman Brothers en de Fortis-crisis de beurskoers van ING sterk begon weg te zakken, gingen de seinen bij DNB op rood. Rond 2 oktober klopte ING zelf aan bij DNB om over zijn problemen, waaronder de Alt-A-portefeuille, te praten.

De commissie constateert dat het in deze periode desondanks niet gekomen is tot duidelijke aanbevelingen van DNB aan ING om de risico's te beperken. In de ogen van de commissie lijkt er, ondanks de gesprekken met ING en het verbeteren van de kennis over de portefeuille, geen sprake te zijn geweest van een gevoel van urgentie bij DNB. De zorgen waren niet dusdanig dat het roer werd omgegooid.

De commissie is van oordeel dat de marktsignalen die bij ING tot ingrijpen hadden moeten leiden, ook voor DNB een aanleiding hadden moeten vormen om, gebruikmakend van het bestaande instrumentarium, steviger op te treden richting ING.

Ministerie van Financiën had voor oktober 2008 te weinig oog voor kwetsbaarheid ING

Voor zover de commissie heeft kunnen vaststellen, was pas 8 oktober 2008 het eerste moment dat het ministerie kennisnam van de specifieke problemen van ING, voornamelijk wat betreft de Alt-A-portefeuille.

De commissie constateert dat het ministerie van Financiën, vanaf het moment dat het op 8 oktober 2008 het verzoek kreeg om mee te werken aan een oplossing voor de problemen van ING, voortvarend aan de slag ging om deze problemen aan te pakken.

Vanaf de zomer van 2007 waren er echter signalen geweest dat er zwaar weer op komst was in de financiële sector en was te verwachten dat ook Nederlandse instellingen daar niet immuun voor zouden blijken. Toch moest de kapitaalinjectie die ING in oktober kreeg ad hoc ontwikkeld worden.

De commissie is van mening dat voorafgaand aan oktober 2008 ook vanuit het ministerie onvoldoende aandacht is geweest voor de kwetsbare positie van ING, mede in het licht van de systeemrelevantie van de bank.

5.3 Kapitaalinjectie: oktober 2008 – november 2008

5.3.1 ING vraagt autoriteiten om steun

Na de val van Lehman Brothers op 15 september 2008 begon de raad van bestuur van ING zich ernstig zorgen te maken over de ontwikkelingen op de financiële markten. De koersval van maandag 29 september wees het bedrijf op zijn eigen problemen. In de ogen van ING was de koersdaling een indicatie dat marktpartijen minder vertrouwen kregen in het bedrijf. Vanaf dat moment overwoog de bank voor het eerst drastische stappen rondom de Alt-A-portefeuille te ondernemen. Volgens de heer Timmermans is daarbij gekeken naar de volgende opties:

De heer Timmermans: «Eigenlijk is er al voor die tijd – dan praat je over de periode na 15 september – gekeken naar vragen zoals kan afwaarderen het probleem oplossen? Kunnen wij meedoen aan TARP? Valt er iets te verkopen? Dat zijn de interne zaken.»¹

Volgens de heer Schilder, directeur toezicht banken bij DNB, begon ook DNB zich vanaf de sterke koersdaling op maandag zorgen te maken over ING.

De heer Schilder: «Men kreeg toen namelijk heel duidelijk uit de markt te verstaan dat men zich ernstig zorgen maakte over het feit dat ING 10 mld. zou betalen voor ABN AMRO. Men heeft aan het eind van die dag [maandag 29 september] de knoop doorgehakt en gezegd dat men dit niet meer zou doen. Achteraf gezien, was naar mijn idee de geest toen uit de fles en meteen daarna hebben we ook een gesprek gehad over de Alt-A-portefeuille. Daarmee werd er een zekere lijn ingezet.»²

¹ Verslag openbaar verhoor met de heer Timmermans, 17 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor met de heer Schilder, 30 november 2011.

2 oktober: gesprek met DNB

Enkele dagen later, op donderdag 2 oktober, meldde ING zich bij DNB met zijn problemen. ING gaf aan bezorgd te zijn over de gevolgen van de val van Lehman Brothers voor het bedrijf. Daarnaast sprak de instelling haar zorgen uit over de marktperceptie van de Alt-A-portefeuille.

De heer Timmermans: «Op 2 oktober waren wij ook al bij de Nederlandsche Bank. Dus je praat al over de zorg over wat je ziet na de Lehman-crisis en wat er gebeurt met de Alt-A-portefeuille. Je ziet dat dit een zorgwekkende kant uitgaat. Wij zijn dus eerst bij onze toezichthouder geweest en daarna bij het ministerie van Financiën.»¹

De situatie rond de Alt-A-portefeuille was volgens ING als volgt: het bedrijf voldeed weliswaar ruimschoots aan de prudentiële kapitaaleisen, maar marktpartijen keken steeds meer naar de grote negatieve herwaarderingsreserve die ING moest aanhouden als gevolg van de dalende marktwaarde van de Alt-A-obligaties. De steeds grotere negatieve herwaarderingsreserve had geen invloed op de prudentiële ratio's, maar tastte wel het eigen vermogen aan. Volgens ING was niet zozeer het verwachte kredietverlies, maar vooral de perceptie van de Alt-A-portefeuille het probleem.

De heer Van Eden: «(...) in oktober zijn wij naar de Staat gegaan met het verzoek om hulp in deze activacategorie. Dus op een gegeven moment hebben wij gezegd: dit wordt meer en meer een focus van de hele markt, wij denken nog steeds dat uiteindelijk de kredietverliezen in deze portefeuille heel beperkt zullen zijn, maar in de tussentijd leidt het tot een enorme negatieve herwaarderingsreserve waar de markt in toenemende mate naar kijkt. (...) Zoals ik al zei, was het voor ons niet een enorme focus, omdat wij automatisch in onze gedachten die negatieve herwaarderingsreserve terugboekten in het kapitaal.»²

Na afloop van het derde kwartaal werd ook duidelijk dat ING Direct USA voor het eerst een verlies op de Alt-A-portefeuille moest boeken.³ De buffers in de Alt-A-hypotheekobligaties waren niet langer toereikend om de verwachte verliezen op te vangen. Volgens ING verslechterde de vooruitzichten van de onderliggende portefeuille sterk na de val van Lehman Brothers.⁴ In de markt bestond de vrees dat de verliezen van ING door de grote blootstelling aan de Alt-A-markt sterk konden oplopen. Hierdoor ontstond onzekerheid over de kapitaalpositie van het bedrijf. Daarnaast was volgens de heer Van Eden niet alleen de blootstelling aan de Alt-A-markt problematisch: ING had ook last van de dalende aandelenmarkten wereldwijd en problemen op de opkomende markten.⁵

In de ogen van DNB waren de grote negatieve herwaarderingsreserve en de onzekerheid over toekomstige verliezen op de Alt-A-obligaties problematisch voor ING. Daarbij was vooral de perceptie van de Alt-A-portefeuille het probleem. DNB was dan ook voorstander van het aanpakken van dit probleem. In de daaropvolgende weken werkten DNB en ING gezamenlijk aan mogelijke oplossingen voor de Alt-A-problematiek.

De heer Kleijwegt: «Ja klopt, wij waren er een sterk voorstander van dat er iets zou worden gedaan met betrekking tot de Alt-A-portefeuille. Dat beschouwden wij namelijk als het probleem bij ING, niet de algemene kapitalisatie maar de Alt-A-portefeuille.»⁶

¹ Verslag openbaar verhoor met de heer Timmermans, 17 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor met de heer Van Eden, 16 november 2011.

³ ING moest daarbij een groter bedrag afschrijven dan alleen het verwachte kredietverlies. Deze afschrijvingen hadden een negatief effect op de prudentiële ratio's.

⁴ Verslag openbaar verhoor met de heer Timmermans, 17 november 2011, blz. 23.

⁵ Verslag openbaar verhoor met de heer Van Eden, 16 november 2011, blz. 28.

⁶ Verslag openbaar verhoor met de heer Kleijwegt, 28 november 2011.

Daarnaast had ING te maken met een ander probleem. Sommige Europese landen verhoogden de dekking van het depositogarantiestelsel. Daardoor kreeg ING Direct in enkele Europese landen last van de uitstroom van spaargeld. Begin oktober verzocht het bedrijf DNB en het ministerie van Financiën om verhoging van de dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel (zie ook hoofdstuk 6).

8 oktober: ING legt zijn problemen op tafel bij het ministerie van Financiën
Op 8 oktober hadden de heren Tilmant en Hommen een gesprek met de minister van Financiën. In dit gesprek benadrukte ING de zorgelijke situatie op de financiële markten en drong het bedrijf aan op overheidsmaatregelen om de Nederlandse financiële sector te ondersteunen. Daarnaast kwamen voor het eerst de eigen problemen van ING aan bod.

De heer Bos: «Vanaf het begin, vanaf het allereerste contact, heeft ING twee problemen bij ons op tafel gelegd. Ten eerste was er sprake van een puur kapitaaltekort in het licht van het feit dat ook in andere landen andere banken hun solvabiliteit verbeterden, hun kapitaalbuffers verhoogden. Zij zagen zich ook genoodzaakt om dat te doen, maar zagen niet hoe zij dat moesten doen. Ten tweede was er het probleem van de Alt-A-portefeuille.»¹

Volgens de heer Hommen werd behalve over het probleem met de Alt-A-portefeuille ook gesproken over het herkapitaliseren van banken, een garantieregeling voor bancaire leningen en de hoogte van de dekking van het depositogarantiestelsel. Over het laatstgenoemde aspect was al voorafgaand aan de verhoging van de dekking naar 100 000 euro op 7 oktober 2008 contact geweest tussen ING en het ministerie van Financiën.

De heer Hommen: «Wel ben ik aanwezig geweest bij de meeting met de heer Bos en de heer Tilmant op 8 oktober, waarin uitgebreid gesproken is over de omstandigheden in de markt op dat moment en over wat er aan de hand was. We zagen dat de wereld snel zijn liquiditeit verloor als gevolg van het echec Lehman Brothers. Daardoor konden markten niet meer op normale wijze werken. Aan minister Bos is toen geadviseerd over de maatregelen die genomen zouden kunnen worden. Hij heeft later verzocht, die maatregelen op te schrijven. Er is onder andere gezegd dat men wel geïnteresseerd was in de Alt-A-portefeuille en dat men mogelijk geïnteresseerd was in kapitaal in het geval dat het met de Alt-A-portefeuille niet zou werken. Tevens is er gevraagd om een algemene financiering en een kijk naar het depositogarantiestelsel.»²

Insteek van het ministerie van Financiën

Rond 8 oktober werd het de minister voor het eerst duidelijk dat ING zelf serieus problemen had.

De heer Bos: «Wanneer sprake was van solvabiliteitsproblemen? Als ik het even los zie van de urgente en de onmiddellijke crisissituatie bij Fortis/ABN AMRO, waar een heleboel aspecten tegelijk van orde kwamen, is het eerste moment dat duidelijk werd dat hiervan sprake kon zijn naar mijn beste herinnering rond 8 oktober geweest, toen ING zich meldde.»¹

¹ Verslag openbaar verhoor met de heer Bos, 5 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor met de heer Hommen, 1 december 2011.

DNB, ING en het ministerie van Financiën beschouwden zowel de Alt-A-portefeuille als de in de ogen van de markt te lage kapitaalpositie als de kernproblemen van het bedrijf. Het was daarbij voor alle betrokkenen duidelijk dat er op korte termijn iets moet gebeuren om het vertrouwen in ING te herstellen. Volgens ING en DNB was de minister ontvankelijk voor de problematiek rond de Alt-A-portefeuille, maar reageerde de minister terughoudend ten aanzien van het overnemen of garanderen van bezittingen van banken, zoals de Alt-A-portefeuille van ING.¹ Op 8 oktober meldde ING ook aan het ministerie van Financiën dat de kredietbeoordelaar Moody's een afwaardering van ING overwoog.² Deze afwaardering kon nadelige effecten hebben voor het vertrouwen in ING.

De terughoudendheid van het ministerie van Financiën ten aanzien van het afschermen van de risico's uit de Alt-A-portefeuille lijkt te zijn ingegeven door de wens om de belastingbetaler niet op te zadelen met besmette activa van banken, mede vanwege het moreel risico dat dit met zich mee zou brengen. Volgens het ministerie zouden in dat geval de slechte delen van een bank overgenomen worden, terwijl de bank door zou kunnen gaan alsof er niets aan de hand was. Daarbij was een dergelijke oplossing in de ogen van het ministerie politiek moeilijk verkoopbaar, omdat hierdoor het beeld ontstond dat de slechte risico's voor rekening van de belastingbetaler kwamen. De commissie constateert echter dat de minister het politieke draagvlak niet heeft getoetst in de Tweede Kamer voorafgaand aan de onderhandelingen met ING in het weekend van 18 en 19 oktober. Op 9 oktober kwam de kapitaalverstrekkingfaciliteit tot stand (zie ook hoofdstuk 8). Het ministerie van Financiën kon vanaf dat moment een «in de kern gezonde» bank kapitaal verschaffen om zelf de verliezen op zijn bezittingen te kunnen dragen.³

*De heer **Bos**: «Ik vond het tegenover de belastingbetaler een heel slecht verhaal dat als je belastinggeld zou gaan gebruiken, je dat alleen maar zou doen om het slechtste deel van de banken over te nemen en alle risico's op je te nemen, terwijl die bank zou kunnen doorgaan alsof er niets gebeurd was. Het had mijn voorkeur, vanaf het begin, om zo veel mogelijk te streven naar oplossingen waarbij je een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid en het risico bij de bank zelf houdt. (...) Ik meen dat de heer Gerritse hier heeft gezegd dat wie zijn billen brandt op de blaren moet zitten. Dat is heel simpel gezegd de filosofie die onder onze voorkeuren stak. In die zin zitten «bad bank»-achtige oplossingen en sommige vormen van garanties en verzekeringen wel heel erg in de buurt van de bank bevrijden van een groot probleem op kosten van de belastingbetaler. Dat is misschien net wat te makkelijk voor zo'n bank, die een deel problemen echt aan zichzelf en aan eigen fouten te danken heeft.»⁴*

ING bracht richting het ministerie naar voren dat de problemen met de Alt-A-portefeuille vooral boekhoudkundig van aard waren: de perceptie van de portefeuille was het grote probleem. De heer Gerritse, secretaris-generaal en thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën, verwoordt dit als volgt:

*De heer **Gerritse**: «Men vreesde die downgrade door Moody's, men was echt gefocust op de ontwikkelingen op de beurs; het was een beursgenoteerde onderneming en het ging snel naar beneden. Voor het overige zag ING het zelf als in essentie een boekhoudprobleem; zo heeft het dit daar ook lang gezien en ermee gehandeld. Er was het*

¹ Verslag openbaar verhoor met de heer Schilder, 30 november 2011, blz. 56, en verslag openbaar verhoor met de heer Timmermans, 17 november, blz. 26.

² Gegevens verstrekt door het ministerie van Financiën per brief d.d. 15 februari 2012.

³ Verslag openbaar verhoor met de heer Ter Haar, 1 december 2011.

⁴ Verslag openbaar verhoor met de heer Bos, 5 december 2011.

voortdurende risico dat er moest worden afgewaardeerd op het kapitaal, of dat het dit door de winst- en verliesrekening moest trekken, met alle negatieve beeldvorming die daarbij zou horen. ING aarzelde hier enorm over. Eigenlijk heb ik de situatie steeds ervaren als de interpretatie van het probleem als een boekhoudprobleem, met onvoldoende realisatie dat er een echt probleem in die portefeuille zat, dat met boekhoudregels niet te tackelen was. Mij is dit na 8 oktober bekend geworden. Ook vanwege het feit dat ING in beeld was voor de mogelijke overname van ABN AMRO, denk ik dat dit beeld ook bij de Nederlandsche Bank leefde; daar werd dit dus ook gezien als een boekhoudprobleem dat zou kunnen worden opgelost, of men vond die portefeuille heel veel meer waard dan de marktwaarde – dat laatste werd ons voortdurend verklaard – dus dat er niet zo'n groot probleem was.»¹

ING wil op zeer korte termijn starten met besprekingen over een kapitaalinjectie

Eén dag nadat ING zijn problemen bij het ministerie van Financiën aankaarte, verzocht de bank om op zeer korte termijn te starten met besprekingen over een kapitaalinjectie. Er leek sprake van grote urgentie van de zijde van ING. Daarbij speelde onder meer de dreigende afwaardering door Moody's een rol. Op 10 oktober trok ING het verzoek om op zeer korte termijn te beginnen met besprekingen in. Het bedrijf wilde afwachten of de kapitaalverstrekkingfaciliteit van 20 miljard euro die de Staat een dag eerder heeft aangekondigd mogelijk enige rust in de markt bracht zodat een kapitaalinjectie niet op zeer korte termijn nodig was. De heer Ter Haar, directeur financiële markten en plaatsvervangend thesaurier-generaal bij het ministerie van Financiën, verwoordt dit als volgt:

De heer Ter Haar: «Aan het eind van die donderdag [9 oktober] kwam het verzoek «wij willen graag snel, eigenlijk voor maandag [13 oktober], kapitaalsteun hebben». Het ging dus alleen maar om kapitaalsteun. Die vrijdag is de minister naar buiten gekomen, samen met de heer Wellink, met de aankondiging van een kapitaaloket van 20 mld. Vervolgens kwam, waar wij zorgen hadden dat ING weg zou glijden, in de loop van de vrijdag het bericht van ING «het hoeft even niet, dit weekend, want de aankondiging van het loket is al een enorme steun op de markt.» De steun die de overheid uitsprak zou voor de markt al voldoende signaal zijn dat Nederland voor zijn instellingen zorgde.»²

5.3.2 Twee werkstromen richting het onderhandelingsweekend

Op 8 oktober 2008 werd bij het ministerie van Financiën een ING-team opgezet. Allen & Overy en Rothschild werden ingehuurd als externe ondersteuning. ING en DNB verschaften het ministerie informatie over het Alt-A-probleem en mogelijke oplossingsrichtingen.³ Vanaf dit moment tot aan de onderhandelingen op zaterdag 18 oktober is door ING, DNB en het ministerie gewerkt in twee werkstromen.

De heer Ter Haar: «Wij hebben zelf ook twee werkstromen gehad, zoals de heer Timmermans al gezegd heeft, aan alle kanten, dus aan de kant van Financiën, aan de kant van ING en aan de kant van DNB. Ze hebben gekeken naar kapitaalsteun en ringfencing van de Alt-A. Rond kapitaalverstrekking zijn verschillende scenario's de revue

¹ Verslag openbaar verhoor met de heer Gerritse, 30 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor met de heer Ter Haar, 1 december 2011.

³ Gegevens verstrekt door het ministerie van Financiën per brief d.d. 15 februari 2012.

gepasseerd. (...) Voor de Alt-A zijn diverse varianten de revue gepasseerd.»¹

Werkstroom afschermen risico's uit de Alt-A-portefeuille

Ondanks de terughoudendheid van de minister en de ambtelijke top is door ambtenaren van het ministerie van Financiën uitgebreid gewerkt aan het in kaart brengen van de Alt-A-problematiek en specifieke oplossingen voor dit probleem. De heer Ter Haar verklaart dat daarbij verschillende oplossingen zijn bekeken, waarbij een spv-constructie dominant was.¹ In deze constructie nam een special purpose vehicle (spv) de Alt-A-portefeuille van de bank over.² De Staat zou daarbij het risico op deze portefeuille gaan dragen.

Werkstroom kapitaalsteun: geen aandelen maar kernkapitaaleffecten

Daarnaast werd door ING, DNB en het ministerie gewerkt aan verschillende varianten van kapitaalsteun. Er werd onder meer over gesproken om hiervoor aandelen, zogenaamde kernkapitaaleffecten, of een combinatie daarvan te gebruiken. Bij herkapitalisatie in de vorm van aandelen was er een belangrijke beperking. De raad van bestuur van ING was maar gemachtigd om maximaal 10% van het uitstaande aandelenkapitaal aan aandelen uit te geven zonder goedkeuring van de algemene vergadering van aandeelhouders. Wachten op deze goedkeuring zou vertraging met zich meebrengen. Gezien de turbulente omstandigheden op de markt vonden ING, DNB en het ministerie dat niet wenselijk. Daarbij was er van de zijde van ING en DNB niet veel behoefte aan de Staat als aandeelhouder.

De heer Ter Haar: «Het nadeel van aandelen was gelegen in het feit dat je op grond van de statuten en zelfs van wetgeving sowieso maar 10% mag emitteren zonder goedkeuring van de algemene vergadering van aandeelhouders, dus dat gaf beperkingen ten aanzien van het bedrag. Bovendien was er bij ING weinig behoefte aan de Staat als aandeelhouder; dat speelde ook mee. (...) ING had behoefte om de overheid niet in de rol van aandeelhouder te zetten. De Nederlandsche Bank deelde dat sentiment, denk ik. Eerlijk gezegd was er van de kant van de minister ook geen dwingende behoefte om aandeelhouder te worden.»³

Volgens de heer Van Eden bestond er nog een aantal andere praktische bezwaren tegen een aandeelhouderschap van de Staat in grote percentages. Banklicenties en eventueel belastingvoordelen konden verloren gaan. Daarnaast moest de Staat zich dan ineens gaan bemoeien met allerlei activiteiten van ING in het buitenland.⁴

Voor het ministerie was de exacte vorm van de kapitaalinjectie minder belangrijk dan de vraag of werd voldaan aan een aantal voorwaarden. Belangrijke voorwaarden waren onder meer de aanwezigheid van voldoende rendementswaarborgen, het verkrijgen van zeggenschap en een beperking van beloningsvoorwaarden (zie hoofdstuk 8). Gedurende de crisis en vooral na de val van Lehman Brothers eisten analisten, investeerders, kredietbeoordelaars en financiële instellingen hogere kapitaalratio's van financiële instellingen. Daarbij was de focus steeds meer gericht op kapitaal van de hoogste kwaliteit het zogenaamde core tier 1- of kernkapitaal. Daardoor was het voor ING belangrijk dat dit kapitaal werd versterkt. In de week voorafgaand aan het onderhandelingsweekend van 18 en 19 oktober ontwikkelde ING een nieuw instrument om

¹ Verslag openbaar verhoor met de heer Ter Haar, 1 december 2011.

² Op 16 oktober 2008 injecteerde de Zwitserse Staat 6 miljard Zwitserse frank in UBS.

Daarnaast werd voor 60 miljard Zwitserse frank aan activa ondergebracht in een aparte spv gefinancierd door de Zwitserse centrale bank. Naar een dergelijke constructie wordt ook wel verwezen als een «bad bank» structuur.

³ Verslag openbaar verhoor met de heer Ter Haar, 1 december 2011.

⁴ Verslag openbaar verhoor met de heer Van Eden, 16 november 2011, blz. 5

het kernkapitaal (core tier 1) te versterken zonder aandelen uit te geven: de kernkapitaaleffecten of core tier 1 securities.

De heer Van Eden: «De markt was enorm gefocust op core tier 1. Het hybride kapitaal dat wij hadden en achtergestelde leningen telde allemaal in de ogen van de markt niet meer mee. Dus wij moesten met iets komen wat niet zomaar een achtergestelde lening met een coupon was. Het moest veel meer aandeelachtig zijn dan dat.»

(...) Vraag: «U zegt in een bijzin: ik heb het erin gezet. Spreek ik nu met de uitvinder van de core tier 1?»

De heer Van Eden: «Ja, absoluut. Ik heb het in de dagen daarvoor in elkaar gedraaid, met de kennis die ik had, met de medewerking van al mijn mensen in Capital Management en met de juridische afdeling.»¹

Het instrument is een mengvorm tussen een aandeel en een achtergestelde obligatie.² Bij een faillissement staan de houders van deze securities op gelijke voet met gewone aandeelhouders. De coupon op het instrument wordt alleen betaald als ING dividend uitkeert aan gewone aandeelhouders. Deze voorwaarden waren noodzakelijk om het instrument als kernkapitaal (core tier 1) te kunnen beschouwen.³ Bovendien is het dividend niet cumulatief. Wanneer geen dividend wordt uitgekeerd vervalt het recht hierop. Voor ING was het voordeel van dit instrument, naast de al genoemde voordelen, dat de aandeelhoudersbelangen niet verwaterden, tenzij na drie jaar werd gekozen voor een conversie naar aandelen (zie box 5.4 in paragraaf 5.3.5). Een kapitaalverstrekking in de vorm van kernkapitaaleffecten benadrukte daarnaast het tijdelijke karakter van overheidsparticipatie. Voor ING was van belang dat de toezichthouder het instrument tot core tier 1-kapitaal rekende.⁴ In de ogen van DNB was een voordeel van het instrument dat de overheid hiermee geen mede-eigenaar werd en daarmee benadrukte dat ze ten opzichte van financiële instellingen een neutrale rol bleef spelen. DNB besloot op grond van de uitzonderlijke omstandigheden en het feit dat de Staat de eigenaar werd deze securities tot het kernkapitaal (core tier 1) te rekenen.

5.3.3 De keuze voor een kapitaalinjectie

In de dagen voorafgaand aan het weekend van 18 en 19 oktober 2008 werd duidelijk dat de minister en de ambtelijke top het afschermen van de risico's van de Alt-A-portefeuille niet zien zitten. Volgens de heer Gerritse was de reden daarvoor tweeledig: «niet willen» en «niet kunnen».

De heer Bos: «Ik was het, zoals ik net al zei, ook eens met de samenvatting van de heer Gerritse dat wij niet wilden en niet konden.»⁵

Argument «niet willen»

Ambtenaren van het ministerie van Financiën hebben nagedacht over de vraag hoe besmette activa het beste aangepakt konden worden. Echter, vanaf het begin bestond weinig enthousiasme bij de minister en de ambtelijke top voor het garanderen of overnemen van besmette activa. Er werd voorgesorteerd op een grotere kapitaalinjectie als de geprefereerde oplossing. In haar verhoor verklaart mevrouw Ollongren, raadadviseur en plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van Algemene

¹ Verslag openbaar verhoor met de heer Van Eden, 16 november 2011.

² De securities kunnen worden getypeerd als converteerbare achtergestelde obligaties (Rapport Kredietcrisis 2008/2009 van de Algemene Rekenkamer, Kamerstuk 31 941, nrs. 1–2).

³ Verslag openbaar verhoor met de heer Ter Haar, 30 november 2011, blz. 16.

⁴ Verslag openbaar verhoor met de heer Van Eden, 16 november 2011, blz. 43.

⁵ Verslag openbaar verhoor met de heer Bos, 5 december 2011.

Zaken, dat de minister-president ook op de lijn zat dat instellingen in de problemen via kapitaalinjecties en niet via het overnemen van besmette activa ondersteund zouden worden.¹

Argument «niet kunnen»

Het ministerie van Financiën had ook een aantal praktische argumenten tegen een specifieke oplossing voor de Alt-A-portefeuille. Ten eerste was het ministerie van mening dat er onvoldoende inzicht in de portefeuille was om een waardering op te kunnen baseren.

De heer Gerritse: «En we konden het niet, omdat we geen enkel zicht hadden op die portefeuille; we wisten helemaal niet welk risico daarin zat. (...) Er was op dat moment onvoldoende zicht bij DNB – althans daar heeft men dit nooit met ons gedeeld, maar ik denk ook niet dat men het had – om daar echt een waardering op te kunnen baseren. Naar mijn waarneming – al zal men dit zelf beter kunnen uitleggen – was er een algemeen beeld van de kwaliteit van die portefeuille, maar niet iets waarop wij een deugdelijke waardering konden baseren.»²

Naar het oordeel van de heer Gast, mede-eigenaar van Dynamic Credit, een bureau onder meer gespecialiseerd in de analyse van gestructureerde producten, was voor het opstellen van een dergelijke waardering minimaal twee tot tweeënhalve week nodig geweest.³ De heer Wellink verklaart over de afweging van de minister op dit punt:

De heer Wellink: «Ernaar kijkend in de dynamiek van dat moment – deze dynamiek was enorm; van dag tot dag kon je dat op de schermen zien – heb ik gezegd: ik begrijp best dat voor de minister, die verantwoordelijk is voor belastinggelden, zwaar de gedachte meeweegt «wat neem ik precies op mijn schouders als ik mij aan die portefeuille committeer?». Als toezichhouder – dat is logisch, wij hebben verschillende aanvliegroutes en verschillende verantwoordelijkheden – kunnen wij zeggen: wij zouden dolgraag de veiligste oplossing zoeken. Maar de minister heeft andere afwegingen te maken. Sommige van die afwegingen begrijp ik inderdaad.»⁴

Ten tweede ontbrak het volgens het ministerie aan een uitgewerkte structuur waarbij de risico's van de portefeuille voor ING werden afgeschermd zonder dat dit tot grote risico's voor de Staat zou leiden. Voorafgaand aan het weekend van 18 en 19 oktober 2008 was een spv-constructie uitgewerkt. In een dergelijke constructie zou de Staat de Alt-A-portefeuille kopen. ING zou daardoor niet langer de risico's van de portefeuille dragen en de staatsschuld zou stijgen. Beide punten waren voor het ministerie moeilijk te accepteren. In de aanloop naar de tweede steunverlening aan ING in januari 2009 zouden deze punten zelfs expliciet in de intern geformuleerde randvoorwaarden worden opgenomen. De heer Timmermans en de heer Gerritse verklaarden tijdens hun openbaar verhoor dat het maken van een constructie voor het Alt-A-probleem die aan deze voorwaarden zou hebben voldaan in oktober zeer lastig was geweest.⁵

Tot slot was het ook nog eens zo dat er in het weekend van 18 en 19 oktober een oplossing moest komen voor ING. Daarom was er ook geen tijd meer om langer door te werken aan een oplossing die de eerste twee punten zou ondervangen.

¹ Verslag openbaar verhoor met mevrouw Ollongren, 23 november 2011, blz. 58–62.

² Verslag openbaar verhoor met de heer Gerritse, 30 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor met de heer Gast, 14 november 2011, blz. 17.

⁴ Verslag openbaar verhoor met de heer Wellink, 2 december 2011.

⁵ Verslag openbaar verhoor met de heer Gerritse, 30 november 2011, blz. 54.

De heer Timmermans: «Uiteindelijk hadden wij een voorkeur voor een oplossing voor Alt-A. Is de Staat of is Financiën dan fout geweest? Het in elkaar zetten van een dergelijke transactie, het kennisnemen van de onderliggende portefeuille, de vormgeving daarvan, duurt wel enige tijd. Dat hebben wij wel geleerd in januari. Immers, met de voorbereiding van de IABF-transactie of de Alt-A-transactie zijn wij wel enige tijd bezig geweest. Was dat realiseerbaar in die korte tijd? Daar kun je vraagtekens bij zetten.»¹

Klemmend beroep op het ministerie om specifiek de Alt-A-portefeuille aan te pakken

Zowel DNB als ING erkent dat een specifieke oplossing voor de Alt-A-portefeuille in oktober 2008 technisch ingewikkeld was en dat inzicht op detailniveau ontbrak. De kennis van de toezichthouder over de portefeuille was voornamelijk gebaseerd op de analyses van ING, de OTS en de ratings van kredietbeoordelaars.² Volgens DNB was het inzicht in de portefeuille echter afdoende om een verantwoorde transactie met de Alt-A-portefeuille te kunnen doen.

De heer Schilder: «Ik denk dat ING en wij een behoorlijk inzicht hadden in die portefeuille, maar u weet ook dat er nadien nog uitgebreide en heel gedetailleerde analyses zijn gemaakt.»

(...) Vraag: «Ik wil toch even iets markeren: Financiën vond dat inzicht niet voldoende om die risico's te nemen voor de belastingbetalers. DNB vond het inzicht wel voldoende om die risico's te nemen.»

De heer Schilder: «Ik zou daar best ja op willen zeggen, gegeven de afweging die ik net noemde, dat er uiterst ernstige zaken op het spel stonden, dat wij de overtuiging hadden dat reële verliezen in de portefeuille niet dramatisch zouden zijn en dat je altijd uitkomt wat de meer technische kanten betreft zoals de constructie en de bemensing van zo'n vennootschap.»³

Voorafgaand aan het onderhandelingsweekend drongen ING en DNB expliciet aan op een specifieke oplossing voor de Alt-A-portefeuille. Op donderdag 16 oktober verzond ING een voorstel aan het ministerie van Financiën. Het voorstel behelsde een kapitaalinjectie van 3 miljard euro in de vorm van kernkapitaaleffecten en het overnemen van de Alt-A-portefeuille via een spv. De Staat zou daarbij voor 4 miljard euro de risico's van deze spv afdekken. Dezelfde dag maakte de heer Gerritse, in aanwezigheid van DNB, in een gesprek met de heren Tilmant en Hommen duidelijk dat het ministerie grote moeite had met een Alt-A-oplossing:

De heer Gerritse: «Ik heb op 16 oktober gesproken met de heer Tilmant en de heer Hommen en hun kenbaar gemaakt – dit was dus een ander gesprek, de minister was daar niet bij – dat wij de grootste mogelijke moeite hadden met een oplossing aan de Alt-A-kant, vanwege onze principiële overwegingen en de onmogelijkheid voor ons om feitelijk veel te doen als wij die portefeuille onvoldoende kenden. Tegelijkertijd heb ik aangegeven onder welke voorwaarden de overheid het een en ander met kapitaalsteun zou kunnen doen, bijvoorbeeld met betrekking tot governance eisen, beloningsbeleid en dat type zaken.»⁴

¹ Verslag openbaar verhoor met de heer Timmermans, 17 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor met de heer Wellink, 2 december 2011, blz. 19.

³ Verslag openbaar verhoor met de heer Schilder, 30 november 2011.

⁴ Verslag openbaar verhoor met de heer Gerritse, 30 november 2011.

De volgende dag kwam het ministerie van Financiën met een voorstel aan ING: een kapitaalinjectie in de vorm van kernkapitaaleffecten en aandelen zonder een garantie op of overname van de Alt-A-portefeuille. Op vrijdagavond was er een gesprek tussen de minister van Financiën en de heer Gerritse enerzijds en de heren Schilder en Kleijwegt anderzijds. Laatstgenoemden bepleitten in dat gesprek nogmaals te kijken naar de Alt-A-portefeuille:

*De heer **Gerritse**: «De Nederlandsche Bank heeft daarin [het gesprek op vrijdag 17 oktober 2008] nog eens met klem aan de minister voorgelegd om een oplossing te zoeken voor die Alt-A, omdat daar een probleem zat.»¹*

Dezelfde avond was er ook contact tussen ING en het ministerie. In de verhoren verklaren bijna alle betrokkenen dat vanaf vrijdagavond duidelijk was dat het ministerie van Financiën in principe alleen wilde onderhandelen over een kapitaalinjectie. Wel was nog afgesproken dat de teams de volgende dag verder zouden werken aan zowel Alt-A-oplossingen als een kapitaalverstrekking.

*De heer **Ter Haar**: «Overigens is er tot zaterdag nog wel doorgewerkt aan de Alt-A. Ik heb op zaterdagmiddag – dan praten wij over de zeventiende, naar ik meen – nog een presentatie gekregen van mijn eigen team dat nog verder nagedacht had over mogelijke constructies van de Alt-A. ING wilde op zaterdag toch graag nog doorpraten over de Alt-A. Het team vroeg hierop aan mij: wat moeten wij daarmee? Ik heb als volgt gereageerd: wij hebben geen mandaat om daarover te onderhandelen, maar als je iets heel slims weet te verzinnen, is dat natuurlijk altijd welkom.»²*

Gedurende de zaterdag werd echter duidelijk dat alleen over een kapitaalverstrekking onderhandeld zou worden.

5.3.4 Urgentie ingrijpen

Op vrijdag 17 oktober daalde de aandelenkoers van ING sterk, terwijl de rest van de markt licht positief was. De koers van het aandeel daalde ruim 27% ten opzichte van de slotkoers van de dag ervoor. In de markt circuleerde geruchten over slechte derdekwartaalcijfers van ING en over besprekingen tussen het bedrijf en de Staat. Daarnaast publiceerde de zakenbank Goldman Sachs in de middag een negatieve analyse van ING. Het bedrijf voelde zich gedwongen om aan het einde van de middag een persbericht te publiceren met een vooraankondiging van een verlies over het derde kwartaal van 500 miljoen euro, het eerste kwartaalverlies van ING ooit. Vanwege deze ontwikkelingen was het volgens ING, DNB en het ministerie van Financiën noodzakelijk om voor het opengaan van de beurs op maandag een steunpakket te presenteren.

*De heer **Schilder**: «Je zag op die dag [vrijdag 17 oktober] dus aankomen dat – het was in die zin een herhaling van datgene wat we met Fortis meegemaakt hadden – het vertrouwen aan alle kanten begon af te nemen. Dat was uiteraard een zeer ernstige situatie en die heeft uiteindelijk geleid tot datgene wat er in dat weekend gebeurde.»³*

Daarbij speelde een rol dat banken in omliggende landen werden geherkapitaliseerd door hun overheden. Volgens de heer Van Eden

¹ Verslag openbaar verhoor met de heer Gerritse, 30 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor met de heer Ter Haar, 1 december 2011.

³ Verslag openbaar verhoor met de heer Schilder, 30 november 2011.

dreigde ING hierdoor de «odd one out» te worden.¹ In de ogen van ING, DNB en het ministerie van Financiën kon ING in de toenmalige marktomstandigheden het zich niet veroorloven om uit de pas te lopen met zijn naaste concurrenten.²

5.3.5 Het onderhandelingsweekend

Op zaterdag 18 oktober startten de onderhandelingen tussen de top van ING (onder meer de heren Tilmant, Timmermans en Hommen) en het ministerie van Financiën (onder meer de heren Ter Haar, Gerritse en Bos) in het gebouw van DNB. Daarbij waren meerdere directieleden van DNB (onder meer de heren Wellink en Schilder) en een raadadviseur van het ministerie van Algemene Zaken aanwezig. Aangezien niet zou worden afgeweken van de algemene voorwaarden van het kapitaaloket en het erop leek dat de partijen eruit kwamen, was de minister-president niet persoonlijk betrokken bij de onderhandelingen.³ Diep in de nacht bereikten de partijen overeenstemming over een kapitaalinjectie van 10 miljard euro. De herkapitalisatie geschiedde geheel in de vorm van de kernkapitaaleffecten. Tijdens de onderhandelingen werd onder meer gesproken over de exacte invulling van het instrument, bijvoorbeeld over de hoogte van de coupon en de terugkooppremie (zie box 5.4). Zondagavond rond 20.00 uur werd de kapitaalinjectie wereldkundig gemaakt. De heren Wellink, Bos en Tilmant gaven een toelichting in een gezamenlijke persconferentie. De risico's uit de Alt-A-portefeuille waren niet overgenomen door de Staat maar bleven bij ING. De Alt-A-portefeuille speelde wel een belangrijke rol bij het vaststellen van de hoogte van de kapitaalinjectie. Om de risico's van de Alt-A-portefeuille te ondervangen werd gekozen voor een grotere kapitaalinjectie.³

Box 5.4 Invulling kapitaalinjectie ING⁴

Instrument	Kernkapitaaleffecten zonder stemrecht. Houders van deze securities staan bij een faillissement op gelijke voet met gewone aandeelhouders.
Omvang uitgifte	10 miljard euro.
Uitgifteprijs	10 euro per stuk. De uitgifteprijs komt overeen met de slotkoers van 16 oktober.
Uitkoop	De participatie kan eindigen door uitkoop door ING tegen 15 euro per stuk (150% van de uitgifteprijs). Daarvoor is toestemming van DNB nodig. Ten opzichte van aandelen is het opwaartse potentieel van het instrument beperkt. Door de uitkoopconstructie is het mogelijk om op korte termijn de overheidsparticipatie te beëindigen. Wel vormt de hoogte van de uitkoop (150%) een prikkel om minder snel terug te betalen.

¹ Verslag openbaar verhoor met de heer Van Eden, 14 november 2011, blz. 37.

² Kamerstuk 31 371, nr. 23.

³ Verslag openbaar verhoor met mevrouw Ollongren, 23 november 2011, blz. 61.

⁴ Kamerstuk 31 371, nr. 23, Rapport Kredietcrisis 2008/2009 van de Algemene Rekenkamer (Kamerstuk 31 941, nrs. 1–2), Term-Sheet Core Tier-1 securities.

Coupon	<p>De jaarlijkse coupon per stuk is 0 indien er geen dividend wordt uitgekeerd over het voorgaande jaar. Indien er wel dividend wordt uitgekeerd over het voorgaande jaar, is de jaarlijkse coupon per stuk het hoogste van 0,85 euro (ofwel 8,5%) of 110% van het dividend in 2009, 120% van het dividend in 2010 en 125% van het dividend vanaf 2011. De coupon is niet opeisbaar, wel verschuldigd, als DNB meent dat de financiële situatie van ING uitbetaling niet toelaat. De couponbetalingen zijn zodanig vormgegeven dat het in de loop der jaren voor ING aantrekkelijker wordt om de participatie van de Staat te beëindigen. Deze prikkel werkt alleen wanneer het bedrijf de intentie heeft om dividend op gewone aandelen uit te keren.</p>
Conversie	<p>ING heeft de mogelijkheid om de securities na drie jaar een-op-een te converteren in gewone aandelen. De Staat kan daarbij ook kiezen voor contante betaling tegen 100% van de uitgifteprijs van de securities. De toezichthouder moet daarmee akkoord gaan. Het neerwaartse risico voor de Staat is begrensd, omdat de Staat bij conversie er altijd voor kan kiezen de uitgifteprijs van de securities in contanten terug te krijgen.</p>
Governance en beloningsbeleid	<p>De kernkapitaaleffecten hebben geen stemrecht maar wel zeggenschap omdat in de overeenkomst voorwaarden op het terrein van governance en beloningsbeleid zijn vastgelegd. De Staat kan twee leden voor de raad van commissarissen van ING aanbevelen. Deze commissarissen hebben goedkeuringsrecht bij fundamentele beslissingen, zoals investeringen en fusies en overnames groter dan een kwart van het eigen vermogen en een goedkeuringsrecht bij voorstellen aan de aandeelhouders rond het beloningsbeleid.</p> <p>De leden van de raad van bestuur van ING zien af van de bonussen over het jaar 2008 en de vertrekvergoedingen van de bestuurders worden teruggebracht naar maximaal één vast jaarsalaris. De raad van bestuur committeert zich aan het ontwikkelen van een duurzaam beloningsbeleid voor de raad van bestuur en het senior management. Over het beloningsbeleid voor handelaren en de rest van het management zijn uiteindelijk geen afspraken gemaakt.</p>
Concurrentie	<p>De kapitaalverstrekking moet neutraal zijn vanuit concurrentieoogpunt.</p>

Rol herziening boekhoudregels tijdens de onderhandelingen

Tijdens het onderhandelingsweekend van 18 en 19 oktober speelde een herziening van de boekhoudregels een rol. Een recente aanpassing van IFRS bood ING de mogelijkheid om de Alt-A-portefeuille met terugwerkende kracht om te boeken van «beschikbaar voor verkoop» naar «leningen en vorderingen» (zie box 5.5 voor verdere uitleg). Deze herclassificatie leek een alternatief te kunnen zijn om de onzekerheid van de markt over de Alt-A-portefeuille weg te nemen.

Box 5.5 Herziening boekhoudregels¹

Op 13 oktober 2008 paste de International Accounting Standards Board (IASB) de mogelijkheden om financiële activa te herclassificeren aan.² De wijzigingen werden op 15 oktober van kracht binnen de Europese Unie (EU). Het was toen voor financiële instellingen uit de EU toegestaan om deze verruiming toe te passen. Omdat deze wijziging kort voor de eerste steunverlening aan ING werd bekrachtigd, bestond er voorafgaand en tijdens het weekend veel onduidelijkheid en onzekerheid over de exacte consequenties van de geboden mogelijkheid. Op zaterdag 18 oktober overlegden ING en DNB met diverse accountants om duidelijkheid te verkrijgen over de toelaatbaarheid van deze herclassificatie bij ING.

Door de verruiming van de regels mocht ING financiële activa uit de categorie «beschikbaar voor verkoop» onderbrengen in de categorie «leningen en vorderingen», mits de activa voldeden aan de criteria voor deze categorie.³ Bij classificatie als «leningen en vorderingen» kwam een daling van de marktwaarde niet langer tot uiting via de balans of de winst-en-verliesrekening. De nieuwe boekwaarde zou de «fair value», de marktwaarde, van het moment van omboeken worden. Daarbij zou de opgebouwde negatieve herwaarderingsreserve worden bevroren op het niveau ten tijden van het omboeken.⁴ Tot 1 november 2008 was herclassificatie mogelijk met terugwerkende kracht tot het niveau van 1 juli 2008. Daarna was omboeken nog steeds mogelijk, maar niet langer met terugwerkende kracht.

ING zag herclassificatie voorafgaand aan het onderhandelingsweekend als een potentieel interessante mogelijkheid om een deel van de in het derde kwartaal van 2008 opgebouwde negatieve herwaarderingsreserve ongedaan te maken. Volgens ING maakte deze mogelijkheid onderdeel uit van de onderhandelingen met het ministerie van Financiën en besloot het bedrijf pas eind oktober geen gebruik te maken van deze mogelijkheid.⁵ Wel blijkt uit de stukken ter beschikking van de commissie dat de raad van bestuur in een eerder stadium, kort na het bekend worden van de wijziging, aan zowel het ministerie als de toezichthouder meldde dat de herziening van de boekhoudregels waarschijnlijk niet ver genoeg ging en het probleem van ING niet zou oplossen. ING had zijn hoop gevestigd op een wijziging van het boeken van verliezen binnen de categorie «beschikbaar voor verkoop», namelijk om voortaan alleen het verwachte kredietverlies als verlies te hoeven nemen in plaats van verplicht afboeken tot de marktwaarde. Deze wijziging kwam er uiteindelijk niet. Uit dossieronderzoek komt het beeld naar voren dat DNB herclassificatie als een

¹ Ernst & Young, 23 december 2008, Reclassification of Financial Assets, Ernst & Young, 21 april 2009, IFRS Amendment due to credit crisis.

² [Http://www.iasplus.com/agenda/ias39reclassification.htm](http://www.iasplus.com/agenda/ias39reclassification.htm). Voorafgaand aan deze aanpassing was het al toegestaan onder IFRS, onder bepaalde voorwaarden, om te herclassificeren van «beschikbaar voor verkoop» naar «aangehouden tot einde looptijd». Dit kon niet met terugwerkende kracht.

³ De boekhoudkundige verwerking van verliezen en waardedalingen van financiële activa geënclassificeerd als «leningen en vorderingen» en «aangehouden tot einde looptijd» is hetzelfde. Om als «leningen en vorderingen» te kunnen worden geboekt moet er onder meer sprake zijn van de afwezigheid van een actieve markt. Daarnaast moet de activa worden aangehouden voor de voorzienbare toekomst.

⁴ De bevroren negatieve herwaarderingsreserve zou dan over de looptijd van het instrument worden afgeschreven. Bij een verwacht kredietverlies van een obligatie moest dan nog wel de gehele bijbehorende negatieve herwaarderingsreserve als verlies worden geboekt.

⁵ Gegevens verstrekt door ING per brief d.d. 28 april 2011.

gedeeltelijke oplossing beschouwde en onder meer zaterdagavond tijdens een vooroverleg met de minister van Financiën meldde dat deze wijziging steun leek te bieden buiten het afschermen van de Alt-A-portefeuille om.

Vraag: *«Is die boekhoudkundige oplossing in dat weekend door ING gepresenteerd als een oplossing?»*

De heer Wellink: *«Daarover is ongetwijfeld met de heer Schilder gesproken. Ik weet dat er binnen de Bank over gesproken is. Die oplossing heeft voor mij op een gegeven moment ook enige aantrekkingskracht gehad.»*¹

Uit de stukken blijkt ook dat het ministerie van Financiën deze wijzigingen al voor het onderhandelingsweekend heeft bekeken als een mogelijkheid om de Alt-A-problematiek te ondervangen.² Het ministerie van Financiën was van mening dat deze boekhoudregel een reële mogelijkheid bood. Verschillende getuigen hebben tegenover de commissie tegenstrijdige verklaringen afgelegd over de mate waarin ING en DNB tijdens het weekend het ministerie hebben geïnformeerd over de kanttekeningen die zij bij deze mogelijkheid plaatsten. De commissie constateert dat de minister van Financiën in het debat van 22 oktober in de Tweede Kamer over de wijziging van de boekhoudregel het volgende meldde:

*«Ik heb in mijn eerste termijn aangegeven hoe de Alt-A-portefeuille van ING in elkaar zit en hoe hij gewaardeerd wordt. Ik heb ook aangegeven dat er nieuwe boekhoudkundige regels zijn die het waarderingsprobleem aanmerkelijk hanteerbaarder maken voor dit type instellingen. Ik verwacht dus niet dat er lijken uit de kast komen rollen.»*³

Het lijkt erop dat ten tijde van het Kamerdebat deze wijziging als een reële mogelijkheid kon worden beschouwd. Wel constateert de commissie dat over dit onderwerp geen procesafspraken zijn gemaakt en dat wellicht mede daardoor tijdens het debat niet naar voren is gebracht dat de mogelijkheden die deze wijziging schiep om tot een oplossing te komen nog onderzocht werden. Bovendien stelt de commissie op basis van de openbare verhoren vast dat in het onderhandelingsweekend bij partijen verschillende beelden zijn ontstaan over de mogelijkheid die herclassificatie bood. De commissie merkt hierbij op dat na het weekend door ING nog uitvoerig is gekeken naar de voor- en nadelen van herclassificatie alvorens werd besloten hiervan af te zien.

Hoogte kapitaalinjectie

Bij het bepalen van de hoogte van de kapitaalinjectie zijn verschillende factoren bekeken door DNB, ING en het ministerie. Ten eerste was het de bedoeling om de schuld op groepsniveau te verminderen. Ten tweede moest de kapitaalinjectie de kapitaalpositie van zowel het bank- als het verzekeringsonderdeel versterken. Ten derde was de kapitaalinjectie bedoeld om ervoor te zorgen dat ING een additionele buffer kreeg om de problemen met de Alt-A-portefeuille op te vangen.⁴ Tijdens de onderhandelingen stonden DNB en het ministerie van Financiën een ruimere kapitaalinjectie voor dan ING. De insteek van het ministerie was om met een ruimere kapitaalinjectie in één keer het probleem van ING op te lossen. De heer Ter Haar verklaart over de slotonderhandelingen:

¹ Verslag openbaar verhoor met de heer Wellink, 2 december 2011.

² Het voorstel van de IASB om de mogelijkheden voor herclassificatie te verruimen kwam tevens aan bod tijdens een algemeen overleg van de Kamer op 14 oktober (Kamerstuk, 31 371, nr. 47).

³ Handelingen II, 2008–2009, nr. 14, blz. 1017.

⁴ Besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel N 528/08 ING, PB C 328 van 23 december 2008, blz. 10.

*De heer **Ter Haar**: «John Hele, destijds cfo van ING, zei: 8 miljard is goed genoeg voor de markt. Hij had contact gehad met rating agencies, zo vertelde hij, onder andere met Moody's. (...) Maar als wij niets doen aan de Alt-A, is het misschien toch wel verstandig om 10 miljard te doen. Zo is dat in het overleg gewisseld. John Hele vond 10 miljard «excellent». Het zou goed vallen in de markt. Uiteindelijk hebben wij besloten tot 10 miljard mede om op die manier dekking te geven voor het feit dat ING zelf die Alt-A-portefeuille bleef doen.»¹*

Kapitaalinjectie voldoende om de problemen van ING te ondervangen?
In de ogen van het ministerie van Financiën was een kapitaalinjectie van 10 miljard euro plus een herziening van de boekhoudregels voldoende om zowel de problemen rond de Alt-A-portefeuille als de in de ogen van de markt te lage kapitaalpositie te ondervangen. Hierdoor werd het vertrouwen in het bedrijf hersteld. Voor de minister was daarbij alleen het eindoordeel van DNB relevant:

*De heer **Bos**: «Voor mij is het enige relevante of DNB op het moment dat er een eindvoorstel ligt om het kapitaal te versterken en eventueel gebruik te maken van de mogelijkheid om de boekhoudregels te veranderen, zegt: dit is verstandig, dit moeten we doen, er is een gereede kans dat dit de problemen oplost. Dat is het enige relevante. Wat zij in dagen ervoor vonden, is niet relevant. Wij vonden ook andere dingen in de dagen ervoor. Het hele proces is nu juist dat je tot elkaar komt en dat je belangen verenigt. Die eindstand is relevant.»²*

Ook de raad van bestuur van ING was uiteindelijk van mening dat een kapitaalinjectie van 10 miljard euro voldoende was:

*De heer **Timmermans**: «Wij hebben toen wel inderdaad het idee gehad dat wij met het kapitaal voor een deel de holding konden versterken en voor een deel de bank. Dus het probleem van de negatieve herwaarderingsreserve as such was daarmee opgelost. Op zich zag dat er goed uit. Tegelijkertijd wisten wij wel dat de schommelingen als gevolg van Alt-A niet geheel recht waren. Je had dus nog steeds iets wat schommelde, maar tegelijkertijd had je wel een versterkte balans. Het eerste oordeel was: hiermee kunnen wij voorlopig verder. Nogmaals, je leefde toen in een tijd waarin de economie zo snel verslechterde dat het precieze beeld waar dit zou eindigen niet bekend was, bij niemand.»³*

Ondanks het eerdere nadrukkelijke advies aan de minister om ook een oplossing voor de Alt-A-portefeuille te bewerkstelligen en aanvankelijke bedenkingen of alleen een kapitaalinjectie wel voldoende was, kon ook de president van DNB zich vinden in de oplossing:

*De heer **Wellink**: «Ja. Het truitje dat wij voor ogen hadden voor die instelling, was meer bedoeld voor de Alt-A-portefeuille, die wij als de primaire kern van het probleem zagen. Dit was ook een truitje, maar meer een generiek truitje. Als ik uw vraag mag interpreteren als «was u het met elkaar eens over die 10 miljard?», dan is het antwoord «ja.»⁴*

De heer Kleijwegt zegt daarover:

¹ Verslag openbaar verhoor met de heer Ter Haar, 1 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor met de heer Bos, 5 december 2011.

³ Verslag openbaar verhoor met de heer Timmermans, 17 november 2011.

⁴ Verslag openbaar verhoor met de heer Wellink, 2 december 2011.

De heer Kleijwegt: «Die andere oplossing is kapitaal, waarbij ik benadruk dat die oplossing ook best een oplossing is voor de problematiek die zich voordeed rond de Alt-A-portefeuille, alleen – dat is het cruciale punt – niet zo chirurgisch.»¹

Volgens vertegenwoordigers van zowel DNB als ING was niet met zekerheid te zeggen of de kapitaalinjectie voldoende zou zijn gezien de turbulente omstandigheden op de financiële markten. Daarnaast verklaren de heer Hommen en de heer Brouwer al wel een vermoeden te hebben gehad dat de Alt-A-portefeuille nog voor verdere problemen zou zorgen.

De heer Brouwer: «Ik zei net: het is geen wiskunde. Wij wisten ook niet zeker dat het weer terug zou kunnen komen, maar wij hadden het donkerbruine vermoeden dat hiermee de zaak niet was opgelost.»²

De heer Hommen: «Eerlijk gezegd heb ik altijd de angst gehad dat het probleem met die Alt-A-portefeuille een sudderend probleem was en dat we dus nog niet klaar waren.»³

Geen procesafspraken over verdere behandeling Alt-A-portefeuille
De commissie constateert dat tijdens en na het weekend door ING, DNB en het ministerie geen procesafspraken zijn gemaakt over de Alt-A-portefeuille, hoewel deze portefeuille in de ogen van alle betrokkenen een blok aan het been van ING was. De heer Ter Haar verklaart over de opstelling van het ministerie:

De heer Ter Haar: «Hoe dat dan precies beheerd wordt, is toch aan de instelling zelf en in zekere zin aan de toezichthouder. Dat is niet iets waar wij ons bij Financiën mee bezighouden of zelfs mee bezig mogen houden. Het gaat immers om bedrijfsvertrouwelijke gegevens en een bedrijfsvertrouwelijke strategie. Dit is dus echt iets tussen de instelling zelf en de toezichthouder. Wij hebben ons er dan ook verder niet tegenaan bemoeid. Volgens mij is dat ook logisch. Ik zou ook niet weten waar wij zelf de expertise vandaan zouden moeten halen om een oordeel te kunnen hebben over de manier waarop een instelling met zo'n portefeuille moet omgaan.»⁴

Ook over de mogelijkheid van ING om zijn portefeuille te kunnen omboeken werd niets afgesproken. Het ministerie van Financiën was zelfs pas begin december op de hoogte van de beslissing van ING om niet te herclassificeren.⁵ Daarnaast hebben het ministerie van Financiën en DNB niet aangestuurd op het verbeteren van het inzicht in de portefeuille. De commissie merkt wel op dat uit stukken ter beschikking gesteld door ING blijkt dat ING Direct USA eind oktober op verzoek van zijn Amerikaanse toezichthouder een gespecialiseerde adviseur, BlackRock, inhuurde om de Alt-A-portefeuille te beoordelen.

Is er schoon schip gemaakt?

Tijdens het algemeen overleg van 14 oktober 2008 verklaarde de minister dat als er geen sprake was van een gezonde instelling, bijvoorbeeld omdat er te veel of onbekende risico's waren, er eerst «schoon schip» gemaakt moest worden voordat de Staat er kapitaal in zou steken.⁶ De vraag die zich dan opdringt is of er ten aanzien van de Alt-A-portefeuille wel «schoon schip» gemaakt is. De portefeuille bleef immers bij ING en er zijn geen procesafspraken gemaakt over de verdere behandeling van de portefeuille. Overigens was in oktober nog onduidelijk of er ook andere

¹ Verslag openbaar verhoor met de heer Kleijwegt, 28 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor met de heer Brouwer, 1 december 2011.

³ Verslag openbaar verhoor met de heer Hommen, 1 december 2011.

⁴ Verslag openbaar verhoor met de heer Ter Haar, 1 december 2011.

⁵ Verslag openbaar verhoor met de heer Ter Haar, 1 december 2011, blz. 18–19 en verslag openbaar verhoor met de heer Gerritse, 30 november, blz. 60.

⁶ Kamerstuk 31 371, nr. 47.

probleemportefeuilles waren. Aan «schoon schip» koppelde het ministerie uiteindelijk de uitleg dat alleen gezonde instellingen een kapitaalinjectie mochten krijgen om afschrijvingen op te vangen (zie ook hoofdstuk 8).

Informereren Tweede Kamer

Op zondag 19 oktober werden de Kamerfracties voorafgaand aan de persconferentie vertrouwelijk geïnformeerd over de kapitaalinjectie.¹ Vervolgens ontving de Kamer de volgende dag een brief daarover.² Op 22 oktober volgde het debat over de kapitaalinjectie.³ In de brief kwam het probleem met de Alt-A-portefeuille in het geheel niet aan bod. De communicatielijn was om daarover alleen te spreken wanneer erom werd gevraagd. De minister verklaart daarover:

De heer Bos: «Ik denk dat je in zijn algemeenheid in tijden van crisis buitengewoon voorzichtig met zijn om in politieke communicatie, ook met de Kamer, financiële problemen van individuele instellingen op te nemen. Dat moet je echt alleen maar doen voor zover dat relevant is voor waar je verantwoording over hebt af te leggen aan de Kamer. Waar wij verantwoording over moesten afleggen, was de vraag of een kapitaalinjectie van 10 mld. voldoende was om ING de winter door te helpen.»⁴

5.3.6 Eind oktober–eind november

Het ING-aandeel sloot maandag 20 oktober ruim 29% hoger dan vrijdag 17 oktober. Door de kapitaalinjectie steeg de core tier 1-ratio van ING Bank tot 8%.⁵ Het leek er daardoor op dat de kapitaalinjectie de onzekerheid rond ING sterk verminderde.

Inzet kapitaalinjectie ten behoeve van ING Bank en ING Verzekeringen

Op 12 november 2008 werd de kapitaalverstrekking aan ING geëffectueerd.⁶ De helft van de kapitaalinjectie werd gebruikt om de kapitaalpositie van ING Bank te versterken. Er was daardoor een buffer voor verdere afschrijvingen en verder dalende marktwaarde van de Alt-A-obligaties. Daarnaast werd de kapitaalpositie van ING Verzekeringen versterkt. Aan het einde van het vierde kwartaal had het bedrijf circa 4 miljard euro in de verzekeraar gestort. Het resterende bedrag werd gebruikt om de schulden op groepsniveau te verlagen.⁷

Afwaardering ING door Moody's

Enkele dagen na de kapitaalverstrekking volgde de eerste signalen dat mogelijk niet alle problemen ondervangen waren. Op 21 oktober kondigde de kredietbeoordelaar Moody's aan de kredietbeoordeling van ING Bank, ING Verzekeringen en ING Groep te verlagen. Het persbericht noemde als reden onder meer de omvangrijke blootstelling aan Alt-A-hypotheekproducten, maar erkende ook dat de kapitaalinjectie van de Staat een positief effect zal hebben.⁸ Daarnaast daalde, te midden van blijvende onrust op de financiële markten, het aandeel van ING opnieuw in waarde.

Europese Commissie verleent goedkeuring aan de kapitaalinjectie

Voordat steunmaatregelen in werking kunnen treden moeten deze ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Uit de stukken ter beschikking van de commissie blijkt dat het ministerie van Financiën en de toezichthouder de reactie van de Europese Commissie verkeerd inschatten. Bij het ministerie was men ervan overtuigd dat de

¹ Gegevens verstrekt door het ministerie van Financiën per brief d.d. 15 februari 2012.

² Kamerstuk 31 371, nr. 23.

³ Handelingen II, 2008–2009, nr. 14, blz. 960–1021.

⁴ Verslag openbaar verhoor met de heer Bos, 5 december 2011.

⁵ Pro forma op basis van cijfers van 30 september. Persbericht ING Groep 19 oktober 2008.

⁶ Gegevens verstrekt door ING per brief d.d. 28 april 2011.

⁷ Beschikking van de Europese Commissie van 18 november 2009 betreffende steunmaatregel C 10/09 (ex N 138/09) ING (2010/608/EG), PB L 274 van 19 oktober 2010, blz. 139.

⁸ Persbericht Moody's Investors Service, 21 oktober 2008. De senior debt rating van ING Groep werd verlaagd van Aa3 naar Aa2.

kapitaalverstrekking een marktconforme transactie was. Er zou in dat geval geen sprake zijn van staatssteun. Het ministerie van Financiën notificeerde de maatregel daarom «pro forma» bij de Europese Commissie.¹ Volgens de Eurocommissaris voor Mededinging, mevrouw Kroes, was dat een verkeerde inschatting:

Mevrouw Kroes: «(...) Als u mij vraagt of men bekend kon veronderstellen dat de actie die door de Nederlandse overheid ten aanzien van hulp gepleegd zou worden, geen vrije lunch zou zijn, dan is het antwoord daarop: ja, dat had men kunnen veronderstellen.»²

Voor verlening van goedkeuring werd door ING ingestemd met een beperking van de groei van de balans. Ook hebben de Nederlandse autoriteiten toegezegd alles in het werk te stellen om een totaal rendement op de kernkapitaaleffecten te halen van tenminste 10%. ING verklaarde in dat kader dat het bestaande dividendbeleid gehandhaafd zou blijven.³ Daarnaast verbonden de Nederlandse autoriteiten en ING zich ertoe om binnen zes maanden een plan over de levensvatbaarheid van de instelling op de lange termijn in te dienen. Op 12 november 2008 verleende de Europese Commissie goedkeuring aan de maatregel als noodsteun voor een periode van zes maanden. Na deze periode werd de maatregel opnieuw beoordeeld. Daarbij zou vooral naar de levensvatbaarheid van ING op lange termijn worden gekeken.

Pogingen van ING om de problemen met de Alt-A-portefeuille zelf op te lossen

Tijdens het onderhandelingsweekend speelde de mogelijkheid om de Alt-A-portefeuille boekhoudkundig te kunnen herclassificeren een belangrijke rol. Uiteindelijk besloot ING eind oktober hiervan af te zien. De instelling bracht daarvoor een aantal argumenten naar voren. Ten eerste was ING bang dat analisten de aanpassing zouden zien als een boekhoudkundige truc. Ten tweede zou de negatieve herwaarderingsreserve niet volledig verdwijnen, maar alleen worden bevroren op het niveau van het moment van omboeken. Daardoor bleef het risico aanwezig dat de herwaarderingsreserve alsnog zou moeten worden afgeschreven via de winst-en-verliesrekening. Bovendien kon het positieve effect van een eventueel stijgende marktprijs niet langer worden meegenomen in de cijfers. Ten derde zou voor het bedrijf een verkoop niet langer mogelijk zijn omdat de portefeuille tot het einde van de looptijd zou moeten worden aangehouden. ING meldde aan DNB niet te herclassificeren. De toezichthouder kon zich vinden in de argumentatie om hiervoor niet te kiezen. De commissie heeft geen aanwijzingen kunnen vinden dat de toezichthouder hierover een terugkoppeling aan het ministerie van Financiën heeft gegeven.

Daarnaast bekeek het bedrijf eind oktober en begin november of bank- en verzekeringsonderdelen in de Verenigde Staten alsnog konden participeren in het Amerikaanse steunprogramma TARP en werd kortstondig een verkoop van ING Direct USA overwogen. Dit bleek niet mogelijk te zijn. Tenslotte probeerde ING eind oktober de portefeuille te verkopen aan een derde partij.

De heer Hommen: «Men was ook bezig met allerlei andere zaken. Men vroeg zich af of men de Alt-A-portefeuille moest verkopen, of het bedrijf ING Direct moest worden verkocht en of allerlei andere assets moesten worden verkocht.»⁴

¹ De op het aanmeldingsformulier aangevinkte tekst luidt: «for reasons of legal certainty».

² Verslag openbaar verhoor met mevrouw Kroes, 7 december 2011.

³ Beschikking van de Commissie van 12 november 2008 betreffende steunmaatregel N 528/08 ING (2008/C 328/03), PB C 328 van 23 december 2008, blz. 10.

⁴ Verslag openbaar verhoor met de heer Hommen, 1 december 2011.

Uiteindelijk deed Lone Star, een hedgefonds, begin november een bod dat neerkwam op 71% van de nominale waarde. ING zou daarbij een groot deel van het aankoopbedrag moeten voorfinancieren.¹ Dit was geen optie voor ING.

De heer Harryvan: «Dan vonden wij absoluut onvoldoende, want 71% betekende dat wij een verlies zouden realiseren van meer dan 10 mld. dollar, terwijl onze eigen inschatting op dat moment aanmerkelijk lager lag. BlackRock hadden wij toen nog niet, dat was later, in november. Zelfs de inschatting van BlackRock en Dynamic Credit lag lager. Dus wij waren niet bereid om dat soort verliezen toen te realiseren.»²

Deelname ING aan garantieregeling voor bancaire leningen

Op 23 oktober 2008 trad de garantieregeling voor bancaire leningen in werking (zie ook hoofdstuk 9). In eerste instantie bleven aanvragen uit omdat banken bang waren voor een stigma. Gebruik van de regeling zou een signaal afgeven dat een bank financieringsproblemen had. De heer Wilders, directeur van het Agentschap van het ministerie van Financiën, probeerde half november 2008 deze stigmatiseringproblemen op te lossen door een gecoördineerd optreden. Plan was om met een aantal banken tegelijkertijd aan te kondigen dat zij gebruik zouden maken van de garantieregeling. Daarbij was voorgesteld om ING als eerste hiervan gebruik te laten maken, omdat een grote bank een staatsgegarandeerde lening makkelijker in de markt kon plaatsen. ING trok zich echter op het laatste moment terug, omdat het bedrijf volgens de heer Timmermans geen liquiditeitsproblemen had. De heer Timmermans verklaart dat ING geen signaal aan de markt wilde afgeven dat ING wellicht een ander probleem, naast de Alt-A-portefeuille en kapitaalpositie, had.³ Volgens de heer Gerritse was het ministerie van Financiën daarover verbaasd, omdat ING toch de bank was die nadrukkelijk om een oplossing voor de financieringsproblematiek had gevraagd.⁴

Deactiveren ING-team ministerie van Financiën

In de weken na de kapitaalinjectie in ING werkte het ministerie van Financiën aan de uitwerking van de juridische documenten en het verkrijgen van goedkeuring van de Europese Commissie. Op 11 november werd de transactie met kernkapitaaleffecten definitief. Daarna deactiveerde het ministerie het ING-team.

5.3.7 Conclusies kapitaalinjectie

Ingrijpen 18–19 oktober 2008 noodzakelijk

Begin oktober legde ING de Alt-A-portefeuille en de kapitaalpositie van het bedrijf als problemen neer bij DNB en vervolgens bij het ministerie van Financiën. Marktpartijen eisten toen al enige tijd steeds hogere kapitaalratio's en die van ING bleef achter bij buitenlandse concurrenten die kapitaalinjecties hadden gekregen. ING leed daarbij sterk onder het afgenomen marktvertrouwen in de Alt-A-portefeuille van het bedrijf.

Gezien de systeempositie van ING is de commissie van mening dat onder deze omstandigheden ingrijpen in het weekend van 18 en 19 oktober 2008 noodzakelijk was.

¹ Verslag openbaar verhoor met de Timmermans, 17 november 2011, blz. 42.

² Verslag openbaar verhoor met de heer Harryvan, 14 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Timmermans, 17 november 2011, blz. 51.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011, blz. 39–40.

Keuze voor kapitaalinjectie oktober liet kernprobleem bestaan

Tijdens het weekend van 18 en 19 oktober 2008 werd een overeenkomst getekend voor een kapitaalinjectie van 10 miljard euro van de Staat in ING. DNB, ING en het ministerie van Financiën waren het erover eens dat de Alt-A-portefeuille een kernprobleem was. Echter, een specifieke oplossing voor de Alt-A-portefeuille -via een garantie op de portefeuille, een overname van (een deel van) de portefeuille of een tussenvorm – kwam er op dat moment niet, ook al was dat aanvankelijk wel de inzet van ING en DNB.

De commissie wijst erop dat hierdoor het risico werd genomen dat het probleem van de Alt-A-portefeuille zich later opnieuw zou manifesteren. Het is bij een rechtstreekse oplossing voor het Alt-A-probleem in principe mogelijk om deze zodanig vorm te geven dat niet alle verliezen voor rekening komen van de Staat. Daarmee zou de instelling een redelijke, mogelijk stevige, prijs betalen voor de door de Staat overgenomen risico's.

«Niet willen» van ministerie is leidend geweest

Het ministerie van Financiën stelt over het rechtstreeks aanpakken van het Alt-A-probleem in oktober: «we konden niet» en «we wilden niet».

Het «niet willen» van het ministerie lijkt ingegeven door de wens om de belastingbetaler niet op te zadelen met de besmette activa van de banken, mede vanwege het moreel risico dat dit met zich mee zou brengen. Daarnaast gaf de minister aan dat een dergelijke oplossing niet mogelijk was vanwege het ontbreken van politiek draagvlak. De commissie constateert dat er geen bewijs is gevonden dat de minister het politieke draagvlak voor een oplossing aan de activazijde van de balans heeft getoetst in de Kamer voorafgaand aan de besprekingen met ING.

Ten aanzien van het «niet kunnen» constateert de commissie dat dit ten tijde van het weekend van 18-19 oktober 2008 een argument van het ministerie van Financiën was om geen specifieke oplossing voor de portefeuille te bieden, omdat op dat moment naar het oordeel van het ministerie onvoldoende inzicht bestond in de samenstelling en risico's van de portefeuille om die te kunnen waarderen. Daarmee zou de Staat op dat moment een niet kwantificeerbaar risico lopen. Ambtenaren van het ministerie van Financiën hebben tot zaterdag 18 oktober wel gewerkt aan constructies om de risico's van de Alt-A-portefeuille af te scherm.

De commissie is van mening dat het «niet kunnen» mede is veroorzaakt doordat de Alt-A-portefeuille te laat door ING en DNB als probleem is aangekaart. Daarnaast constateert de commissie dat de terughoudendheid van de minister en de ambtelijke top van het ministerie, het «niet willen», duidelijk leidend is geweest. De commissie is van oordeel dat hierdoor, nadat de portefeuille als probleem was erkend, het proces om de noodzakelijke informatie over de Alt-A-portefeuille op tafel te krijgen onvoldoende en niet tijdig in gang is gezet.

Wijziging boekhoudregels: onduidelijke communicatie leidde tot te optimistisch beeld

Tijdens het onderhandelingsweekend van 18-19 oktober speelde een rol dat een wijziging van de boekhoudregels mogelijk een oplossing voor de problemen met de Alt-A-portefeuille van ING zou kunnen bieden. Uit het dossieronderzoek komt het beeld naar voren dat deze mogelijkheid volgens zowel ING als DNB een gedeeltelijke oplossing kon bieden en dat

DNB tijdens het weekend aan het ministerie heeft laten weten dat deze wijziging steun leek te bieden. Tevens blijkt de wijziging van de boekhoudregels onderdeel van de besprekingen te zijn geweest tussen ING en het ministerie van Financiën. Tijdens het Kamerdebat na de totstandkoming van de kapitaalverstrekking, op 22 oktober 2008, stelde de minister dat de wijziging van de boekhoudregels het probleem «aanmerkelijk hanteerbaarder» maakte. ING besloot eind oktober geen gebruik te maken van deze mogelijkheid. Het ministerie heeft over dit onderwerp geen nadere procesafspraken gemaakt met DNB en ING.

Verschillende getuigen hebben tegenover de commissie tegenstrijdige verklaringen afgelegd over de mate waarin ING en DNB tijdens het weekend het ministerie hebben geïnformeerd over de kanttekeningen die zij bij deze mogelijkheid plaatsten. In elk geval stelt de commissie op basis van de openbare verhoren vast dat hierover kennelijk onvoldoende zorgvuldig is gecommuniceerd en dat dit ertoe heeft geleid dat het ministerie, DNB en ING tijdens het onderhandelingsweekend een verschillend beeld hadden van de mogelijkheden die de wijziging bood. Dit had tot gevolg dat de minister in het Kamerdebat een uitlating deed waardoor een te optimistisch beeld ontstond. In het debat is niet aan de orde gekomen dat de mogelijkheden die deze wijziging bood om tot een oplossing te komen op dat moment nog nader onderzocht werden.

Ontbreken procesafspraken over Alt-A betekende geen schoon schip en leidde tot vertraging

Ook over de Alt-A-portefeuille zijn tijdens en na het weekend geen procesafspraken gemaakt. Er is niet aangestuurd op het verder uitzoeken van de problematiek. Evenmin is door het ministerie of DNB geëist dat ING een beter inzicht in de portefeuille zou verschaffen, bijvoorbeeld door het inschakelen van een onafhankelijke partij.

Door het ontbreken van procesafspraken rondom de verdere aanpak van het Alt-A-probleem is in de ogen van de commissie geen sprake geweest van «schoon schip maken» in de zin van de uitspraken die de minister in de Kamer deed bij het tot stand komen van de kapitaalverstrekkingsfaciliteit. De commissie hecht hieraan groot belang, omdat de minister van Financiën in het Kamerdebat over de kapitaalverstrekkingsfaciliteit sterk de nadruk heeft gelegd op deze eis van «schoon schip maken».

Door het ontbreken van procesafspraken is de periode na de kapitaalinjectie niet optimaal benut. Naar het oordeel van de commissie heeft dit geleid tot vertraging bij de onderkenning en aanpak van het probleem toen dit na de kapitaalverstrekking opnieuw de kop opstak.

5.4 IABF-transactie: december 2008 – januari 2009

5.4.1 Probleem komt weer op tafel

In het vierde kwartaal van 2008 werd de reële economie hard geraakt door de financiële crisis. De economische vooruitzichten verslechterden aanzienlijk. Er was daarnaast veel onzekerheid in de markt en de internationale geld- en kapitaalmarkten functioneerden moeizaam.

De heer Wellink: «De markten bleven echter ontzettend nerveus en onzeker over de kwaliteit van dit spul. Dat gebeurde in de dynamiek van die tijd. U zou iedere dag moeten doorlopen en naar alle marktbevingen en alle commentaren moeten kijken om enig

gevoel te krijgen hoe beweeglijk alles was. Toen die 10 mld. er lag, dacht ik: dit adresseert voorshands het probleem, hoe het verder loopt zullen wij wel zien. Echter, heel snel daarna bleek uit marktreacties dat het niet overtuigend genoeg was.»¹

ING werd hierdoor hard geraakt. Binnen het bedrijf werd lopende het kwartaal duidelijk dat slechte cijfers op komst waren. Dat bleek uiteindelijk het geval te zijn. Begin 2009 publiceerde ING een verlies van 3,7 miljard euro over het vierde kwartaal. Een afschrijving op de Alt-A-portefeuille van ruim 1,8 miljard euro droeg hier aanzienlijk aan bij.² Daarnaast steeg de negatieve herwaarderingsreserve voor de Alt-A-portefeuille nog steeds vanwege verder dalende marktprijzen.³

Eind november zet ING het Alt-A-probleem opnieuw op de kaart bij DNB
In het licht van de verder verslechterende situatie op financiële markten besloot ING eind november de Alt-A-problematiek, een terugkerende zorg van de markt, weer onder de aandacht van DNB te brengen. Kort daarvoor, op 23 november 2008, kondigde de Amerikaanse overheid aan om Citigroup, een van de grootste financiële instellingen ter wereld, wederom te hulp te schieten. Dat gebeurde ditmaal in de vorm van een garantie op een grote activaportefeuille en een kapitaalinjectie.

De heer Hommen: «Helaas was die situatie niet stabiel en bleek vrij snel dat de problematiek ten aanzien van de Alt-A-portefeuille niet verdween. We zijn dus vrij snel nadien teruggegaan. Ik meen dat wij in november alweer met DNB contact opnamen.»⁴

Op 2 december spraken de heer Tilmant en de heer Timmermans met de heer Wellink en de heer Schilder over de problemen van ING. In de ogen van ING en DNB was eind november de zorg van de buitenwereld over de Alt-A-portefeuille niet verdwenen. Er werd opnieuw gekeken naar mogelijke oplossingen om de risico's uit de portefeuille af te scherm.

DNB schakelt Dynamic Credit in

Eind oktober 2008 had ING op verzoek van de OTS BlackRock, een gespecialiseerde adviseur, ingehuurd om de Alt-A-portefeuille te analyseren. Volgens de president van DNB bood dit onderzoek onvoldoende inzicht in de portefeuille van ING.⁵ Daarnaast had DNB, mede gezien de stormachtige ontwikkelingen op de financiële markten, grote zorgen over mogelijke grote afwaarderingen in de Alt-A-markt. Daarom vroeg DNB op 25 november aan het bureau Dynamic Credit een offerte uit te brengen voor een analyse van de Alt-A-portefeuille van ING. Dynamic Credit had zich gespecialiseerd in vastrentende effecten zoals obligaties en gestructureerde producten. Daarbij had het bureau zich onder meer gericht op producten gerelateerd aan de Amerikaanse huizenmarkt. Een analyse was ook nodig om het ministerie van Financiën te overtuigen dat er voldoende inzicht in de portefeuille was om te werken aan het afschermen van de risico's van deze portefeuille. Begin december ging het bureau aan de slag.⁶

De heer Wellink: «Op 25 november hebben wij Dynamic Credit ingeschakeld. Vanwege de dynamiek in de markten die steeds ongunstiger werd kwamen wij tot de conclusie: wij moeten diep onder de oppervlakte duiken, want als wij bij de Staat terugkomen, moeten wij rekening houden met het feit dat de Staat terecht zal vragen wat de risico's voor de belastingbetaler zijn van de oplossing die ons voor ogen staat.»¹

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

² Kwartaalverslag ING, vierde kwartaal 2008.

³ Door de afschrijving werd voor 1,8 miljard euro aan ongerealiseerde verliezen uit de herwaarderingsreserve gerealiseerd.

Desondanks steeg de negatieve herwaarderingsreserve van 7 naar 7,5 miljard euro.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Hommen, 1 december 2011.

⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011, blz. 64.

⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Gast, 14 november 2011, blz. 11.

Overigens verklaart de heer Gast tijdens zijn openbaar verhoor dat hij contact opnam met DNB eind oktober, begin november 2008:

De heer Gast: «Ik had het gevoel, zeker nadat we de informatie hadden laten zien aan de toezichthouder in de VS dat, als daar al niet veel alarmbellen gaan rinkelen, dat hier misschien ook niet zo zou zijn. Dat kan ik me goed voorstellen. Ik dacht dat dit interessante informatie kon zijn voor een toezichthouder.»¹

Door lagere kredietbeoordelingen stijgt kapitaalbehoefte sterk

Na de val van Lehman Brothers waren kredietbeoordelaars begonnen met het op grote schaal afwaarderen van Alt-A-obligaties.² Dit proces raakte in een stroomversnelling vanaf het einde van 2008.³ Deze afwaarderingen gingen met een aantal treden tegelijk.⁴ Voor Europese banken waren kapitaalvereisten gebaseerd op Basel II-eisen. Onder deze eisen was de risicoweging van gesecuritiseerde bezittingen afhankelijk van de rating van kredietbeoordelaars. Een afwaardering met meerdere treden tegelijk had daarom een belangrijk effect. De risicoweging van de Alt-A-obligaties steeg, waardoor ING veel meer kapitaal moest achterhouden tegen de Alt-A-portefeuille.

De heer Kleijwegt: «Specifiek met betrekking tot gesecuritiseerde producten werd de methodiek toegepast dat de hoeveelheid aan te houden kapitaal exponentieel zou toenemen naarmate de ratings van die producten lager zouden worden. Omdat men had kunnen weten dat dit een effect van Basel II was, had men er dus rekening mee kunnen houden.»⁵

Volgens de heer Timmermans werd het daardoor te duur voor ING om deze obligaties op de balans te handhaven.

De heer Timmermans: «(...) Je zag [na Lehman] gaandeweg verslechtingen en steeds meer afwaarderingen in termen van ratingmigratie. Met tien stappen tegelijk gingen de ratings van de obligaties naar beneden. Hierdoor werden de obligaties voor ons te duur om te handhaven op de balans. De luxe van gelijk hebben kregen wij niet meer. (...) Dit heftige scenario heeft er niet in meegelopen, anders hadden wij het niet zo gedaan.»⁶

ING had geen rekening gehouden met een zeer sterke stijging van het vereiste kapitaal als gevolg van afwaarderingen van Alt-A-obligaties met meerdere stappen tegelijk. Vertegenwoordigers van ING verklaren dat afwaarderingen met meerdere stappen tegelijk zonder precedent waren.⁷ Daarbij is echter een kanttekening te maken. Vanaf eind 2007 werden subprime-hypotheekleningen en herverpakte obligatieleningen, zogenaamde collateralized debt-obligaties (cdo's) veel vaker dan voorheen gebruikelijk was met meerdere stappen tegelijk afgewaardeerd.⁸ Dat gold ook voor gestructureerde producten met een triple A rating.⁹ In die zin was er dus wel degelijk sprake van een precedent.

DNB kaart de problemen van ING aan bij de minister van Financiën

Op 3 december bespraken de president van DNB en de directeur toezicht banken, de heer Schilder, de problemen van ING met de minister van Financiën en zijn hoogste ambtenaar, de heer Gerritse. Beiden waren onaangenaam verrast toen het Alt-A-probleem weer op tafel kwam. ING had klaarblijkelijk zelf geen orde op zaken gesteld.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Gast, 14 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Kleijwegt, 28 november 2011, blz. 8.

³ Op 30 juni 2008 had nog 99% van de Alt-A-obligaties van ING een triple A rating, op 30 september 2008 87%, op 31 december 2008 65% en op 31 maart 2009 nog slechts 29%. Zie: Brief van de Europese Commissie aan Nederland van 31 maart 2009 betreffende steunmaatregel C 10/2009 (ex N 138/2009) ING (C(2009)2585 final corr.).

⁴ Van AA+ naar AA is één trede.

⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Kleijwegt 28 november 2011.

⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Timmermans, 17 november 2011.

⁷ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Eden, 16 november 2011, blz. 20.

⁸ Financial Crisis Inquiry Commission *The financial crisis inquiry report: final report of the national commission on the causes of the financial and economic crisis in the United States*, blz. 222.

⁹ Bank voor internationale betalingen, Comité van Basel. Credit risk transfer: developments from 2005 to 2007, juli 2008, blz. 13.

De heer Gerritse: «Men had dit probleem dus niet weggemanaged. Hoe dit had moeten, was aan ING. Ik heb u gezegd dat ik vond dat er wel erg werd gefocust op de regels en boekhoudregels, en minder op het echte probleem. Maar ik had wel begrip voor de lastige omstandigheden waarin dat moest. Je kunt wel zeggen «verkopen maar», maar als dat alleen kan tegen afbraakprijzen, is dat voor een onderneming een ingewikkelde beslissing. Het probleem was echter niet weggemanaged. Of dit nu had moeten met een beslag op de buffer of niet, het probleem lag er dus nog en daarvan baalde ik als een stekker.»¹

Minister is bereid te kijken naar een oplossing voor de Alt-A-portefeuille DNB en ING benadrukten meermaals bij de minister van Financiën dat een oplossing voor de Alt-A-portefeuille urgent was. Toen in de loop van december duidelijk werd dat ING waarschijnlijk een groot verlies over het vierde kwartaal zou moeten rapporteren, nam de urgentie toe.² De problemen rond de Alt-A-portefeuille en de grote verliezen in het vierde kwartaal, met een dalende beurskoers als een gevolg, zouden kunnen leiden tot het wegvloeien van spaargelden. Uiteindelijk kwam de minister van Financiën medio december tot de conclusie dat een oplossing voor de problemen met de Alt-A-portefeuille nu wellicht onvermijdelijk was. Volgens de heer Gerritse was dat met tegenzin:

De heer Gerritse: «Wat de waarde betreft, was ik niet ontevreden, maar het feit dat we het hebben moeten doen, vond ik eigenlijk een nederlaag. We hadden heel lang geprobeerd om dit probleem door ING opgelost te krijgen. Het feit dat je door omstandigheden dan toch ziet dat de risico's van zo'n portefeuille uiteindelijk in belangrijke mate landen bij de overheid, vond ik een nederlaag voor de Nederlandse overheid.»¹

De minister van Financiën was beducht voor het zetten van een stap zonder zicht op de gevolgen. Daarom werden er voorwaarden verbonden aan een mogelijke oplossing, waaronder gedetailleerd inzicht in de Alt-A-portefeuille, een analyse van andere potentiële probleemportefeuilles op de balans van ING en een totaaloverzicht van de mogelijke oplossingen.

De heer Bos: «Ik heb gezegd dat ik bereid was om daarnaar te kijken. Ik heb toen al een paar eisen gesteld. Ten eerste wilde ik zeker zijn dat het dan ook de allerlaatste keer zou zijn dat wij iets zouden moeten doen voor ING. Ik wilde dat niet alleen naar het Alt-A-probleem zou worden gekeken, maar naar de hele balans om te bezien of er misschien ook nog andere dossiers waren die aan de orde zouden kunnen komen. Ik wilde ook dat aan onze kant, met medewerking van de Nederlandsche Bank, alle mogelijke oplossingen dan aan de orde zouden kunnen komen, inclusief het horrorscenario van een nationalisatie. Mijn insteek was: ik vind het al verschrikkelijk wat wij ING voor een tweede keer moeten redden, maar dan wil ik wel zeker zijn dat het de allerlaatste keer is. Dat betekent dat ik in de eerste plaats een totaaloverzicht moet hebben van de problemen en ten tweede een totaaloverzicht van de oplossingen.»³

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

² Uiteindelijk bleek in januari 2009 dat de verzekeringstak een verlies van 2,5 miljard euro maakte en de bank een verlies van 1,2 miljard euro. Kwartaalverslag ING, vierde kwartaal 2008.

³ Verslag openbaar verhoor met de heer Bos, 5 december 2011.

Een overzicht van potentiële problemen van ING was voor het ministerie noodzakelijk om te kunnen beoordelen of het aanpakken van de Alt-A-portefeuille voldoende was om het bedrijf uit de problemen te helpen. Een

dergelijk overzicht kwam er uiteindelijk. Gezien de omstandigheden op de financiële markten en de doorwerking naar de reële economie konden ook andere portefeuilles in potentie grote impact op het bedrijf hebben.

Nationalisatie als noodoptie

Vanaf begin december studeerde het ministerie van Financiën ook serieus op het noodscenario nationalisatie. Dit werd gezien als een laatste stap in een keten van mogelijke interventies. Zo werd gedacht aan een aandelenmissie aan de Staat en een claimemissie, eventueel met garantie door de Staat.¹ Nationalisatie werd door zowel DNB als het ministerie als een «horrosscenario» bestempeld. Enkele maanden later, in maart 2009, kwam deze optie meer nadrukkelijk aan de orde.

Kapitaalinjectie onderdeel van een oplossing?

Volgens de minister van Financiën was een tweede kapitaalinjectie geen bruikbare oplossing omdat de Nederlandse Staat dan meer kapitaal in het bedrijf stak dan «dan ING waard was», zonder daarbij alle zeggenschap te verkrijgen.

Vraag: «Een dergelijk vraagstuk zou je ook anders kunnen oplossen, bijvoorbeeld door te zeggen, conform de uitgangspunten die u zelf al vanaf begin oktober had: ik ga niet voor een mooie prijs slechte activa overnemen, als ik dat al doe dan waarden wij hard af en als dat een probleem met zich meebrengt, moet er nog maar een kapitaalinjectie bij. Hebt u dat ook overwogen?»

De heer Bos: «Volgens mij waren we dat punt voorbij. Wij zijn natuurlijk uiteindelijk op heel specifiek maatwerk terechtgekomen. Er speelde rondom kapitaalinjecties nog een ander probleem een rol, namelijk dat wij heel erg dicht zaten bij een situatie waarin de overheid langzamerhand meer geld in ING zou steken dan ING waard was.(...) Een van de redenen waarom ik steeds dat spook van nationalisatie op tafel heb gelegd in al die gesprekken, is dat ik koste wat het kost niet in een situatie terecht wilde komen waarin je 20 mld. in een bank hebt zitten die 15 mld. waard is. Dan heb je gewoon geen verhaal tegenover de belastingbetaler als je niet ook eigenaar bent. Dat leek mij in alle opzichten een verschrikkelijk scenario om in terecht te komen.»²

Bij deze redenering is wel een kanttekening te maken. De beurswaarde van ING bedroeg eind 2008 inderdaad circa 15 miljard euro, maar de waarde van ING kon niet zonder meer gelijk worden gesteld aan de beurswaarde. Zo speelt bijvoorbeeld ook de waarde van de kernkapitaaldefecten, die na drie jaar een-op-een kunnen worden geconverteerd naar aandelen, een rol. In dat geval zal ook de marktkapitalisatie stijgen.

5.4.2 Analyse Alt-A-portefeuille door BlackRock en Dynamic Credit

Begin december rapporteerde BlackRock over de kredietverliezen in de Alt-A-portefeuille.³

De heer Harryvan: «Die [BlackRock] kwam met een range van een optimistisch tot een pessimistisch scenario. Dan praten wij over kredietverliezen. Dat kwam uit op gemiddeld 4,5 tot 4,6 mld. dollar over de looptijd, dus niet ineens, van deze hypotheek. (...) hun

¹ Claimemissie: uitgifte van nieuwe aandelen waarbij de bestaande aandeelhouders claims krijgen op de uit te geven aandelen.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

³ Gegevens verstrekt door ING per brief d.d. 28 april 2011.

optimistische scenario was 2,4 mld. dollar, het pessimistische was 6,8 mld. dollar.»¹

Rond 19 december rapporteerde Dynamic Credit aan DNB de resultaten van zijn analyse van de Alt-A-portefeuille van ING Direct USA. Het bureau rekende twee scenario's door. In het basisscenario was de inschatting dat circa 10% van de hoofdsom van de Alt-A-obligaties niet werd terugbetaald. In het stressscenario was de inschatting dat dit verlies circa 20% bedroeg. De inschattingen van BlackRock en Dynamic Credit hebben betrekking op de gehele looptijd van de portefeuille. De aannames van Dynamic Credit waren gebaseerd op onderzoeken van andere banken en eigen inzichten. De verliesschattingen waren enigszins conservatiever dan de schattingen van BlackRock en veel hoger dan de schattingen van kredietbeoordelaars en ING.² Zowel het onderzoek van BlackRock als het onderzoek van Dynamic Credit werd gedeeld met het ministerie.³

De heer Bos: «Het enige dat ik weet is dat toen wij besloten om nog een keer serieus te kijken naar die problematiek rond Alt-A, een van de eisen die wij stelden, mede onder invloed van gezaghebbende adviseurs als Buiter, Boot en Van Wijnbergen, was dat die risico's nog een keer door een onafhankelijke partij zouden worden vastgesteld.»⁴

De toegevoegde waarde van de analyse van Dynamic Credit was de zeer nauwkeurige inschatting van de waarde van het onderpand, de woonhuizen, van de Alt-A-hypotheekobligaties. Het bureau had tot op postcodeniveau analyses gemaakt.⁵ DNB kon zich vinden in de door Dynamic Credit gebruikte methodologie.⁶ Opmerkelijk is dat volgens de analyse van Dynamic Credit ruim een derde van de Alt-A-portefeuille aan de criteria van zogenaamde prime-hypotheek voldeed.⁷ Tabel 5.1 geeft een samenvatting van de analyses van BlackRock en Dynamic Credit.

Tabel 5.1 Inschatting kredietverliezen Alt-A-portefeuille ING Groep over de gehele looptijd (miljarden dollars)

Scenario	BlackRock	Dynamic Credit ¹
Optimistisch	2,4	
Basis (base case)	3,5	3,8
Stress (stress case)	6,8	7,4

¹ Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 2700. *Antwoorden op vragen van de leden Irrgang en Weekers over ING.* De oorspronkelijke analyse van Dynamic Credit had alleen betrekking op de Alt-A-portefeuille van ING Direct USA.

5.4.3 Transactiestructuren: de Flinstones

Het ministerie van Financiën en ING stelden verschillende voorwaarden aan een oplossing voor het Alt-A-probleem. Het ministerie wilde niet dat de staatsschuld (de EMU-schuld) steeg. Daarnaast moest een deel van het risico bij de instelling achterblijven, onder meer om de instelling de prikkel te geven de portefeuille te blijven managen. Voor ING moest een oplossing de onzekerheid wegnemen over de negatieve herwaarderingsreserve en daarmee samenhangende potentiële verliezen via de winst-en-verliesrekening. Daarnaast wilde het bedrijf niet langer blootstaan aan het risico van een stijgend kapitaalbeslag veroorzaakt door lagere kredietbeoordelingen van de Alt-A-obligaties. Vanaf begin december werd intensief

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Harryvan, 14 november 2011.

² De minister meldde hierover in de Kamer: «In algemene zin kan over deze analyses gezegd worden dat de waardering van Dynamic Credit conservatiever is dan de interne waarderingen van ING en dan de waardering van de portefeuille door de gespecialiseerde adviseur van ING.» Kamerstuk 31 371, nr. 95.

³ Gegevens verstrekt door het ministerie van Financiën per brief d.d. 15 februari 2012.

⁴ Verslag openbaar verhoor met de heer Bos, 5 december 2011.

⁵ Kamerstuk 31 371, nr. 95.

⁶ Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 2700. *Antwoorden op vragen van de leden Irrgang en Weekers over ING.*

⁷ Sheets technische briefing Tweede Kamer door ministerie van Financiën en Dynamic Credit op 29 januari 2009. In zijn kwartaal- en jaarrapportages rapporteerde ING een ruime definitie van Alt-A te hanteren. Dynamic Credit onderscheidde in zijn analyse drie segmenten: Alt-A, pay-option adjustable rate en prime.

gewerkt aan verschillende transactiestructuren. De belangrijkste varianten kregen de codenamen «Betty», «Wilma» en «Fred».

*De heer **Gerritse**: «Zo was de halve Flintstonesfamilie vernoemd: de eerste variant was «Fred», de tweede was «Wilma» en de derde was «Betty».»¹*

Transactiestructuur Betty

Een transactiestructuur waarbij aan de randvoorwaarden van het ministerie werd voldaan was: «Betty», een kredietgarantie. Bij deze variant geeft de Staat een garantie op daadwerkelijke kredietverliezen uit de portefeuille vanaf een vooraf vastgesteld punt.² In ruil daarvoor betaalt de instelling een vergoeding. Deze variant is relatief eenvoudig te construeren. Aanvankelijk was het ministerie van Financiën een voorstander van deze variant. De Betty-variant voldeed echter niet aan de randvoorwaarden van ING, omdat de negatieve herwaarderingsreserve daarmee zou blijven bestaan en voor onzekerheid zou blijven zorgen.

*De heer **Ter Haar**: «Vanaf half december zijn wij intensief bezig gegaan met mogelijke constructies. Op dat moment waren er eigenlijk twee belangrijke hoofdalternatieven. Het ene was een «special purpose vehicle»-constructie. Die had de voorkeur van ING. Het andere was een soort garantiemodel. Dat garantiemodel had een aantal beperkingen. Het nam het probleem van de negatieve herwaarderingsreserve niet weg. Het kon goed helpen om een verdere downsize risk op de portefeuille te blokkeren. In die zin kon het goed in de markt werken. Het had echter niet alle kwaliteiten die je graag zou willen.»³*

Transactiestructuur Wilma

Bij Betty bleef de Alt-A-portefeuille op de balans van ING staan. Het probleem van de negatieve herwaarderingsreserve werd dan niet weggenomen. Het bedrijf was daarom voorstander van een andere variant: «Wilma». Bij deze structuur wordt de portefeuille verkocht aan een special purpose vehicle (spv). ING financiert de spv en de Staat garandeert de inkomsten uit de Alt-A-portefeuille voor de spv.⁴ Daardoor draagt ING niet langer de risico's van de portefeuille en kan de portefeuille van de balans worden gehaald.

*De heer **Timmermans**: «(...) wij wilden tot een werkelijke verkoop overgaan. Uiteindelijk wilden wij er immers voor zorgen dat wij die problemen van negatieve herwaarderingsreserve niet langer hadden. Het moest economisch overgedragen worden om niet met ratingproblemen te maken te hebben.»⁵*

Deze constructie leidt tot het vrijvallen van de negatieve herwaarderingsreserve, het wegnemen van onzekerheid rond verliezen via de winst-en-verliesrekening en een daling van de naar risico gewogen bezittingen. Bovendien heeft een verlaging van de kredietbeoordeling van de Alt-A-obligaties dan geen effect meer op ING. DNB was ook een voorstander van deze variant:

*De heer **Wellink**: «De SPV-constructie is in andere landen toegepast en heeft soms gewerkt. Ik was daar een voorstander van, in essentie vanwege de eenvoud van de constructie. Dat was eigenlijk mijn*

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

² Een dergelijke garantieconstructie werd op 23 november 2008 aangekondigd voor Citigroup.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 1 december 2011.

⁴ Een dergelijke constructie is toegepast bij UBS op 16 oktober 2008.

⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Timmermans, 17 november.

sterkste argument. (...) Op zichzelf bezien was het heel transparant. Als je de assets van de balans had gehaald en ergens in had gestopt, was er geen enkel misverstand meer, dan was dat probleem opgelost.»¹

De spv-structuur van Wilma voldeed echter niet aan de voorwaarden van het ministerie, onder andere omdat de staatsschuld daardoor zou stijgen.

De heer Ter Haar: «Met een SPV-constructie, waarbij je de hele portefeuille van de balans haalt en in een ander model giet, hadden wij grote moeite, omdat deze niet voldeed aan de randvoorwaarden die Financiën probeerde te hanteren: wij houden het buiten de staatsschuld, wij willen het beheer van de portefeuille door de instelling zelf laten doen en wij willen een voelbaar risico bij de instelling zelf laten. Een deel daarvan was wel in een SPV-constructie te gieten, maar niet alles.»²

Transactiestructuur Fred

Omdat noch Wilma, noch Betty het probleem leek op te lossen betrok het ministerie eind december KPMG bij het zoeken naar oplossingen. Zo kwam er begin januari een derde transactiestructuur op tafel: «Fred». Het juridisch eigendom van de portefeuille blijft in deze structuur bij ING, maar het bedrijf draagt een deel van het economisch risico over aan de Staat in ruil voor een vordering op de Staat. «Fred» is vormgegeven door een uitruil van verschillende kasstromen.

De heer Ter Haar: «Wij hadden die garantie als optie, maar zagen ook wel dat het niet de ideale constructie was. De bal lag dus ook bij ons om eens te kijken of er nog een alternatief was. Dat alternatief hebben wij met behulp van KPMG ontwikkeld. Dat is in de kerstvakantie gebeurd. Uiteindelijk konden wij begin januari naast de genoemde twee modellen een derde model neerzetten, namelijk de backup facility.»²

Deze structuur werd in de weken daarna verder ontwikkeld. Daarbij werden verschillende deelvarianten vanuit juridisch, boekhoudkundig en belastingtechnisch oogpunt bekeken. Volgens de betrokkenen was dit een lastig en complex proces. Van de zijde van het ministerie van Financiën waren KPMG, Rothschild en Allen & Overy betrokken. Rond 7 januari kregen DNB en ING de variant voor het eerst onder ogen.³ De uitwerking resulteerde uiteindelijk in de zogenaamde Illiquid Asset Back-up Facility (IABF). Het voordeel van deze constructie was dat de problemen van ING werden geadresseerd, terwijl ING een deel van het risico bleef dragen en de portefeuille bleef managen.⁴ Op het ministerie van Financiën was men er bovendien van overtuigd dat deze constructie de staatsschuld niet zou verhogen. Achteraf bleek de IABF echter wel degelijk mee te tellen:

De heer Ter Haar: «Met een hele batterij accountants constateer je dat je een constructie hebt waarvan je op dat moment denkt dat je haar buiten de staatsschuld kunt houden – dit was het oordeel van de accountants – en uiteindelijk komen de accountants bij Eurostat tot een andere conclusie. Dat geeft een beetje de gevoeligheid aan van dit soort werk.»²

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 1 december 2011.

³ Gegevens verstrekt door het ministerie van Financiën per brief d.d. 15 februari 2012.

⁴ Kamerstuk 31 371, nr. 95.

5.4.4 DNB en Financiën hebben verschillende insteek over prijs

DNB bezorgd dat te hoge kosten ING in kapitaalproblemen kan brengen
Bij aanvang van de gesprekken bleek dat DNB en het ministerie van Financiën verschillende uitgangspunten hadden over de prijs die ING de Staat moest gaan betalen voor een Alt-A-oplossing. DNB was daarbij van mening dat de kapitaalinjectie van oktober erg duur was uitgevallen voor ING.

Vraag: «U verklaarde: aan de hoge kant. Hebt u nooit het gevoel gehad dat het [rendement van de Staat op de kernkapitaaleffecten] aan de te hoge kant was?»

De heer Wellink: ««Te» is een woord dat moeilijk in te vullen is. «Te» zou in deze context betekenen «prudentieel onverantwoord». Je moet een maatstaf hebben als je zegt dat iets aan de te hoge kant is. Voor zover het prudentieel verantwoord is, kan het naar ons oordeel nog steeds te hoog zijn. De maatstaf die ik bij een van de instellingen hanteerde was de vergelijking met het buitenland. Als ik dan zie dat er in het buitenland exitregelingen bestaan die veel goedkoper zijn dan in Nederland, is dat een element in mijn afweging. Als ik zie dat er percentages gehanteerd worden op coupons die lager zijn dan onze percentages, is dat ook een afweging. Prohibitief betekent «te» dat de prudentiële zorgvuldigheid in gevaar komt. Verder is het een relatieve zaak; je vergelijkt met anderen. Nogmaals, de minister heeft freies Ermessen, en dat is zijn goed recht. Ik zal daarover nooit oorlog met hem voeren.»¹

De toezichthouder maakte zich zorgen over de kapitaalpositie van ING en leek zelfs te hopen dat tijdens deze nieuwe onderhandelingen de prijs van de kernkapitaaleffecten alsnog wat naar beneden kon worden bijgesteld, uiteraard mits dat ook voor de Europese Commissie aanvaardbaar was.

Mevrouw Ollongren: «De president van DNB heeft heel consequent onder de aandacht gebracht dat hij grote zorgen had over die Alt-A en dat daar hoe dan ook een oplossing voor moest komen. In zijn perceptie maakte daar ook deel van uit dat wij die kapitaalinjectie weliswaar hadden gedaan, maar dat dit voor ING een vrij dure oplossing was geweest voor het probleem. Hij had, vanuit zijn positie zeer terecht, grote zorgen over deze heel grote financiële instelling en de consequenties in het geval er iets mis zou gaan.»²

DNB stelde zich op het standpunt dat de kapitaalratio van ING niet mocht dalen door de nieuwe Alt-A-maatregel. De prijs die de Staat voor de portefeuille betaalde moest daarom flink hoger zijn dan de actuele marktprijs. Een te grote afschrijving op de portefeuille zou, zo vreesde DNB, ING in nog grotere problemen brengen.

Verschillen in benadering leidden tot wrijving tussen DNB en het ministerie van Financiën

Het ministerie van Financiën ging met een andere insteek de discussie in. Het ministerie hield vast aan het uitgangspunt dat de nieuwe deal de belastingbetaler geen geld mocht kosten en bij voorkeur zelfs geld moest opleveren. De opstelling van het ministerie leidde tot wrijving met DNB. Uit de onderzochte stukken blijkt dat bij ambtenaren van het ministerie van Financiën de indruk ontstond dat DNB zich opstelde als belangenbehartiger van ING, terwijl men bij DNB het gevoel had dat het ministerie

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van mevrouw Ollongren, 23 november 2011.

van Financiën het onderste uit de kan wilde hebben en daarbij de stabiliteit van het financiële stelsel uit het oog verloor.

Vraag: «De heer Gerritse zei hier dat DNB vond dat de houding van Financiën toch niet prudentieel was, in elk geval niet prudentieel verantwoord. Is dat zo?»

De heer Brouwer: «Wat ik net genuanceerd heb verteld, heeft hij heel scherp ingezet. Voor het feit dat wij zorgen hadden over de uitkomst van de deal voor de solvabiliteitspositie kun je maar één reden hebben, namelijk dat de uitkomst wel eens niet prudent zou kunnen zijn.»

Vraag: «Hebt u ook tegen de heer Gerritse, of in ieder geval tegen Financiën gezegd dat Financiën zich niet prudentieel verantwoord gedroeg?»

De heer Brouwer: «Niet in die termen, maar wel...»

Vraag: «In welke termen dan wel?»

De heer Brouwer: «Dat weet ik niet precies meer, maar het zal wel in de geest zijn geweest van: je moet oppassen dat je niet te ver gaat.»¹

ING kwam onder meer ter sprake in de marge van een ontmoeting tussen de heer Wellink en de heer Balkenende op 20 januari. Tijdens het daaropvolgende Pecunia-overleg bij DNB koppelde de heer Wellink hierover terug dat hij «een waarschuwend geluid [heeft] laten horen over het gebruik van voorwaarden die vanuit prudentieel oogpunt, prohibitief of complicerend zouden kunnen zijn. De minister-president had begrip voor deze argumentatie.» Uit het verhoor van de heer Balkenende blijkt overigens dat deze de lijn van het ministerie steunt.²

Vraag: «De vragen van de commissie waren of er toen door u kritiek is geuit op de handelwijze en de opstelling van Financiën met betrekking tot deze portefeuille.»

De heer Wellink: «Ja, maar het kreeg een lading alsof ik daar speciaal voor naar toe was gegaan.»

Vraag: «De vraag was of u dat gezegd hebt.»

De heer Wellink: «Wat ik daar heb gezegd, staat precies in de notulen.»

Vraag: «In de notulen van?»

De heer Wellink: «Die heeft u gezien. Een vergadering, ik neem aan een pecuniavergadering, waarin hiervan verslag is gedaan. Daar heb ik onder meer geantwoord op de vraag of we eruit zouden komen met de Alt-A-portefeuille: dat weet ik niet. Ik denk dat dat een open en faire reactie was op dat moment. En ik heb bij die gelegenheid gezegd dat prudentiële overwegingen wel degelijk door de overheid moeten worden meegenomen.»³

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Brouwer, 1 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Balkenende, 8 december 2011, blz. 40.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

Toen uiteindelijk de onderhandelingen begonnen, ging ING deze in met als inzet om de afwaardering van de portefeuille beperkt te houden tot ongeveer 5% van de nominale waarde. Het ministerie van Financiën zette in op een afwaardering van 17%. DNB zat daartussenin, rond de 10%.¹

5.4.5 OTTI komt in beeld

In een laat stadium van de onderhandelingen speelde een Amerikaanse boekhoudregel een grote rol. Het ging om een boekhoudregel die bekend staat als OTTI (other than temporary impairment, anders dan tijdelijke waardevermindering). De commissie heeft BDO Accountants & Belastingadviseurs B.V. gevraagd om een toelichting op de boekhoudkundige aspecten van de tweede steunverlening aan ING, en dan in het bijzonder deze OTTI-regel. De rapportage van BDO, die door de commissie gebruikt is als achtergrondinformatie, is integraal opgenomen in bijlage 11 van dit rapport.

Verkoop van de portefeuille activeert mogelijk OTTI en daarmee een groot verlies

Hoewel ING Groep zelf rapporteert volgens de Europese boekhoudregels (en dus onder IFRS), valt de Alt-A-portefeuille van ING Direct USA zoals eerder besproken onder de Amerikaanse US GAAP-boekhoudregels. De portefeuille is daarbinnen geclassificeerd als beschikbaar voor verkoop (afs, available for sale). Zakt de marktwaarde van dergelijke activa onder de geamortiseerde kostprijs² dan hoeft het verschil volgens US GAAP niet onmiddellijk als een permanent verlies te worden ingeboekt. Zolang de waardedaling nog als tijdelijk beschouwd kan worden, mag deze geparkeerd worden in de (negatieve) herwaarderingsreserve. Dit is wat met een groot deel van de obligaties in de Alt-A-portefeuille gebeurde in de loop van 2008. Zodra er echter goede gronden zijn om aan te nemen dat de waardevermindering niet langer tijdelijk is, moet het verschil tussen de marktwaarde en de geamortiseerde kostprijs alsnog worden afgeschreven via de winst- en verliesrekening. Dit is het geval wanneer de instelling de intentie heeft om de activa te verkopen, of wanneer het waarschijnlijk is («more likely than not») dat de instelling dit zal moeten doen, ook al heeft ze niet de intentie tot verkoop.³

De OTTI-regel had tot gevolg dat als ING Direct USA de Alt-A-portefeuille zou verkopen tegen een transactiewaarde⁴ die lager lag dan de geamortiseerde kostprijs, de gehele negatieve herwaarderingsreserve van de portefeuille die ING Direct USA in bezit had⁵ als verlies zou moeten worden genomen. Dit geldt bij alle transacties waarbij sprake is van een economische verkoop («true sale») door ING.

Tegenover dit grote potentiële verlies als gevolg van OTTI stond dat de onderhandelingen toewerkten naar een vorm van een Alt-A-oplossing waarbij de Staat de risico's en opbrengsten van de portefeuille zou overnemen voor een hoger bedrag dan de actuele marktprijs. Daarmee zou een groot deel van het verlies weer teniet zijn gedaan. Zo lang de afschrijving (het verlies) en de transactie met de Staat in hetzelfde kwartaal geboekt konden worden, zou dit dus geen onoverkomelijke problemen moeten opleveren.

Timing van de maatregel blijkt reden voor cruciale rol van OTTI

Volgens de stukken die de commissie heeft kunnen zien sprak de raad van bestuur van ING voor het eerst al in mei 2008 over de verschillen tussen de IFRS en de US GAAP boekhoudregels en de mogelijkheid dat

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011, blz. 70–71.

² De geamortiseerde kostprijs is de aankoopwaarde (het bedrag waarvoor de activa bij de eerste opname in de balans wordt opgenomen) verminderd met onder meer de afschrijvingen en aflossingen die al gedaan zijn.

³ Zie de rapportage van BDO in bijlage 11 van dit rapport voor meer details over OTTI en de implicaties ervan.

⁴ De transactiewaarde is de verkoopopbrengst van de IABF-transactie zoals geboekt door ING. Daarbij is zowel de koopsom van 90% als de netto contante waarde van andere kasstromen van belang.

⁵ De negatieve herwaarderingsreserve voor de gehele Alt-A-portefeuille van ING Groep bedroeg op dat moment 7,5 miljard euro. Circa 85% van de portefeuille was in handen van de dochter ING Direct USA.

ING Direct USA als gevolg van OTTI een afschrijving zou moeten doen op de Alt-A-portefeuille. Het bestaan van de OTTI-regel, en daarmee ook de mogelijkheid dat die een rol zou gaan spelen zodra er sprake was van een «true sale» van de portefeuille, had dus bekend kunnen zijn.

Tegenover de Amerikaanse accountant had ING altijd gesteld dat de intentie was om de portefeuille aan te houden tot het einde van de looptijd (held to maturity) en deze niet te verkopen. Dat er nu toch onderhandelingen van start waren gegaan over een «true sale» van de portefeuille, beargumenteerde ING tegenover zijn accountant door te stellen dat de intentie om de portefeuille te verkopen er alleen was als de transactiewaarde (de opbrengst voor ING) hoger zou zijn dan de geamortiseerde kostprijs.¹

De raad van bestuur besprak de gevolgen van OTTI op 13 januari 2009. Op dat moment was duidelijk dat vooral het feit dat de besprekingen inmiddels de datumgrens van 1 januari gepasseerd waren, voor problemen zorgde. Mocht de transactiewaarde nu namelijk uitkomen onder de geamortiseerde kostprijs, dan zou in het verslag over het laatste kwartaal van 2008, dat op dat moment nog niet was gepubliceerd, de gehele negatieve herwaarderingsreserve voor de portefeuille van ING Direct USA moeten worden afgeboekt als verlies. De deal met de Staat zou dit enorme verlies weliswaar grotendeels teniet doen, maar omdat deze pas in januari op zijn vroegst tot stand zou komen, kon de compensatie niet al eind 2008, maar pas drie maanden later in de cijfers verwerkt worden, namelijk in het eerste kwartaalrapport van 2009. Besloten werd interne en externe accountants om advies te vragen of de OTTI-regel inderdaad van toepassing kon zijn, en zo ja, welke implicaties dit zou hebben.

Dit advies bevestigde kennelijk het genoemde beeld, want een week later, op 20 januari 2009, wees ING ambtenaren van het ministerie van Financiën op het bestaan van OTTI en de consequenties die deze regel kon hebben. Een dag later werd de minister geïnformeerd en weer een dag later de minister-president. In de DNB-stukken die de commissie heeft bestudeerd werd voor het eerst net voor het einde van het jaar 2008 melding gemaakt van het feit dat er een OTTI-regel bestond die mogelijk implicaties zou hebben voor een eventuele deal met de Staat, toen nog in verband met de spv-variant Wilma. Op dat moment was de Fred-variant nog niet bekend. Over de rol van OTTI bij de variant Fred verklaart de heer Brouwer:

Vraag: «Ik kom op de belangrijke boekhoudregel die de prijs ook verregaand zou hebben beïnvloed, de OTTI-regel. DNB was bekend met deze regel?»

De heer Brouwer: «Ja, maar nog niet zo lang. Wat mij bijstaat, al weet ik dat niet helemaal zeker, is dat wij in de discussies over de deal geconfronteerd zijn met die regel. Als zo'n deal niet nodig was geweest, zou die regel ook nooit zijn opgekomen, want dan zouden wij die nooit geraakt hebben. (...)»²

Net als de raad van bestuur van ING eerder, vreesde DNB dat een miljardenverlies voor ING Direct USA over 2008, ook al was dit maar virtueel omdat er al zekerheid zou zijn over een compensatie in de vorm van een transactie met de Staat, in het onzekere financiële klimaat van dat

¹ Met de intentie om te verkopen («intent to sell») wordt in dit geval bedoeld: de intentie om te verkopen zonder dat er herstel van de reële waarde (gelijk of boven de kostprijs) plaats vindt. Wanneer het management de intentie heeft om te verkopen zodra de reële waarde weer op het niveau van de geamortiseerde kostprijs komt, behoeft geen impairment te worden doorgevoerd. Uit het feit dat OTTI ook na de totstandkoming van de IABF eind januari niet geactiveerd is kan geconcludeerd worden dat de accountant deze redenering heeft geaccepteerd.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Brouwer, 1 december 2011.

moment een bankrun kon veroorzaken onder de spaarders van ING Direct USA. Dit was voor DNB een onaanvaardbaar risico.

De heer Gerritse: «Ja. Wij hadden adviseurs die meer naar de werkelijkheid keken dan naar de boekhoudregels. Wij keken naar die portefeuille en naar wat de risico's waren. We hadden natuurlijk met een accountant van KPMG gekeken naar hoe die transactie moest worden vormgegeven. Ik weet niet of in die gesprekken OTTI ter sprake is gekomen, want dat is gebeurd tussen medewerkers van het ministerie en die meneer van KPMG. Ik heb er niets van gehoord voor 20 januari.»

Vraag: «U bent een ervaren onderhandelaar. Op 20 januari, kort voor zo'n onderhandelingsronde, krijgt u dit te horen.»

De heer Gerritse: «Het was een mededeling aan Bernard ter Haar.»

Vraag: «Die heeft hij met u gedeeld?»

De heer Gerritse: «Jazeker. Hij was in de richting van ING not amused.»

Vraag: «Dat kan ik me voorstellen. U met hem niet.»

De heer Gerritse: «Nee, dat klopt.»¹

Niet geheel onverwacht was het ministerie van Financiën niet te spreken over het nieuws over OTTI. De irritatie betrof vooral het feit dat het probleem in zo'n laat stadium werd opgebracht. Daarnaast was het ministerie onaangenaam getroffen doordat het erop leek dat de portefeuille tegen een relatief hoog bedrag moest worden overgenomen. Dit kon de maatregel politiek gezien moeilijk verkoopbaar maken. Om die reden werd besloten om alsnog, naast Fred, ook de Betty-variant uit te werken als mogelijk alternatief omdat bij een dergelijke directe garantie van de Staat op de portefeuille OTTI geen rol speelde.

5.4.6 Het onderhandelingsweekend

Op vrijdag 23 januari 2009 en tijdens het daaropvolgende weekend onderhandelden ING en het ministerie van Financiën met elkaar over een oplossing voor de Alt-A-portefeuille. Namens ING waren onder andere de chief risk officer de heer Timmermans, en de voorzitter van de raad van commissarissen, de heer Hommen aanwezig. Het ministerie van Financiën werd vertegenwoordigd door onder meer de minister de heer Bos, de thesaurier-generaal de heer Gerritse, en zijn plaatsvervanger de heer Ter Haar. Namens minister-president Balkenende was zijn raadadviseur mevrouw Ollongren bij de onderhandelingen. DNB vervulde, in de persoon van president Wellink en de directeur toezicht de heer Brouwer, bij de besprekingen een faciliterende rol voor beide partijen en trad op als adviseur van de Staat.

Structuur gebaseerd op Fred heeft verschillende knoppen om aan te draaien

Het belangrijkste pijnpunt bij de gesprekken, waarbij de OTTI-regel een belangrijke rol speelde, was het vaststellen van een prijs voor de maatregel. De structuur waarover onderhandeld werd, was gebaseerd op Fred. Hieraan zaten verschillende «knoppen» waaraan door de onderhan-

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

delende partijen gedraaid kon worden om tot een bevredigende prijs te komen. Ten eerste was daar de koopsom van de portefeuille zelf, of althans van het deel dat daadwerkelijk door de Staat gekocht en gegarandeerd werd, want al snel was duidelijk dat de Staat 20% van de portefeuille, en dus een deel van het risico, in handen van ING wilde laten.

Daarnaast waren in de constructie verschillende vergoedingen of «fees» opgenomen die van ING naar de Staat en omgekeerd liepen. Zo was er een beheersvergoeding (management fee) die de Staat aan ING zou betalen voor het beheer van de portefeuille, een financieringsvergoeding (funding fee) van de Staat aan ING voor het financieren van de portefeuille (de Staat leent als het ware van ING het geld om de portefeuille over te nemen), en een garantiepremie (guarantee fee) als vergoeding van ING aan de Staat voor het overnemen van het risico op de portefeuille.

Op de transactiedatum was de geamortiseerde kostprijs van 80% van de Alt-A-portefeuille 22,4 miljard euro.¹ Het in het vierde kwartaal van 2008 geboekte verlies op de portefeuille is dan al daarvan afgetrokken. De OTTI-regel zou worden geactiveerd op het moment dat de transactiewaarde (de opbrengst voor ING) van de uiteindelijke deal lager uitkwam dan de geamortiseerde kostprijs.² In dat geval zou ING gedwongen zijn om de gehele negatieve herwaarderingsreserve in het jaarverslag over 2008 als verlies te nemen. Daaraan zaten naar de mening van DNB grote risico's voor de stabiliteit van ING Direct USA en daarmee ook voor ING Groep als geheel.

Analyse Dynamic Credit van de portefeuille basis voor de onderhandelingen

Voor het bepalen van de totale vergoeding voor het overnemen van 80% van het risico van de portefeuille werd door de onderhandelaars de analyse van Dynamic Credit van de Alt-A-portefeuille als uitgangspunt genomen. Dynamic Credit was ondertussen ingehuurd door het ministerie van Financiën als adviseur. De marktprijs van de portefeuille stond op dat moment op 65% van de nominale waarde. Met de berekeningen van Dynamic Credit als basis kwam de transactiewaarde voor ING aanzienlijker hoger uit dan de marktwaarde. Daarnaast speelde een rol dat de transactiewaarde vanwege OTTI niet te laag mocht uitkomen.

Voor het ministerie van Financiën speelde daarnaast mee dat de maatregel ook politiek verkoopbaar moest blijven en dat de belastingbetaler dus niet mocht opdraaien voor de kosten. Het ministerie probeerde de «knoppen» van de transactie daarom zo te draaien dat de vergoeding voor de Staat zo hoog mogelijk zou uitkomen. Té hoog kon deze echter ook weer niet worden, omdat DNB de maatregel dan prudentieel niet meer verantwoord vond.

Vraag: «(...) Wij hebben hier ook uitvoerig met de heer Timmermans over gesproken in deze verhoren en hij gaf nadrukkelijk aan dat die regels wel op de directe waardebepaling van de portefeuille zelf betrekking hebben, maar niet zo zeer op de structuur van de fees. Als wij proberen om dat te begrijpen, betekent dat vanuit het beeld dat de heer Timmermans hier schetste – en wat daarna overigens door de heer Kleijwegt is bevestigd – dat er wel degelijk mogelijkheden zouden zijn geweest om op een andere netto contante waarde uit te komen door aan de knoppen van de vergoedingen, de fees, te draaien.»

¹ Jaarverslag ING over 2009.

² De verkoopopbrengst geboekt door ING, ofwel het totaal van de koopsom en de netto contante waarde van andere kasstromen.

De heer Gerritse: «Ja. Dat is ook waarom we er zaterdag niet en zondag wel uitkwamen. Dat waren een heleboel extra knoppen. Er is geprobeerd om het zo te krijgen dat in die feestructuur voldoende waarde kon zitten om de reële waarde van de portefeuille zelf op 90% te kunnen zetten. Ik heb daar net niet voor niets bij aangetekend dat dit niet naar willekeur kan. Je moet natuurlijk kunnen uitleggen dat ... Je transactie is je transactie en de feestructuur moet ook sense maken. Het moet een reële vergoeding zijn voor de financieringsstroom, het moet een reële managementvergoeding zijn. Het is niet zo dat je het ene onderdeelje kunt pakken en dat je kunt zeggen: kijk eens, zo gaat die wel langs OTTI en dat er een heel pakket aan andere betalingen omheen zit die je dan maar even buiten beschouwing laat. Tenminste, ik neem niet aan dat een accountant in de VS dat terzijde had gelegd.»¹

De spanning liep in de nacht van zaterdag op zondag zo hoog op dat de onderhandelingen om vier uur tijdelijk werden stilgelegd. Het lijkt erop dat met name tussen DNB en het ministerie van Financiën irritatie ontstaan was.

Vraag: «Wat vindt u van de opstelling van Financiën in dat proces?»

De heer Brouwer: «Aan de ene kant heb ik er begrip voor. Als ik nu terugkijk in alle rust, denk ik: ja, zo gaan die processen, de belangen liggen zo. Op dat moment had ik dat gevoel niet, maar had ik het gevoel dat men over de streep ging.»

Vraag: «U had het gevoel dat Financiën over de streep ging?»

De heer Brouwer: «Ja.»²

DNB was van mening dat het ministerie van Financiën het onderste uit de kan probeerde te halen zonder dat dit prudentieel verantwoord was. Wat DNB betreft zat er dan ook een bovengrens aan de hoogte van de vergoeding die ING voor de maatregel kon betalen.

De heer Brouwer: «Waar ging het, ons losmakend van de techniek, op een gegeven moment om? De discussie met ING en ons beiden, Financiën en DNB, ging over de vraag wat de prijs van de transactie zou doen voor de solvabiliteit van de onderneming. Dat was voor ons dus heel sterk bepalend vanuit de Nederlandsche Bank. Dat is wel eens vertaald als: de Nederlandsche Bank is op de hand van ING. Maar wij waren op de hand van onszelf: financiële stabiliteit, maar ook toezicht. De transactie had een zodanige vorm kunnen krijgen dat wij vervolgens weer een solvabiliteitsprobleem op onze nek zouden krijgen.»²

Op het ministerie van Financiën kwam de opstelling van DNB dan weer over alsof DNB de belangen van ING aan het verdedigen was.

Vraag: «Heeft DNB zo'n streep in het zand getrokken?»

De heer Gerritse: «DNB heeft ons wel gezegd dat wij niet verantwoord bezig waren.»

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011

² Verslag openbaar verhoor met de heer Brouwer, 1 december 2011.

Vraag: «De minister heeft dat ook heel expliciet in de Kamer gezegd: DNB trok een streep in het zand. Een hogere vergoeding zou prudentieel onverantwoord zijn.»

De heer Gerritse: «Dat is een nette manier om te zeggen «onverantwoord»».

Vraag: «Daar hebt u zich bij neergelegd?»

De heer Gerritse: «Nou ja, het is een belangrijke opvatting van de toezichthouder. Niettemin vonden wij dat er een reële transactie moest plaatsvinden. Dat verklaart waarom we er om vier uur 's ochtends nog niet uit waren.»¹

De «harde» lijn van het ministerie van Financiën had wel de steun van minister-president Balkenende, die over het verloop van de onderhandelingen op de hoogte gehouden werd door zijn raadadviseur mevrouw Ollongren.² Hij gaf daarnaast wel aan dat hij ook de overwegingen van DNB kon begrijpen.

Op zondagmiddag 25 januari lukte het uiteindelijk om de besprekingen opnieuw vlot te trekken. Om half acht 's avonds was er een deal.

5.4.7 Prijsvorming en structuur van de IABF

De op Fred gebaseerde constructie die het resultaat was van de onderhandelingen zou bekend komen te staan als de Illiquid Assets Backup Facility (IABF). Hierbij nam de Staat 80% van het risico en de opbrengsten van de Alt-A-hypotheekportefeuille over. In ruil hiervoor zal de Staat over een reeks van jaren aan ING een bedrag betalen dat overeenkomt met 90% van de nominale waarde van deze 80% van de portefeuille, namelijk 21,4 miljard euro. Dit bedrag is dus de gegarandeerde waarde voor ING. Daarnaast is over en weer een reeks vergoedingen afgesproken (zie box 5.6 en de figuren 5.7 en 5.8).

Box 5.6 Kasstromen en winstverwachting van de IABF

Van de Staat richting ING lopen de volgende kasstromen (bedragen van 26 januari 2009):

- De koopsom (gelijk aan het gegarandeerde bedrag) van 28,1 miljard dollar (21,4 miljard euro).
- Een beheersvergoeding (management fee) voor het beheren van de portefeuille. Deze kasstroom heeft een netto contante waarde van 925 miljoen dollar.
- Een financieringsvergoeding (funding fee) die op zijn beurt bestaat uit twee delen:
 - Een rente van 3,0% van de gegarandeerde waarde van het nog uitstaande vastrentende deel van de portefeuille (57% van de portefeuille).
 - 1-maands USD LIBOR over de gegarandeerde waarde van het nog uitstaande variabel rentende deel van de portefeuille (43% van de portefeuille).

Van ING naar de Staat lopen de volgende kasstromen:

- Een garantiepremie (guarantee fee) voor het overnemen door de Staat van het risico. Deze heeft een netto contante waarde van 750 miljoen dollar.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritsen, 30 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van mevrouw Ollongren, 23 november 2011, blz. 66.

- 80% van de kasstromen uit de portefeuille, bestaande uit rente, aflossingen en vervroegde aflossingen.

Op grond van berekeningen die Dynamic Credit maakte van de verwachte kasstromen meldde de minister aan de Tweede Kamer dat de Staat in de base case een winst van ruim 2 miljard dollar zou maken op de transactie, en in de stress case een verlies van circa 600 miljoen dollar.¹

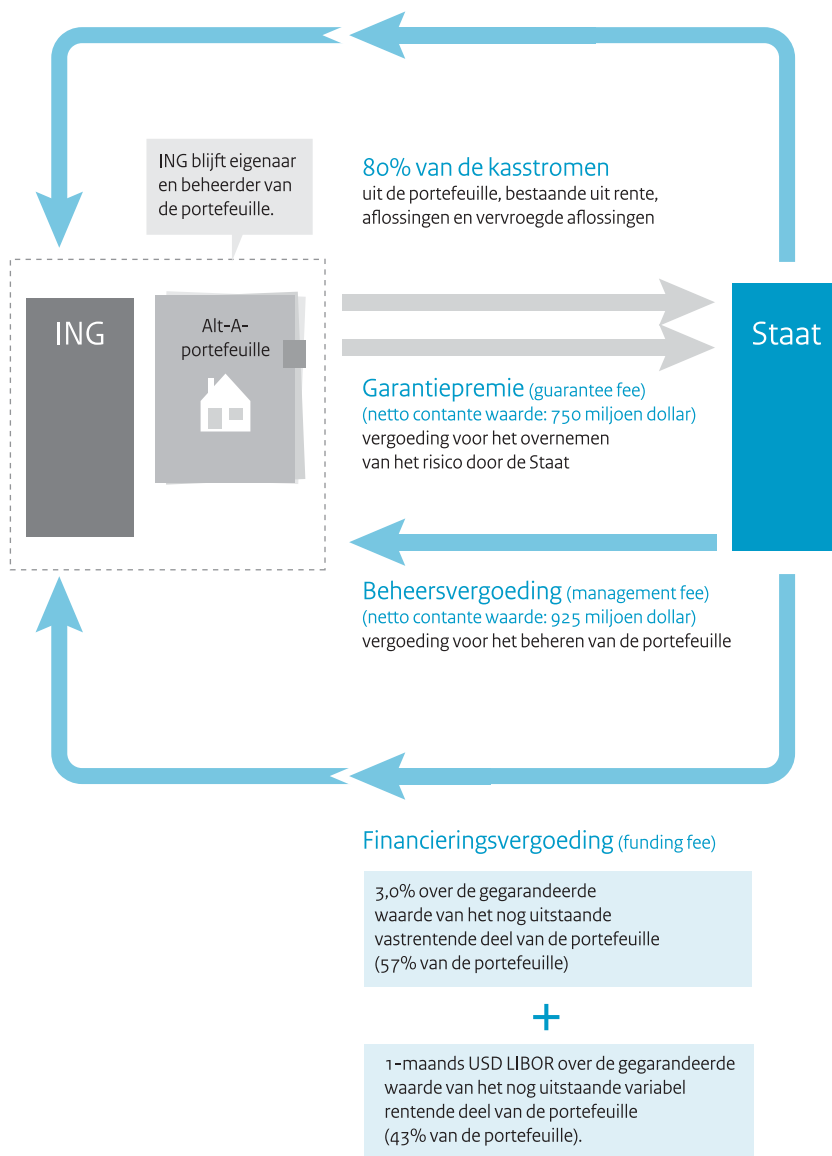
¹ Hierbij werd een discontovoet gehanteerd van 3%.

Figuur 5.7

Kasstromen van de IABF

Koopsom 28,1 miljard dollar
(gegarandeerde waarde voor ING)

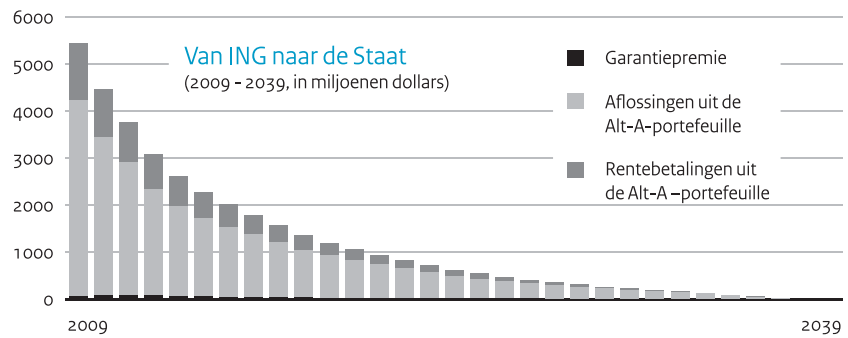
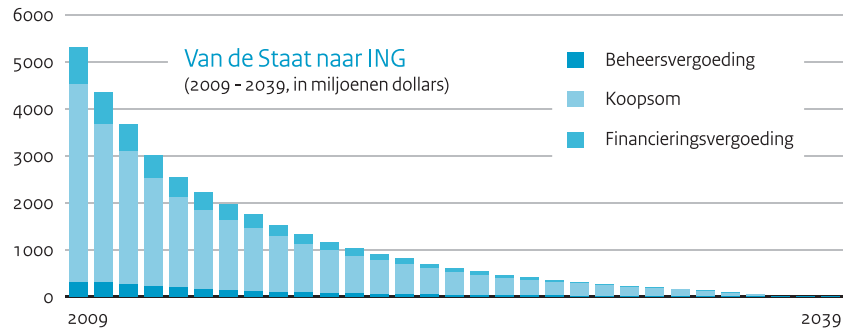
Koopsom 28,1 miljard dollar (21,4 miljard euro)
voor 80% van de Alt-A-portefeuille
(wordt over meerdere jaren betaald)



Figuur 5.8

Winstverwachting van de IABF

Verwachte kasstromen volgens het basisscenario van Dynamic Credit.



Bron: Uitleg back-up faciliteit ministerie van Financiën (29 januari 2009)

De IABF-constructie is complex, maar ze had boekhoudkundige voordelen voor ING en, naar op dat moment werd aangenomen, de Staat, die een garantieconstructie op basis van Betty niet zou hebben gehad. ING kon het overgedragen deel van de portefeuille van zijn balans halen, omdat er in economisch opzicht sprake was van een koop door de Staat. Voor de Staat zag men op het moment dat de IABF tot stand kwam als voordeel dat de overgedragen portefeuille volgens de EMU-regels niet mee zou tellen in de staatsschuld. Zoals reeds genoemd bleek Eurostat dit uiteindelijk toch niet goed te keuren. Toch bleef men bij het ministerie van Financiën ook tijdens de openbare verhoren van mening dat de IABF-constructie de voorkeur had boven de andere onderzochte constructies, gezien het boekhoudkundige voordeel voor ING en de aanpasbaarheid van de constructie.

Vraag: «Was het SPV-model voor u niet aanvaardbaar omdat het wel degelijk effect had op de staatsschuld?»

De heer Ter Haar: «Ja, dat was een van de overwegingen. Overigens is het trieste van het verhaal dat Eurostat uiteindelijk ook de backup facility heeft aangemerkt als zijnde relevant voor de staatsschuld. In die zin is dat deel van het verhaal niet helemaal gelukt.»

(...)

De heer Ter Haar: «[Maar] in dit model zaten nog steeds grote voordelen, zeker toen het OTTI-probleem opkwam. De andere elementen die ik noemde, waren er immers nog steeds in geborgd. Bovendien gaf het model mogelijkheden om te tunen ten aanzien van de eerste afwaardering en uiteindelijk de verdeling tussen de baten en de kosten. Ook al is de backup facility aangewezen als staatsschuldrelevant, als ik de balans moet opmaken van de drie alternatieven, blijft het de meest te prefereren variant.»¹

Waarom niet de marktprijs als basis genomen voor de garantie?

De koopsom van 90% en de (netto contante) waarde van de andere vergoedingen lag veel hoger dan de marktwaarde van de portefeuille die op het moment dat de overeenkomst gesloten werd maar 65% van de nominale waarde bedroeg. Volgens de Nederlandse Staat zou de waarde echter overeenkomen met de «reële economische waarde» (rew) van de portefeuille.

De heer Ter Haar: «De hele constructie was sowieso gebaseerd op het feit dat de economische waarde van de portefeuille hoger lag dan de marktwaarde. Wij hebben geprobeerd om de economische waarde zo goed mogelijk te benaderen en er in die zin toch een marktconforme constructie van te maken; marktconform, gebaseerd op de volledige informatie van de portefeuille, en dat is veel meer informatie dan beschikbaar is ten aanzien van de marktwaardering. In feite bestaat er een informatiegap tussen de markt in algemene zin en de kenner van de portefeuille. Je slaat een brug tussen de marktwaarde en de economische waarde. Wij gingen dus uit van de economische waarde.»¹

DNB deelt deze opvatting van het ministerie.

Vraag: «In diverse media is ook stevige kritiek geuit door onder meer de heer Kragt, die zei: overheidssteun aan ING cadeau van 6 mld., of de heer Bouwens: de aandeelhouder van ING wint, de staat verliest. Wat vindt u daarvan? Want op dat moment was de marktprijs 65%. De Staat heeft er 90% voor betaald.»

De heer Brouwer: «De marktprijs was geen adequate maatstaf, dus ik heb dat gevoel helemaal niet gehad. Ik heb eerder het gevoel gehad dat ik al genoemd heb, dat die prijs stevig aan de maat was.»²

Onder de drie betrokken partijen bestond dan ook consensus dat de marktprijs op dat moment geen betrouwbaar beeld meer gaf van de «werkelijke» waarde van de portefeuille.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 1 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Brouwer, 1 december 2011.

Vraag: «De marktprijs was toen 65%?»

De heer Timmermans: «Ja.»

Vraag: *«Deskundigen en de Europese Commissie hebben er heel veel kritiek op dat er door de Staat 90% is betaald.»*

De heer Timmermans: «Die 65% is een marktprijs in een tijd dat je geen markt had. Nogmaals, als je kijkt naar de werkelijke effecten... Wij roepen altijd dat de markten gelijk hebben, maar dat is natuurlijk onzin, dat is niet zo. Die 65% en die 90% mag je niet met elkaar vergelijken, want je moet ook de contante waarde van de feestromen meenemen. De Staat zou meer ontvangen uit hoofde van al die fees die u net noemde dan dat zij betaalde. Dat moet voor het gemak dan wel worden meegenomen. Al die analyses waren wat onvolledig en eenzijdig gericht.»¹

Met het argument dat de marktprijs op dat moment geen reëel beeld gaf van de werkelijke economische waarde van de portefeuille koos de Staat er dus doelbewust voor om de risico's en opbrengsten van de portefeuille voor een aanzienlijk hoger bedrag over te nemen dan deze op dat moment op de markt waard was.

Was een hogere vergoeding mogelijk zonder OTTI te activeren?

De vraag die zich opdringt is of de vergoeding die ING aan de Staat betaalde substantieel hoger had kunnen uitvallen, zonder dat als gevolg daarvan de transactiewaarde die ING voor de portefeuille kreeg zo laag werd dat de OTTI-regel geactiveerd zou worden.

Hierbij is van belang wat onder transactiewaarde wordt verstaan. Deze omvat niet alleen de waarde die aan het overgedragen deel van de portefeuille zelf werd toegekend, maar ook een verdiscontering (omrekening naar hun «actuele waarde») van verschillende van de vergoedingen die over en weer betaald zouden gaan worden gedurende de jaren dat de garantie van toepassing was. Al deze bedragen samen bepalen immers de eigenlijke waarde van de transactie.

Uit onderzoek² dat de commissie heeft laten uitvoeren komt naar voren dat niet per definitie alle hierboven genoemde fees moeten worden meegerekend bij het bepalen van de voor OTTI relevante transactiewaarde. Soms kan het mogelijk zijn om fees uit een transactie weg te laten, mits gemotiveerd kan worden dat deze niet onlosmakelijk zijn verbonden aan de waarde van de portefeuille zelf. Het gaat bij dit «separeren» echter om een grijs gebied waar regels niet eenduidig vastliggen, maar waar van geval tot geval door de accountant geoordeeld moet worden. Daarbij ligt het wat meer voor de hand dat een beheersvergoeding (management fee) of een financieringsvergoeding uit de transactie kan worden gelicht – omdat management of financiering eventueel ook door een andere partij kan worden uitgevoerd – dan bijvoorbeeld een garantiepremie.

Uit de stukken die de commissie bestudeerd heeft komt het beeld naar voren dat zowel ING, als DNB en het ministerie van Financiën er tijdens de eindfase van de onderhandelingen van uitgingen dat er geen ruimte was om de transactie zo aan te passen dat de Staat een substantieel hogere vergoeding kreeg, zonder dat OTTI geactiveerd werd.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Timmermans, 17 november 2011.

² De rapportage van BDO in bijlage 11 van dit rapport.

Vraag: «Dit argument begrijp ik niet. De Europese Commissie stelt naderhand vast dat de deal zoals die was juist heel stevige staatssteun was. Mijn vraag was of met name de garantiefee die ING moest betalen aan de Staat niet zo veel hoger gekund dat er daarmee de facto netto contant een betere waarde voor de Staat uit was gekomen.»

De heer **Bos:** «Jawel, maar wacht even, wij moeten twee dingen onderscheiden. Op het moment dat die discussie speelde, konden wij niet aan de waardering komen vanwege de OTTI-regel en het verlies dat zou worden genomen. Naar mijn beste weten, konden wij aan de feestructuur niet veel meer veranderen omdat je dan eigenlijk de bedragen die bij de verschillende stromen hoorden niet meer kon uitleggen.»¹

Tijdens de verhoren van de commissie schetsten sommige onder-vraagden echter een genuanceerder beeld. De heren Kleijwegt van DNB en Timmermans van ING stelden expliciet dat bepaalde fees buiten de transactiewaarde voor OTTI gehouden konden worden. Dit lijkt op grond van de bevindingen van de commissie tot op zekere hoogte een mogelijkheid te zijn, echter zonder dat daar a priori zekerheid over kon bestaan omdat de Amerikaanse accountant dit uiteindelijk moest goedkeuren. De uitleg van de heer Ter Haar hieronder komt goed overeen met deze eigen bevindingen van de commissie.

De heer **Ter Haar:** «Hoe zal ik dat eens duidelijk maken? Ik maakte net dat punt van die staatschuld en de manier waarop accountants ertegen aankijken, juist om te illustreren dat het geen harde wiskunde is. Je moet een beetje gevoel krijgen voor wat een accountant wel en niet accepteert. Je kunt de vergelijking maken met het kopen van een huis. Het is een tijdje de praktijk geweest om heel veel van de inboedel zogenaamd mee te verkopen, maar niet in de prijs te zetten waardoor het niet onder de overdrachtsbelasting valt. Er komt een moment dat de fiscus zegt: dat accepteer ik niet. Zo zit het eigenlijk ook met de interpretatie van die OTTI-regel. Wij hadden in zekere mate de mogelijkheid om te tunen op de feestructuur. Daarmee konden wij het feit compenseren dat wij de eerste afwaardering van de overnameprijs niet op het gewenste niveau konden doen plaatsvinden. Dat was het voordeel van die hele kasstromentransactie: je kon het via de kasstromen regelen. Dat had echter wel zijn begrenzingen, zoals de heer Gerritse gisteren heeft proberen uit te leggen, denk ik. Als je de feestructuur ongeloofwaardig maakt, komt er een moment dat de accountant zegt: dit is een truc om de overnameprijs hoog te houden, maar zo accepteer ik het niet. Wij hebben samen met de accountants geprobeerd om te tunen, om tot een feestructuur te komen. Deze hebben wij op het allerlaatste moment nog moeten aanpassen. Dat leverde ook een deel van de spanningen op. In eerste instantie kregen van de accountant te horen: als je de feestructuur zo ver aanpast, slikt de toezichthouder in Amerika dat nooit. Uiteindelijk hebben wij de feestructuur nog wat ingewikkelder gemaakt. Daarop was het oordeel van de accountant: zo kan het. Toen wij dat oordeel hadden, waren wij weer binnenboord en konden wij wat gemakkelijker meegaan in het feit dat de overnameprijs op een hoger niveau kwam te liggen dan wij eigenlijk graag wilden. Wij hadden immers een feestructuur verzonnen die naar het oordeel van de accountant

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

acceptabel zou zijn onder Amerikaanse regels. Het was echter een heel ingewikkeld spel.»¹

Duidelijk is echter dat DNB een substantieel hogere vergoeding voor de Staat vanuit prudentieel oogpunt in elk geval niet verantwoord vond voor ING – of OTTI daar nu door geactiveerd werd of niet.

De heer Wellink: «Daarom zal ik het graag uitleggen. De uiteindelijke uitkomst was prudentieel nog aanvaardbaar. Over de tussenliggende fases kun je zeggen: dit vind ik niet aanvaardbaar en dat vind ik niet aanvaardbaar, dat is een onderdeel van een proces, en dan komt er iets uit. Als het laatste beslist was, en als dat prudentieel niet aanvaardbaar was geweest, dan had ik het weer gezegd, dan waren we misschien verder gegaan en dan hadden we misschien verder gediscussieerd. Dat is dus in volstrekt in overeenstemming te brengen met de uitlatingen van zowel de heer Bos als van mij.»

Vraag: *«Moeten we daaruit afleiden dat DNB wel de grenzen heeft bepaald? Door één van de commissieleden wordt aan de heer Bos gevraagd hoe het zit met die grens, en dan zegt hij «Gewoon knalhard gezegd: tot hier en niet verder? Ja, zegt de heer Bos.» Dus met andere woorden: daaruit leiden wij af dat door DNB precies de grens is bepaald voor de prijs.»*

De heer Wellink: «U weet dat dat niet zo werkt. Als je zegt tot hier en niet verder, dan ligt er iets concreet op tafel en daar ben je het niet mee eens. Dan kan er vervolgens weer iets op tafel komen dat daar iets van afwijkt, en daar kun je het dan weer niet mee eens zijn. Dat is een ander tot hier en niet verder dan het vorige tot hier en niet verder.»

Vraag: *«Dat snap ik. Het gaat erom of u tijdens die onderhandelingen hebt gezegd tot hier en niet verder.»*

De heer Wellink: «Op dat moment, wat er op tafel lag, ik ken de details daar op het moment niet meer van, hebben wij bij de bank daarvan gezegd: zo moet het niet. Nou, dat heeft de minister geaccepteerd. Er zijn stevige discussies geweest, die geloof ik hebben geduurd van acht uur tot vijf uur in de ochtend. Uiteindelijk zijn we uit elkaar gegaan, en toen is er tussen ING en Financiën een oplossing gevonden die wij aanvaardbaar vonden.»²

Was door combinatie met een kapitaalinjectie een hogere vergoeding mogelijk geweest?

Als er gekozen was voor een significant hogere vergoeding voor de Staat, dan had dit er hoogstwaarschijnlijk toe geleid dat OTTI geactiveerd werd. ING had dan de negatieve herwaarderingsreserve als verlies moeten nemen. Dit had een nieuwe kapitaalinjectie noodzakelijk gemaakt, inclusief een adequate vergoeding voor de Staat, precies zoals dat in oktober gebeurd was.

De onderhandelende partijen waren het erover eens dat het activeren van OTTI niet wenselijk was, omdat zij niet zeker waren hoe spaarders, beleggers en marktpartijen zouden reageren op het grote verlies dat daarmee gepaard ging, zelfs als dit gecombineerd werd met een nieuwe kapitaalinjectie. Zoals hierboven besproken was daarnaast het geven van een nieuwe kapitaalinjectie geen optie voor de minister. Een combinatie

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 1 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

van oplossingen waarbij de vergoeding voor de Staat substantieel hoger uitviel was natuurlijk wel pijnlijker geweest voor de aandeelhouders van ING.

Overige voorwaarden IABF

Bij het totstandkomen van de IABF zijn tussen de Staat en ING nog een aantal nadere afspraken gemaakt die eveneens expliciet werden opgenomen in de Term Sheet. Zo zegde ING toe dat het zich bij het beheren van de portefeuille zou blijven gedragen als een voorzichtige en zorgvuldige belegger, die nog wel volledig economisch eigenaar is.

ING zou ook zijn best doen om de kredietverstrekking aan Nederlandse bedrijven en consumenten (inclusief hypotheek) met een bedrag van 25 miljard euro te doen toenemen. De Term Sheet stelde wel dat dit op marktconforme voorwaarden zou gebeuren, wat de vraag oproept in hoeverre deze bepaling daadwerkelijk een verschil maakte.

Verder deed ING de toezegging dat het in 2009 proactief 10 miljard euro zou gebruiken uit de op 23 oktober 2008 in werking getreden garantieregeling van 200 miljard euro. Uiteindelijk heeft ING voor bijna 11 miljard euro gebruik gemaakt van deze garantieregeling. Zoals beschreven in hoofdstuk 9 bestond bij het ministerie van Financiën bij de inwerking-treding van deze regeling de wens dat ING er als eerste gebruik van zou maken, maar had het bedrijf zich op het laatste moment teruggetrokken.

ING beloofde verder de naar risico gewogen activa op zijn balans terug te brengen met 3% ten opzichte van het niveau van eind 2008. Ook zou ING het Nederlandse PIN-betalingssysteem op zijn bankpassen blijven handhaven zolang een substantieel deel van de andere marktdeelnemers hiervan nog gebruik bleef maken.

Afgesproken werd verder dat de afspraken die bij de kapitaalverstrekking gemaakt waren over governance en beloningsbeleid ook geldig bleven voor de duur van de IABF-maatregel. Zo zou de raad van bestuur ook over 2009 en volgende jaren geen bonussen ontvangen, in elk geval totdat de raad van commissarissen van ING het nieuwe beloningsbeleid had goedgekeurd waartoe ING zich bij de kapitaalverstrekking had gecommitteerd. Tot slot werd de invloed van de door de Staat voorgedragen commissarissen vergroot, doordat voortaan hun goedkeuring vereist is voor de benoeming van de voorzitter van de raad van bestuur van ING. Tegelijk met de IABF werd bekendgemaakt dat bestuursvoorzitter Tilmant ING zou verlaten en dat de heer Hommen, de voorzitter van de raad van commissarissen, hem zou opvolgen.

Parlementair voorbehoud en informeren Tweede Kamer

Een andere voorwaarde bij de overeenkomst was dat ze werd gesloten onder voorbehoud van goedkeuring door de Tweede Kamer. Dit betekende dat de Kamer, in elk geval formeel, de mogelijkheid kreeg om de overeenkomst af te blazen.

De financieel woordvoerders van de Tweede Kamer werden zondagavond laat, even na middernacht, geïnformeerd over het feit dat ING opnieuw gesteund werd en over de vorm waarin de steun verleend werd. De woordvoerders kregen deze, voor hen nieuwe, informatie via een conference call met de minister. Tijdens de verhooren kon geen van de financieel woordvoerders zich concreet herinneren of het bestaan van het parlementair voorbehoud tijdens dat gesprek besproken was.

Vraag: «Ik ga naar de backup faciliteit, de bekende conferencecall. De minister heeft in het contract dat hij met ING heeft gesloten, wel opgenomen dat er een parlementair voorbehoud is. Was dat bij u al bekend in de conference call?»

De heer Irrgang: «Ja. Ik heb gehoord dat u die vraag aan ons allen stelt. Ik kan me dat niet herinneren en ik kon dat ook niet terugvinden. Volgens mij is dat pas later bekend geworden, maar dat durf ik niet met zekerheid te zeggen.»¹

Op maandag 27 januari ontving de Tweede Kamer een brief met toelichting op de IABF.² Maar dat er een parlementair voorbehoud in de regeling was opgenomen, werd de Kamerleden pas duidelijk op 3 februari tijdens het algemeen overleg dat naar aanleiding van de IABF werd gehouden. Tegelijk bleek ook dat de materiële ruimte om de overeenkomst nog te wijzigen zeer beperkt was, omdat ING daardoor in zeer grote problemen zou komen. De minister stelde bovendien in het debat dat hij zou aftreden als de Kamer de overeenkomst zou afwijzen.

De heer Vendrik: «Je kon eigenlijk al bijna niet meer met goed fatsoen als meerderheid van het parlement zeggen: we zijn er toch tegen. Vervolgens zou het concern immers, in dit geval ING – het was ons allemaal te doen om het redden van dat bedrijf – een heel groot probleem hebben gehad. En wij stonden dus met zijn allen met de rug tegen de muur. Dat heb ik een zeer vervelende situatie gevonden, die waarin het er niet meer toe deed, waarin het overleg met de collega's en met de minister van Financiën er fundamenteel niet meer toe deed omdat het geld al was toegezegd. Althans, de faciliteit was verstrekt, de overheid had haar handtekening gezet en een parlementair voorbehoud in het contract had geen betekenis meer. Of we moesten de minister van Financiën wegsturen en dan brachten we ING in gevaar en dat is geen «way out» ofwel geen alternatief. Dat vond ik zeer onfortuinlijk.»³

5.4.8 Conclusies IABF-transactie

Complexiteit IABF deels onnodig en mogelijk contraproductief

Op 26 januari 2009 tekenden het ministerie van Financiën en ING de zogenaamde IABF. Als gevolg van de transactie kon ING 80% van de portefeuille van de balans halen doordat de risico's op dat gedeelte niet langer door het bedrijf werden gedragen. Daardoor viel een groot deel van de negatieve herwaarderingsreserve vrij.

De commissie stelt vast dat de IABF weliswaar kan worden beschouwd als een inventieve oplossing, maar dat zij ook complex is. Deze complexiteit heeft mogelijk een negatieve rol gespeeld bij de beoordeling van de maatregel door de Europese Commissie. Eén van de argumenten voor de complexe constructie was dat de oplossing daarmee niet zou bijdragen aan de EMU-schuld. De commissie stelt vast dat de complexe constructie uiteindelijk niet heeft verhinderd dat de IABF moest worden meegerekend in de EMU-schuld.

ING en DNB hadden moeten voorzien dat passeren datumgrens problemen kon opleveren

Dat de Amerikaanse boekhoudregel «other than temporary impairment» (OTTI) een groot verlies kon veroorzaken kwam in een laat stadium van het onderhandelingsproces aan het licht, namelijk in de week voorafgaand

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Irrgang, 10 november 2011.

² Kamerstuk 31 371, nr. 95.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Vendrik, 7 november 2011.

aan de deal op 26 januari 2009. Tijdens die onderhandelingen bestond tussen de partijen overeenstemming over de noodzaak om bij het tot stand brengen van de eindoplossing te voorkomen dat OTTI in werking zou treden.

De commissie is van mening dat primair ING en secundair DNB en het ministerie van Financiën hadden moeten voorzien dat het passeren van de datumgrens van 1 januari 2009 voor complicaties kon gaan zorgen.

DNB trok streep in het zand

De commissie constateert dat DNB tijdens de onderhandelingen over deze steunoperatie op hoog niveau een «streep in het zand» heeft getrokken die vanuit toezichtsoptiek niet verantwoord overschreden kon worden. Hierdoor was een substantieel hogere vergoeding voor de Nederlandse Staat niet mogelijk. Hierbij heeft voor DNB zowel de OTTI-regel als een bredere prudentiële afweging een rol gespeeld. Een substantieel betere prijs voor de Nederlandse Staat zou in de ogen van DNB de solvabiliteit van ING in gevaar brengen, en daarmee mogelijk de financiële stabiliteit in Nederland.

Transactieprijs portefeuille: aansluiting bij analyse Dynamic Credit terecht

De totale prijs, dus de combinatie van overdrachtprijs van de portefeuille en de diverse vergoedingen, die ING voor de IABF-transactie betaalde, was niet marktconform.

De commissie is echter van mening dat de marktprijs op het moment dat de deal tot stand kwam geen reëel beeld gaf van de waarde van de portefeuille. De commissie heeft er begrip voor dat DNB, het ministerie van Financiën en ING aansluiting zochten bij de analyse van Dynamic Credit, die gebaseerd was op een schatting van de reële economische waarde.

Hogere vergoeding IABF was wenselijk geweest

In deze bijzondere omstandigheden was er aanleiding om niet de actuele marktprijs als basis te nemen voor de waardering van de portefeuille. Een marktconforme vergoeding moet echter wel het uitgangspunt blijven als de Staat een marktpartij in een crisissituatie uit de problemen haalt. De hoogte van de vergoeding die ING voor de IABF betaalt, voldoet hier in de ogen van de commissie niet aan. Het laten passeren van de datumgrens van 1 januari 2009 zorgde er naar het oordeel van de commissie echter voor dat aan een hogere vergoeding aan de Staat risico's kwamen te kleven. Hoewel zorgvuldige communicatie dit probleem mogelijk had kunnen ondervangen, was niet duidelijk hoe in dat geval spaarders, beleggers en andere marktpartijen zouden hebben gereageerd op een groot, door OTTI afgedwongen, verlies in december dat boekhoudtechnisch niet in hetzelfde kwartaal gecompenseerd kon worden.

De commissie is daarom van mening dat een oplossing waarbij ING een hogere vergoeding had betaald wenselijk was geweest, maar heeft er begrip voor dat op het moment van besluitvorming het risico van onbeheersbare effecten doorslaggevend is geweest.

Argumenten minister tegen nieuwe kapitaalinjectie niet consistent

Bij een kapitaalinjectie in de vorm van aandelen, of door CT1 securities om te zetten in aandelen, verwerft de Staat zeggenschap in de onderneming. De commissie constateert dat de minister van Financiën van mening was dat de Staat bij een aanvullende kapitaalinjectie in ING een

bedrag zou hebben geïnvesteerd van dezelfde orde grootte als de beurswaarde en dat dit niet verantwoord kon worden zonder dat de Staat de volledige zeggenschap zou verwerven. Dit argument vormde tijdens de eerste ingreep bij Fortis nog geen beletsel, maar nu was het voor de minister een overweging om geen nieuwe kapitaalinjectie aan ING te willen geven. De commissie vindt de redenering van de minister dan ook niet consistent.

Eerder handelen had betere oplossing mogelijk gemaakt

Indien de oplossing voor de datumgrens van 1 januari 2009 tot stand was gekomen, waren verschillende oplossingen denkbaar geweest waarbij de Staat een hogere vergoeding had ontvangen, eventueel in combinatie met een kapitaalinjectie teneinde de solvabiliteitsratio's van ING op peil te houden.

De commissie is van mening dat onder de dwingende omstandigheden van het moment, en in acht nemend de beperkingen van de OTTI-regels en prudentiële overwegingen van de toezichthouder, de prijsbepaling van de IABF uiteindelijk onvermijdbaar was. Voor de commissie staat echter voorop dat ten aanzien van een oplossing voor de Alt-A-portefeuille eerder had kunnen en moeten worden gehandeld. Dan was een betere oplossing mogelijk geweest.

5.5 Periode na de IABF-transactie

5.5.1 Dreigende derde steunronde

Ondanks de aankondiging van de IABF-transactie waren de problemen van ING nog niet voorbij. De belangrijkste reden daarvoor was de blijvende onzekerheid op de financiële markten. Aandelenkoersen van financiële instellingen bleven dalen tot maart 2009. Het aandeel ING bereikte op 6 maart een dieptepunt. De marktkapitalisatie van het bedrijf was toen ruim 5 miljard euro. Circa een jaar daarvoor, op 31 maart 2008, was dat nog 53 miljard euro.¹ Eind februari en begin maart deden in de markt geruchten de ronde over een nationalisatie van ING.²

Noodwet nationalisatie

Vanwege de verder verslechterende situatie bij ING bekeek het ministerie van Financiën in februari en maart verschillende scenario's voor een derde steunronde. Daarbij werd onder meer gedacht aan een claim-emissie³ met de Staat als achtervang, en als ultimatum remedium nationalisatie:

De heer Gerritse: «Wij hebben in februari nog momenten gehad dat we ons afvroegen of dit echt wel goed zou aflopen. In opdracht van de minister hebben we toen een wet voorbereid die het mogelijk zou maken om een instelling als ING overnight te nationaliseren. Die wet is in het grootste geheim voorbereid. Ik denk dat er op het ministerie misschien zes mensen waren die ervan wisten. Het wetsvoorstel is niet interdepartementaal besproken, het is niet opgenomen op de gepubliceerde agenda van de ministerraad, maar zonder agendering in de ministerraad gebracht. Er is een advies over uitgebracht door de Raad van State dat niet openbaar is gemaakt. Het is niet langs het parlement geweest.»⁴

¹ Kwartaalverslag ING eerste kwartaal 2008.

² Gegevens verstrekt door DNB per brief d.d. 12 januari 2012.

³ Uitgifte van nieuwe aandelen waarbij de bestaande aandeelhouders claims krijgen op de uit te geven aandelen.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

Het ministerie van Financiën werkte in februari en maart 2009 in het geheim in een wetsvoorstel de mogelijkheid uit om een financiële instelling te nationaliseren. In dit voorstel krijgt de minister van Financiën de bevoegdheid vennootschapsorganen als de raad van bestuur en de algemene vergadering van aandeelhouders opzij te zetten en als ultimatum remedium de instelling te nationaliseren. Zoals de heer Gerritse heeft verklaard, werd het voorstel in het diepste geheim aan de ministerraad voorgelegd en voor advies aan de Raad van State verzonden. Toen het advies gereed was werd het wetsvoorstel begin maart «op de plank gelegd» om zo nodig met spoed bij de Tweede Kamer in te dienen.

*De heer **Bos**: «Ik ben ook niet voor nationalisatie, maar ik was wel voor een nationalisatiewet in de gereedchapskist. Ik werd daarin gesteund door de Nederlandsche Bank. Die heeft ook geholpen bij het ontwerpen van dat instrument. Met de heer Brouwer en anderen zeg ik dat je er niet aan moet denken dat je het ooit nodig zou hebben gehad. Je moest het echter wel in je kist hebben voor het aller allerergste geval.»¹*

De intensiteit waarmee nationalisatie onderzocht werd en de uitkomst van dat proces duiden erop dat het ministerie van Financiën nationalisatie van ING als een reële mogelijkheid zag. De minister en de top van het departement verklaren wel dat dit nadrukkelijk een noodscenario was. De heer Gerritse sprak over een scenario waarvan hij het «Spaans benauwd» kreeg. Over de toepassing van de wet verklaart hij:

*De heer **Gerritse**: «Tegelijkertijd realiseerde iedereen zich, denk ik, dat er, als je de wet had moeten toepassen, onmiddellijk een hele range vraagstukken zou zijn ontstaan die opgelost hadden moeten worden, ook juridisch. Hoe zit het dan met change of control, met triggers, van alles en nog wat. Die banken hebben nu allerlei verplichtingen uitstaan. Dat is, zeker als het een bank is met een beetje structuur, bijna onoverzienbaar.»²*

De heer Hommen van ING verklaart niet op de hoogte te zijn geweest van deze noodwet. Wel drong hij er bij de minister van Financiën en de minister-president op aan om voorzichtig om te gaan met het woord «nationalisatie».³ DNB was vanaf het begin zeer terughoudend ten aanzien van deze optie. DNB onderkende dat nationalisatie in het uiterste geval tot de mogelijkheden moest behoren, maar was zeer huiverig voor dit scenario. De toezichhouder wees daarbij op de complexiteit van de uitwerking, zeker bij een instelling van grote omvang. Daarnaast wezen vertegenwoordigers van DNB op de economische gevolgen voor de concurrentie en de efficiëntie van de bedrijfsvoering.

Vraag: «Wat was uw opinie daarover [nationalisatie]?»

*De heer **Brouwer**: «Dat het heel complex was, om het kort samen te vatten. Het zou heel complex zijn, met veel risico's.»*

*(...) **Vraag**: «Hebt u wel eens richting Financiën gezegd: niet doen? Want zoals u het schetst, zou het wel eens tot nog grotere problemen kunnen leiden.»*

*De heer **Brouwer**: «In die geest hebben wij gesproken met Financiën. Ik zal niet zeggen dat wij letterlijk die term hebben overgenomen, maar in die geest, ja.»⁴*

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Hommen, 1 december 2011, blz. 64.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Brouwer, 1 december 2011.

Uiteindelijk bleek nationalisatie niet noodzakelijk. Financiële markten herstelden zich vanaf maart 2009 en hierdoor verbeterde ook de positie van ING. Bovendien verleende de Europese Commissie tijdelijke goedkeuring aan de IABF-transactie op 31 maart 2009.

5.5.2 Goedkeuring door de Europese Commissie

Steunmaatregelen moeten vooraf ter goedkeuring aan de Europese Commissie worden voorgelegd. Met een dergelijke «notificatie» start een procedure waarin de Commissie kan besluiten de steun goed te keuren of een diepgaand onderzoek te starten. Alleen na een diepgaand onderzoek kan de Commissie negatief besluiten over een steunmaatregel.

Goedkeuring voor 1 april 2009 belangrijk volgens Nederlandse partijen
De Nederlandse autoriteiten notificeerden op 4 maart 2009 de IABF-transactie bij de Europese Commissie. Op 17 maart meldden de Nederlandse autoriteiten dat het noodzakelijk was om de transactie af te ronden voor 31 maart.¹ Zonder goedkeuring van de Commissie kon ING de transactie niet in het eerste kwartaal van 2009 boeken. Daardoor kon de onzekerheid rond ING substantieel toenemen. De heer Hommen verklaart daarover:

De heer Hommen: «(...) de reden is dat dan in het eerste kwartaal van 2009 de effecten van de Alt-A-transactie met de overheid gedaan, kunnen worden toegelicht in de kwartaalstukken, dus daarin kunnen worden meegenomen. Dat was heel belangrijk omdat dat een deel van deze transactie ervoor zorgde dat een stuk van de herwaarderingsreserve weer terugkwam in het eigen vermogen en daarmee een belangrijk stuk nieuw kapitaal in dat eigen vermogen liet zien. Daarmee verbeterden de ratio's aanmerkelijk.»²

Daarbij was het volgens de Nederlandse autoriteiten niet mogelijk de IABF significant aan te passen, zo meldt de Europese Commissie in het uiteindelijke goedkeuringsbesluit:

«The Netherlands authorities requested that the measure be approved before 31 March 2009, for reasons of financial stability. In addition, if the measure had been amended in any other than insignificant manner, a large accounting loss would have materialised for ING.»³

Het grote boekhoudkundige verlies dat anders kon optreden hield verband met de Amerikaanse boekhoudregel OTTI. Het verkrijgen van goedkeuring door de Europese Commissie verliep moeizaam:

Vraag: *«Ook was er het verzoek van ING en de Nederlandse overheid om met die tijdelijke goedkeuring te komen. Dat is toch moeizaam?»*

Mevrouw Kroes: *«Ik zal niet zeggen dat het een vlekkeloos gebeuren is geweest. Het was duidelijk geen makkelijke situatie.»⁴*

De heer Ter Haar zegt hierover:

De heer Ter Haar: *«De communicatie met het handling team van de Commissie liep niet altijd 100%. Dat betekent dat over en weer niet altijd precies duidelijk was wat nu geëist werd: wanneer, wat en hoe. Ik heb er geen scherpe herinnering aan hoe dat precies gelopen is. Ik*

¹ Brief van de Europese Commissie aan Nederland van 31 maart 2009 betreffende steunmaatregel C 10/2009 (ex N 138/2009) ING (C(2009)2585 final corr.)

² Verslag openbaar verhoor van de heer Hommen, 1 december 2011.

³ Beschikking van de Europese Commissie van 18 november 2009 betreffende steunmaatregel C 10/09 (ex N 138/09) ING (2010/608/EG), PB L 274 van 19 oktober 2010, blz. 139

⁴ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Kroes, 7 december 2011.

weet wel dat er af en toe wat spanning op de lijn zat. De Commissie stelde ook wel heel veel vragen, aanvullende vragen en nog weer aanvullende vragen. Het is een heel traject geweest.»¹

Tijdelijke goedkeuring verleend

Uit de stukken ter beschikking van de commissie blijkt dat de minister van Financiën en de minister-president contact hadden met respectievelijk mevrouw Kroes en de voorzitter van de Europese Commissie, de heer Barroso, om het belang van goedkeuring te benadrukken. Tijdelijke goedkeuring bleek op dat moment het hoogst haalbare. Daaraan was wel de voorwaarde gekoppeld dat de IABF werd aangepast. Ten opzichte van de overeenkomst getekend op 26 januari 2009 ging de Staat een lagere beheersvergoeding aan ING betalen en betaalde de instelling een hogere garantiepremie aan de Staat. Omdat volgens het ministerie van Financiën en DNB de totale prijsbepaling niet significant kon wijzigen werden de aanpassingen ten gunste van de Staat gecompenseerd door de Staat een hogere financieringsvergoeding aan ING te laten betalen. De totale waardeverandering van de transactie was daardoor nihil.²

Op 31 maart 2009 keurde de Europese Commissie de steunmaatregel voor zes maanden goed en werd een procedure geopend om in detail te onderzoeken of de steun voldeed aan de voorwaarden van de Commissie. Daarbij lag de focus op de waardering en de verdeling van de lasten. Daarbij behield de Commissie zich het recht voor om de vergoeding voor de Staat te verhogen alvorens definitieve goedkeuring te verlenen. Verder werd de Nederlandse Staat verplicht voor 12 mei 2009 een herstructureringsplan in te dienen.³ Dat plan was noodzakelijk omdat ING door de steunmaatregelen in oktober 2008 en januari 2009 volgens de Europese Commissie voor meer dan 2% van de naar risico gewogen activa aan steun had ontvangen (zie ook hoofdstuk 12). De beschikking was zo geformuleerd dat de overdracht van 80% van het risico van de Alt-A-portefeuille wel onherroepelijk tot stand kwam. Voor ING was dat van belang omdat daardoor 80% van de Alt-A-portefeuille van de balans kon worden gehaald.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 1 december 2011.

² De netto contante waarde van de aangepaste garantiepremie (55 basispunten per jaar over de uitstaande portefeuille) bedroeg 1011 miljoen dollar en van de aangepaste beheersvergoeding (25 basispunten per jaar over de uitstaande portefeuille) 460 miljoen dollar. De aangepaste financieringsvergoeding was 3,5% per jaar over de gegarandeerde waarde van het nog uitstaande vastrentende deel en USD 1-maand LIBOR + 50 basispunten per jaar over de gegarandeerde waarde van het nog uitstaande variabel rentende deel van de portefeuille. Brief van de Europese Commissie aan Nederland van 31 maart 2009 betreffende steunmaatregel C 10/2009 (ex N 138/2009) ING (C(2009)2585 final corr.).

³ Dit plan kwam in de plaats van het levensvatbaarheidsplan voor ING dat de Staat op grond van de eerste steunverlening verplicht was in te dienen

⁴ Zie hoofdstuk 12 voor een beschrijving van het spanningsveld tussen mededinging en prudentieel toezicht.

⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Brouwer, 30 november 2011.

Moeizaam proces richting definitieve goedkeuring

Het verkrijgen van een definitieve goedkeuring door de Europese Commissie verliep ook moeizaam. Naast een voortgaande discussie over de waardering van de Alt-A-portefeuille en de prijszetting van de IABF was er discussie over de juridische grondslag voor de herstructureringsmaatregelen en de invulling ervan. Op 12 mei 2009 diende de Nederlandse Staat een herstructureringsplan in. In juli gaf de Europese Commissie aan dat het plan niet aan haar eisen voldeed. Uit de stukken blijkt dat DNB zich vanaf dat moment meer met het proces ging bemoeien.⁴ Eén van de redenen daarvoor was dat de Europese Commissie herstructureringen wilde afdwingen die volgens de toezichthouder onverantwoord waren:

De heer Brouwer: «De aanvankelijke inzet van de Europese Commissie was: u bent geen partij. Ik ben er één keer zelf geweest bij de delegatieleider van het team van DG Mededinging dat zich bezighield met ING. Er lag een variant voor die ik niet kan uitspitten, want dat is toezichtsvertrouwelijk. Die variant was voor ons ondenkbaar in financiële termen. Daarvan heb ik ter plekke gezegd: u kunt dat wel afdwingen, maar wij verbieden het. Wij verbieden ING om die lijn in te zetten. Wat gebeurt er dan, was de vraag, en dat is natuurlijk nog altijd onduidelijk. Maar uiteindelijk heeft de Commissie gezegd: dan doen wij een ander voorstel.»⁵

Ook het nieuwe verzwaarde herstructureringsplan was volgens de Europese Commissie niet toereikend. Over het aangepaste plan en eventuele verdere aanvullingen had de minister van Financiën contact met de Eurocommissaris voor Mededinging.¹ Er werd echter geen overeenstemming bereikt. Op 15 september 2009 verlangde de Europese Commissie de tijdelijke goedkeuring voor 6 maanden om haar staatssteunonderzoek af te kunnen ronden. Kort daarop sprak de minister-president met de voorzitter van de Europese Commissie over de goedkeuring van de IABF-transactie.

Definitieve goedkeuring door de Europese Commissie

Medio oktober 2009 bereikten de bestuursvoorzitter van ING, de heer Hommen, de minister van Financiën en mevrouw Kroes overeenstemming over het herstructureringsplan voor ING en de additionele betalingen door ING in verband met de IABF-transactie. Op 22 oktober 2009 diende de Nederlandse Staat officieel een geamendeerd herstructureringsplan in (zie box 5.7 voor het herstructureringsplan). Vier dagen later werden het herstructureringsplan en de additionele betalingen wereldkundig gemaakt. Op 18 november 2009 volgde de beschikking van de Europese Commissie waarin de definitieve goedkeuring werd verleend. De heer Wellink verklaart over het proces:

De heer Wellink: «(...) als je een bank zo veel jaar in onzekerheid laat verkeren over de vraag wat er precies vereist wordt, draagt dat niet bij aan de financiële stabiliteit. Ik vond wel dat er op een gegeven moment een punt gezet moest worden achter de discussie. Tegelijkertijd vonden wij – ik weet niet wanneer wij dat precies hebben gezegd, ook tegen ING, maar het was in een relatief vroege fase – «eigenlijk moet je deze zaak uitvechten voor het Hof.»²

Box 5.7 Herstructureringsplan³

De belangrijkste elementen uit het herstructureringsplan van ING zijn:

- Verkoop ING Direct USA;
- Afstoten verzekerings- en vermogensbeheeractiviteiten;
- Herziening van de prijsbepaling van de IABF-transactie;
- Afstoten van een compleet bankbedrijf in Nederland. Bestaande uit het huidige Interadvies (Westland Utrecht Hypotheekbank, Westland Utrecht Effectenbank, Nationale Nederlanden Hypotheekbedrijf en Nationale Nederlanden Financiële Diensten). Hieraan wordt ook de consumentenkredietportefeuille van de voormalige Postbank gekoppeld. Op deze manier ontstaat een nieuwe consumentenbank in de Nederlandse sector;
- ING committeert zich om geen overnames te doen of prijsleiding uit te oefenen.

In totaal moet ING zijn balans ten opzichte van 30 september 2008 met 45% reduceren. Het bedrijf heeft daarvoor enkele jaren uitgetrokken. De deadline om onder meer ING Direct USA en de verzekeringsactiviteiten af te stoten is 31 december 2013. Op 17 februari 2012 kondigde ING de afronding van de verkoop van ING Direct USA aan Capital One aan.

Additionele betalingen door ING

In de zogenaamde Impaired Assets-Mededeling heeft de Europese Commissie uiteengezet hoe zij steun aan banken vanwege problemen met

¹ Gegevens verstrekt door het ministerie van Financiën per brief d.d. 15 februari 2012.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

³ Beschikking van de Europese Commissie van 18 november 2009 betreffende steunmaatregel C 10/09 (ex N 138/09) ING (2010/608/EG), PB L 274 van 19 oktober 2010, blz. 139

besmette activa beoordeelt.¹ Deze mededeling werd op 26 maart 2009 gepubliceerd, ruim na de totstandkoming van de IABF. De overdracht van activa zou alleen worden goedgekeurd als de overdrachtswaarde gelijk was aan, of lager was dan, de reële economische waarde.

Vanwege deze voorwaarde eiste de Europese Commissie een aanpassing van de IABF. De belangrijkste aanpassing was een verlaging van de koopsom van de Alt-A-portefeuille van 90% naar 87%.² Door de aanpassingen werd de transactie duurder voor ING. De netto contante waarde van de additionele betalingen door ING was 1,3 miljard euro voor belasting.³ Deze additionele betalingen werden geëffectueerd in de vorm van een aparte overeenkomst tussen ING en de Nederlandse Staat. ING boekte de additionele betalingen in het vierde kwartaal van 2009 af als een eenmalig verlies.

Inschatting reactie Europese Commissie

De heer Wellink verklaart dat bij de voorbereiding van de IABF weinig aandacht is besteed aan de mogelijke reactie van de Europese Commissie:

Vraag: «Heeft de Nederlandsche Bank voorafgaand aan deze maatregel ook nagedacht over de vraag wat de reactie van de Europese Commissie zou worden?»

De heer Wellink: «Nee, en dat zou ik ook niet hebben geweten, ook niet als ik er diep over nagedacht had. Ik wist zelfs tijdens de rit bij tijd en wijle niet wat de reactie zou worden. Ik denk dat de Europese Commissie dat in het begin ook niet wist. Aan de hand van enkele casusposities is de Europese Commissie een beleid gaan ontwikkelen en met regelgeving gekomen om houvast te bieden voor volgende gevallen. Daar is dus niet diep over nagedacht, dat klopt.»⁴

Volgens de heer Ter Haar waren de herstructureringsmaatregelen die de Europese Commissie oplegde veel zwaarder dan verwacht:

De heer Ter Haar: «De negatieve manier waarop de Europese Commissie aankeek tegen deze transactie – zij heeft dit wel heel sterk in het domein van de staatssteun geduwd – heeft ons echter wel verrast. Zeker in het begin – dit had weer te maken met de complexiteit van de transactie – had ik het gevoel dat ergens in de eigen becijfering van de Commissie van de waarde van de transactie een dubbeltelling zat die tot een ander eindresultaat leidde van diverse miljarden dan het resultaat van onze waardeschatting van de transactie.»⁵

Vervroegde terugbetaling kernkapitaaleffecten

De Staat diende bij het geamendeerde herstructureringsplan ook een amendement in op de terugbetalingsvoorwaarden voor een deel (50 procent) van de kernkapitaaleffecten. De Staat en ING spraken in dit opzicht over een «package deal».⁶ De totale additionele betaling over deze 5 miljard euro aan securities bedroeg uiteindelijk 606 miljoen euro in plaats van 2,5 miljard euro. Volgens de Europese Commissie kwam dit neer op additionele staatssteun aan ING van circa 2 miljard euro. Deze interpretatie kwam als een verrassing voor de Nederlandse autoriteiten en voor ING. Volgens het ministerie van Financiën was de aanpassing bedoeld om aan ING dezelfde voorwaarden te bieden als aan AEGON en SNS REAAL. Bovendien kon in de ogen van het ministerie dankzij de aanpassing een deel van de kapitaalsteun eerder door ING worden

¹ Mededeling van de Commissie betreffende de behandeling van aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa in de communautaire banksector, 2009/C 72/01, d.d. 26 maart 2009.

² Naast de koopsom werd de hoogte van de beheersvergoeding verlaagd (10 basispunten per jaar over de uitstaande portefeuille) en een additionele betaling opgelegd om te compenseren voor de tijdsvertraging van de aanpassingen. Deze betalingen werden geïmplementeerd in de vorm van een additionele garantiëpremie. Daarnaast werd de financieringsvergoeding van de gegarandeerde waarde van zowel het vastrentende als variabel rentende deel van de portefeuille verlaagd met 50 basispunten. Zie: Beschikking van de Europese Commissie van 18 november 2009 betreffende steunmaatregel C 10/09 (ex N 138/09) ING (2010/608/EG), PB L 274 van 19 oktober 2010, blz. 139.

³ Jaarverslag 2009 ING.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 1 december 2011.

⁶ Gegevens verstrekt door het ministerie van Financiën per brief d.d. 15 februari 2012 en gegevens verstrekt door ING per brief d.d. 28 april 2011.

terugbetaald dan was voorzien. ING en de Staat tekenden op 28 januari 2010 bij het Europees Gerecht in Luxemburg beroep aan tegen dit deel van de beschikking van de Europese Commissie.

ING tekent op twee additionele punten beroep aan tegen de beschikking van de Europese Commissie

Op 28 januari 2010 tekende ING op drie punten beroep aan tegen de beschikking van de Europese Commissie.¹ Naast de zaak over de aanpassing van de terugbetalingsvoorwaarden ging ING in beroep tegen de door de Europese Commissie opgelegde herstructurerings-eisen en het verbod op prijsleiderschap. Alle drie de verzoeken waren om gedeeltelijke nietigverklaring van de bestreden beschikking. ING betoogde dat de opgelegde herstructureringsvoorwaarden buitensporig waren, omdat deze berusten op een onjuiste beoordeling van de omvang van de staatssteun. Ook onderzocht de Europese Commissie niet alle relevante feiten zorgvuldig en onpartijdig en bovendien was er volgens ING sprake van een onjuiste toepassing van de Herstructureringsmededeling.²

DNB voegt zich op alle drie punten in de procedure

DNB heeft verzocht om te worden toegelaten tot interventie in het beroep van ING tegen de beschikking van de Europese Commissie. Deze interventie werd toegestaan en DNB heeft zijn opmerkingen ingediend. DNB ondersteunde het beroep van ING op alle drie punten.

De heer Wellink: «De interventie van de Europese Commissie heeft de deal duurder gemaakt, profijtelijker voor de Staat. Ik zei al dat wij vanuit toezichtoptiek gezien vonden dat de eisen eigenlijk te zwaar waren. U weet dat wij ons gevoegd hebben – dat is vrij uitzonderlijk – in de procedure die ING heeft aangespannen.»³

Uitspraak Gerecht van de EU

Op 2 maart 2012 verklaarde het Gerecht van de EU de herstructureringsbeschikking van ING gedeeltelijk nietig.⁴ De Europese Commissie zal met inachtneming van het arrest een nieuwe beschikking moeten geven. Tegen de uitspraak van het Gerecht staat hoger beroep bij het Hof open. De uitkomst van deze procedure is ongewis.

Kritiek op de Europese Commissie

Vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën zijn kritisch over de handelwijze van de Europese Commissie. De minister van Financiën verklaart:

De heer Bos: «Ik was zelf niet altijd even blij met het optreden van de Europese Commissie, om twee of drie redenen. Ten eerste heeft de Europese Commissie eigenlijk gekeken naar die portefeuille zonder zelf een onafhankelijke waardering te laten doen daarvan. Zij heeft bij wijze van spreke geen contra-expertise ingeroepen zoals wij Dynamic Credit hadden om te kijken wat nu echt de reële risico's waren en wat dus de waarde was. Men leek uit een soort losse pols te redeneren: jullie hebben het ING te makkelijk gemaakt. Dat vond ik unfair. Ik vind dat je bij zulke grote bedragen, inclusief remedies voor ING, wel grondiger te werk mag gaan. Het tweede was dat het toen ook al in een totaalpakket terecht kwam waarbij het feit dat ING vervroegd ging aflossen ook nog een keer een reden werd voor de Europese Commissie om te zeggen: ze mogen nu tegen gunstigere voorwaarden vervroegd aflossen, dat is eigenlijk een vorm van

¹ Gerecht van de Europese Unie, Zaak T-33/10.

² Rapport ter terechtzitting in gevoegde zaken (T-29/10 en T-33/10). Zie ook hoofdstuk 12 over het optreden van de Europese Commissie.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

⁴ Uitspraak van het Gerecht van de EU van 2 maart 2012 in de gevoegde zaken T-29/10 en T-33/10.

staatssteun. Dat vonden wij ook vreemd argument omdat het precies dezelfde voorwaarden waren waartegen ook SNS en AEGON vervroegd hadden mogen aflossen.»¹

Volgens de minister leek de Europese Commissie ten aanzien van de waardering van de portefeuille vanuit «de losse pols» te redeneren. Ook de heer Gast, mede-eigenaar van Dynamic Credit en betrokken bij de discussie met de Europese Commissie, verklaart nooit een volledige waardering van de portefeuille te hebben gezien:

*De heer **Gast**: «Er was wel een derde ingehuurd, maar ze hebben nooit een volledige analyse gemaakt van het risico van de transactie, of de hele portefeuille. Het is natuurlijk heel moeilijk om dan te bepalen of het staatssteun is of niet. Wij hebben in ieder geval nooit een analyse gezien die tegenover die van ons stond.»²*

Uit de beschikking van 18 november 2009 blijkt dat de Europese Commissie ten aanzien van de waarderingmethodiek gebruik heeft gemaakt van technische assistentie verleend door ingehuurde externe adviseurs. Maar voor zover de commissie heeft kunnen vaststellen, heeft de Europese Commissie geen eigen onafhankelijke waardering van de gehele portefeuille laten maken. Mevrouw Kroes verklaart daarover:

*Mevrouw **Kroes**: «De waardering is ongetwijfeld door onze eigen mensen gedaan. Als u mij echter vraagt of dat een officiële waardering door een expert van buiten is, durf ik daar geen antwoord op te geven.»*

***Vraag**: «Maar u was van mening dat de expertise in uw eigen organisatie voldoende was om dit te beoordelen?»*

*Mevrouw **Kroes**: «Ja.»³*

Het ministerie was van mening dat de IABF-transactie tegen een reële prijs was verricht. De heer Gerritse verklaart dat Barclays, door het ministerie ingehuurd, dit bevestigde:

*De heer **Gerritse**: «Zo hebben we die transactie laten onderzoeken door Barclays en bevestigd gekregen door Barclays. Iedereen die zegt: natuurlijk was dit steun, moet een beetje oppassen, want we hebben goed gekeken naar die portefeuille. Het is makkelijk om te zeggen: het was iets anders dan marktwaarde. Dat wisten we ook en ook de commissie heeft af en toe de neiging gehad om wat al te eenvoudig te redeneren. Wij probeerden een beeld te krijgen van de waarde van die portefeuille in omstandigheden die niet zo tekeer gingen als op dat moment, om te zien of we dat daar in belangrijke mate van de balans konden krijgen.»⁴*

Ten overstaan van de commissie plaatsten ook vertegenwoordigers van DNB en ING en de heer Van Wijnbergen kritische kanttekeningen bij het optreden van de Europese Commissie. Eén van de verwijten is dat de herstructurering voor ING zwaarder uitvalt dan voor vergelijkbare gevallen.

De commissie merkt op geen oordeel te kunnen geven over de beoordeling van steunmaatregelen door de Europese Commissie in de zaak ING. Naast de nog lopende procedure zoals hierboven beschreven, heeft

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Gast, 14 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Kroes, 7 december 2011.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

de commissie niet-openbare documenten van de Europese Commissie niet kunnen bekijken. De commissie heeft alleen gedeeltelijk inzicht gekregen in de correspondentie tussen de Nederlandse autoriteiten en de Europese Commissie. Dat heeft tot gevolg dat inzicht in de interne besluitvorming van de Europese Commissie ontbreekt. Wel zet de commissie in hoofdstuk 12 uiteen dat, uitgaande van de door de Europese Commissie berekende omvang van de steun, er aanmerkelijke verschillen zijn tussen financiële instellingen ten aanzien van de vereiste balansreductie. ING heeft een relatief omvangrijke reductie opgelegd gekregen. In hoeverre deze verschillen gerechtvaardigd worden door de voorwaarden waaronder de steun is verleend of door andere onderdelen van de herstructurering kan de commissie niet beoordelen.

5.5.3 Stand van zaken kapitaalinjectie en IABF

ING kocht in december 2009 kernkapitaaleffecten ter waarde van vijf miljard euro terug. Voor dit deel van de kapitaalinjectie waren de terugbetalingsvoorwaarden aangepast. ING betaalde daardoor niet de 50% «boetepremie». De terugbetalingsvoorwaarden van de resterende kernkapitaaleffecten bleven ongewijzigd. ING financierde de terugbetaling met een claimmissie van 7,5 miljard euro.

Tabel 5.2 Terugbetaling kernkapitaaleffecten (in euro's)

	Kernkapitaal-effecten (hoofdsom)	Coupon (rente)	Aflossingspremie	Totale betaling
12 mei 2009		425 miljoen		425 miljoen
21 december 2009	5 miljard	259 miljoen	347 miljoen	5,606 miljard
13 mei 2011	2 miljard		1 miljard	3 miljard
	7 miljard	684 miljoen	1,347 miljard	9,031 miljard

Bron: Persberichten en jaar- en kwartaalverslagen ING Groep.

¹ Analistenpresentatie cijfers vierde kwartaal 2011, 9 februari 2012.

² Kamerstuk 31 371, nr. 353.

³ Miljoenennota 2012, Kamerstuk 33 000, nr. 2.

⁴ Antwoorden op vragen n.a.v. brief van 17 juni 2011 over de gevolgen van de verkoop van ING Direct USA voor de Illiquid Assets Back-up Facility. De Nederlandse Staat heeft in de zomer van 2010 nieuwe analyses laten uitvoeren naar de verwachtingen met betrekking tot de Amerikaanse huizenmarkt (zie Kamerstuk 31 371, nr. 353). In de nieuwe analyse is de situatie in 2010 als uitgangspunt genomen.

⁵ Het totale hoofdsomverlies op de portefeuille (over de gehele looptijd) in dit optimistische scenario uit 2010 is vergelijkbaar met het totale hoofdsomverlies in het oorspronkelijke basisscenario uit januari 2009. De verwachte (netto contante) opbrengst in het optimistische scenario uit 2010 is echter hoger dan in het oorspronkelijke basisscenario uit 2008, onder andere omdat de netto contante waarde van de additionele betaling van ING aan de Staat in het laatste kwartaal van 2009, 1,3 miljard euro, meegenomen is in de berekening. Zie Kamerstuk 31 371, nr. 353.

⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Harryvan, 14 november 2011, blz. 49 en verslag openbaar verhoor van de heer Hommen, 1 december 2011, blz. 69.

In mei 2011 kocht ING kernkapitaaleffecten ter waarde van twee miljard euro terug voor in totaal drie miljard euro. Deze transactie werd gefinancierd uit ingehouden winsten. Begin 2012 was het bedrijf van plan om de resterende securities voor het einde van het jaar terug te kopen.¹ Tabel 5.2 geeft een overzicht.

IABF-transactie

Door hogere vervroegde aflossingen is de nominale waarde van de Alt-A-portefeuille op de balans van de Staat sneller gedaald dan verwacht.² De vervroegde terugbetalingen zijn door de Staat gebruikt om de verplichting aan ING sneller af te lossen. Daardoor is de verplichting aan ING gedaald van ruim 21 miljard euro in januari 2009 tot ruim 10 miljard euro per 30 juni 2011. De Staat verwacht dat deze verplichting eind 2012 is gedaald tot 7,7 miljard euro.³ De buffer in de IABF-transactie voor de Staat is sterk gestegen. De hoofdsomverliezen bedroegen per juni 2011 slechts circa 200 miljoen dollar. Volgens het ministerie van Financiën nemen deze verliezen weliswaar toe, maar blijven ze achter bij de verwachtingen van het nieuwe basisscenario opgesteld in 2010.⁴ De ontwikkeling van de verliezen lijkt volgens het ministerie vooralsnog dicht in de buurt te liggen van een van de optimistische scenario's uit 2010.⁵

Op basis van bovenstaande cijfers verwachten het ministerie van Financiën en ING dat de Staat winst zal maken op de IABF-transactie.⁶ Dit is uiteraard afhankelijk van de ontwikkeling op de Amerikaanse huizenmarkt.

5.5.4 Conclusies periode na de IABF-transactie

Uitwerken noodwet nationalisatie was verstandig

Vanaf december 2008 werd, naast een specifieke oplossing voor de problemen met de Alt-A-portefeuille, gewerkt aan nationalisatie als noodscenario. De daarvoor ontwikkelde noodwet was nadrukkelijk bedoeld als laatste optie en werd gezien als een «horrorscenario». Begin maart 2009 lag deze noodwet klaar om geactiveerd te kunnen worden. De commissie is van mening dat het uitwerken van een dergelijke noodwet verstandig is geweest.

Onvoldoende rekening gehouden met opstelling Europese Commissie; oordeel herstructurering niet mogelijk

Ten overstaan van de commissie is onder andere door vertegenwoordigers van de Staat, DNB en ING betoogd dat de Europese Commissie ING te zware herstructurerings-eisen heeft opgelegd. De belangrijkste eisen van de Europese Commissie zijn het afstoten van ING Direct USA, alle verzekeringsonderdelen en een Nederlands bankbedrijf. De vereiste balansreductie is 45%. Daarnaast vereist de Europese Commissie een aanpassing van enkele onderdelen van de IABF-transactie, waardoor deze circa 1,3 miljard euro duurder wordt voor ING. Ten overstaan van de commissie zijn kanttekeningen geplaatst bij de beoordeling door de Europese Commissie van de IABF-transactie. Voor zover de commissie heeft kunnen vaststellen heeft de Europese Commissie geen eigen onafhankelijke waardering van de gehele portefeuille laten maken. Het Gerecht van de Europese Unie heeft op 2 maart 2012 de beschikking van de Europese Commissie gedeeltelijk nietig verklaard, maar zich er inhoudelijk niet over uitgesproken. Dit betekent dat een nieuw besluit zal moeten worden genomen door de Europese Commissie.

De commissie constateert dat noch het ministerie van Financiën, noch zijn adviseur DNB voldoende rekening heeft gehouden met de opstelling van de Europese Commissie. Een illustratie hiervan is de pro-forma-aanmelding van de kapitaalinjectie door het ministerie, waarbij ervan uit werd gegaan dat de kapitaalinjectie geen staatssteun inhield.

De commissie heeft van de Europese Commissie geen onderbouwing kunnen krijgen van de aan ING opgelegde herstructurering. Wel merkt de commissie in hoofdstuk 12 van dit rapport op dat, uitgaande van de door de Europese Commissie berekende omvang van de steun, er aanmerkelijke verschillen zitten in de vereiste balansreductie tussen banken, waarbij ING een relatief omvangrijke reductie moet uitvoeren.

Door het ontbreken van informatie van de zijde van de Europese Commissie en omdat de zaak nog in behandeling is, is het voor de commissie niet mogelijk om een uitspraak te doen over de specifieke herstructureringsmaatregelen en aanpassing van de IABF-transactie die de Europese Commissie heeft opgelegd aan ING.

5.6 Conclusies ING-casus

ING-bestuurders ondernamen te weinig om het probleem op te lossen

Afgaande op de bestudeerde stukken zijn in de raad van commissarissen in elk geval in het begin van 2006 zorgen uitgesproken over de groei van de hypotheekportefeuille. Vanaf het najaar van 2007 werd vooral het belang van een heldere en duidelijke communicatie over de Alt-A-portefeuille benadrukt, onder meer vanwege de geloofwaardigheid van

ING op dit vlak. In de loop van 2008 namen de zorgen binnen de raad van commissarissen toe en werden meer vragen gesteld.

Binnen de raad van bestuur van ING is in een vroeg stadium veel gesproken over de Alt-A-portefeuille. In een later stadium, in oktober en november 2008, bekeek het bestuur meerdere opties, waaronder het omboeken en het verkopen van de portefeuille, om de risico's van de Alt-A-portefeuille te mitigeren.

De commissie concludeert dat uit de zorgen van de raad van commissarissen geen concrete aanbevelingen tot handelen zijn voortgekomen. Ook concludeert zij dat de raad van bestuur op eigen initiatief uiteindelijk te weinig heeft ondernomen om het Alt-A-probleem op te lossen.

Optreden ING-bestuur belemmerde adequate aanpak problemen
ING kwam ten tijde van de crisismaatregelen van de Nederlandse Staat een aantal keren op een beslissing terug. Het betreft besluiten over het uitbrengen van een bod op ABN AMRO, over de deelname aan de garantiefaciliteit en aan de kapitaalverstrekkingfaciliteit, en over het gebruikmaken van een wijziging van de boekhoudregels om de problemen van ING op te lossen.

Hieruit ontstaat bij de commissie het beeld van een weifelende, weinig daadkrachtige en niet koersvast opererende raad van bestuur van ING. De commissie is zich bewust van de bijzondere en buitengewone omstandigheden waarin de raad van bestuur moest opereren, maar dit laat onverlet dat dit optreden naar het oordeel van de commissie een adequate aanpak van de problemen heeft belemmerd.

De commissie constateert dat rondom de ingreep van de IABF er een bestuurswisseling heeft plaatsgevonden bij ING Groep. De minister van Financiën heeft verklaard dat hij van mening is dat met deze wisseling er meer daadkracht is ontstaan binnen de raad van bestuur van ING. De commissie sluit zich bij deze observatie aan. Tevens constateert de commissie dat een verandering van de bestuursstructuur heeft plaatsgevonden bij ING Groep waardoor de positie van de chief risk officer aan gewicht heeft gewonnen.

Informeren Tweede Kamer onvolledig en deels niet tijdig
De commissie constateert dat de Kamer bij de kapitaalverstrekking aan ING slechts is geïnformeerd over de uiteindelijk getekende overeenkomst en niet over de uitvoerige discussie met DNB (en ING) over een mogelijke specifieke oplossing voor de Alt-A-portefeuille. De afweging van de alternatieven en de onderbouwing van de gemaakte keuze is niet met de Kamer gedeeld. De commissie constateert dat de minister van Financiën het uitgangspunt heeft gehanteerd om geen risico's over te nemen van instellingen maar dat de minister hierover niet expliciet heeft gecommuniceerd met de Kamer.

De commissie constateert ook dat geen terugkoppeling aan de Kamer heeft plaatsgevonden over het feit dat ING na de kapitaalverstrekking geen gebruik heeft gemaakt van de wijziging van de boekhoudregels.

De commissie constateert verder dat op 4 december 2008 de problemen met de Alt-A-portefeuille weer door DNB bij de minister van Financiën op tafel worden gelegd. In de ogen van de commissie is vanaf dat moment voor de minister duidelijk dat er wel degelijk «lijken uit de kast zijn

gevallen» bij ING. De commissie constateert ook dat in de loop van december 2008 binnen het ministerie – in samenwerking met DNB, ING en verschillende externe adviseurs – wordt gewerkt aan een specifieke oplossing voor de Alt-A-portefeuille van ING. Tot aan het moment van de conference call op zondagavond laat, dus na het gereedkomen van de IABF-deal op 26 januari 2009, is de Kamer daarover op geen enkel moment (vertrouwelijk) geïnformeerd.

Mede in ogenschouw nemend dat de Kamer de wens had om zo nodig in vertrouwelijkheid vooraf te worden geïnformeerd over crisismaatregelen en gezien de grote financiële consequenties die met de IABF-maatregel gepaard zijn gegaan, is de commissie van mening dat de Kamer onvoldoende en niet adequaat is geïnformeerd over het feit dat een tweede ingreep bij ING noodzakelijk was. De commissie is van mening dat de minister van Financiën voorafgaand aan de IABF-transactie voldoende tijd heeft gehad om de Tweede Kamer hierover eerder op vertrouwelijke basis te informeren.

Alles afwegende oordeelt de commissie dat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de steunverlening aan ING op meerdere momenten onvolledig en niet tijdig is geweest. De commissie vindt dat de minister van Financiën onzorgvuldig is omgegaan met zijn actieve informatieplicht.

Parlementair voorbehoud nuttig mits tijdig gedeeld

De minister van Financiën heeft een parlementair voorbehoud opgenomen in de overeenkomst met ING. De commissie constateert dat er niet voor gekozen is om dit tijdens de conference call met de financieel woordvoerders van de Kamer expliciet te vermelden. Mede als gevolg hiervan had de Kamer geen mogelijkheid meer om invloed uit te oefenen op een transactie die een substantieel verlies voor de Staat met zich mee kon brengen.

In de ogen van de commissie zou een parlementair voorbehoud een goed instrument kunnen zijn, mits dit met de Kamer wordt gedeeld op een moment dat het nog reëel is dat de transactie kan worden aangepast.

Rol van DNB in steunverleningstraject behoeft verduidelijking

Het ministerie van Financiën meent dat DNB in de aanloop naar de tweede steunverlening zich te veel opstelt als belangenbehartiger van ING. Tegelijkertijd vindt DNB dat het ministerie in deze moeilijke omstandigheden te weinig oog heeft voor de financiële stabiliteit en de solvabiliteit van ING. Hoewel spanningen tussen actoren bij onderhandelingen in crisistijd inherent aanwezig zijn, concludeert de commissie hieruit dat de positie van DNB hier kennelijk verduidelijking behoeft.

Naar de mening van de commissie is de primaire taak van DNB in een dergelijk traject die van prudentieel toezichthouder. Daarnaast is hem een belangrijke rol toebedeeld als adviseur van en informatieverstrekker aan de minister van Financiën. Hieruit volgt dat DNB de verantwoordelijkheid heeft om aan de rem te trekken wanneer onderhandelingen de verkeerde kant op gaan. De commissie constateert dat DNB in de onderhandelingen op wisselende momenten de nadruk heeft gelegd op de ene dan weer de andere rol.

Opstelling Financiën over besmette activa stond oplossing te lang in de weg

Bij de aanpak van de problemen van ING was voor het ministerie van Financiën de wens om de kosten voor de belastingbetaler te beperken vrijwel steeds doorslaggevend.

De commissie vindt dit een logische opstelling, maar constateert dat de vertaling daarvan in een voorkeur voor, of afwijzing van specifieke oplossingen soms dogmatische trekken kreeg. Dit betreft dan vooral het uitgangspunt om geen besmette activa over te nemen.

De commissie is van oordeel dat een totaaloplossing voor ING in de loop van het najaar van 2008 mogelijk en wenselijk was geweest. De minister van Financiën ging tegen adviezen van DNB en signalen uit de markt in door het afwijzen van een rechtstreekse oplossing voor de Alt-A-portefeuille. Uiteindelijk heeft deze opstelling van de minister en zijn ambtelijke top geleid tot een zowel voor de Staat als voor ING suboptimale oplossing, met verregaande consequenties voor ING en hogere risico's voor de belastingbetaler dan nodig waren.

HOOFDSTUK 6 DEPOSITOGARANTIESTELSEL

6.1 Inleiding

Het depositogarantiestelsel is een wettelijke regeling voor de bescherming van spaartegoeden bij banken. In algemene zin is het doel van een garantiestelsel tweeledig: (i) het beschermen van «kleine» spaarders, en (ii) het borgen van de financiële stabiliteit.¹

Op basis van het depositogarantiestelsel worden bij een faillissement van een bank de tegoeden van spaarders bij die bank tot een bepaald bedrag alsnog uitgekeerd. Het depositogarantiestelsel beschermt de spaarders tegen de gevolgen van het faillissement van hun bank. Tegelijkertijd beperken depositogaranties het risico op een bankrun. Dit beschermt de financiële stabiliteit. Bij een bankrun halen depositohouders en masse hun geld op waardoor de bank illiquide kan worden. Doordat het spaargeld van een grote groep spaarders door de depositogarantie wordt beschermd, wordt de prikkel om bij twijfel over de soliditeit van de bank de spaartegoeden weg te halen verminderd.

In 2008 is het depositogarantiestelsel in Nederland gebaseerd op Europese regelgeving: de EU-richtlijn inzake de depositogarantiestelsels. Deze richtlijn verplicht lidstaten om een depositogarantiestelsel op te zetten; een bank mag enkel deposito's aanvaarden als zij deelneemt aan een depositogarantiestelsel. Verder eist de richtlijn dat het depositogarantiestelsel van de lidstaten voorziet in terugbetaling aan depositohouders van een minimumbedrag van 20 000 euro indien een bank niet meer kan voldoen aan haar verplichtingen. Tot 7 oktober 2008 bedraagt de dekking in Nederland 40 000 euro, met een eigen risico van 10% over de tweede 20 000 euro (effectief maximaal 38 000 euro).

Op 7 oktober 2008 maakt de minister van Financiën, naar aanleiding van een aantal Europese ontwikkelingen, bekend dat de dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel zal worden verhoogd tot 100 000 euro zonder eigen risico.² De regeling geldt in eerste instantie voor de periode van één jaar. In dit hoofdstuk zal de vraag worden beantwoord in hoeverre de verhoging van de dekking van de depositogarantie noodzakelijk en proportioneel was.

6.2 Reconstructie feitenrelaas

Eind september–begin oktober: Europese landen verhogen hun garanties
De val van Lehman Brothers op 15 september 2008 leidt tot enorme onrust op de financiële markten. Deze onrust dwingt overheden tot ingrijpen. Een van de maatregelen die vanaf medio september 2008 aan de orde zijn, is de aanpassing van de garanties op private spaartegoeden, de zogenoemde depositogaranties.

Op 20 september verhoogt Nederland als eerste EU-lidstaat de dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel. De Nederlanders verhogen de dekking van 22 222 euro naar 100 000 euro. De problemen bij de Nederlandse banken zijn van zodanige aard en omvang dat Nederland zich gedwongen voelt op 30 september een volledige staatsgarantie voor de zes grootste Nederlandse banken af te geven. Andere Europese landen hebben forse kritiek op de Nederlandse aanpak. De Nederlandse maatregel verstoort het Europese speelveld ten nadele van instellingen uit andere EU-lidstaten. De Nederlandse ingreep leidt bijvoorbeeld tot problemen bij banken uit het Verenigd Koninkrijk.

¹ Het Nederlandse depositogarantiestelsel een garantie voor de toekomst, Rapport van een tripartiete werkgroep van De Nederlandsche Bank, de Nederlandse Vereniging van Banken en het Ministerie van Financiën, juni 2009, paragraaf 2.1.
² Kamerstuk 21 507-07, nr. 624.

Spaarders blijken hun tegoeden over te brengen naar Ierse banken om zo van de verhoogde dekking van het Ierse garantiestelsel te profiteren. Het Verenigd Koninkrijk ziet zich daardoor gedwongen ook de dekking van het garantiestelsel aan te passen. Het Verenigd Koninkrijk kondigt op 2 oktober aan dat de dekking van het Britse garantiestelsel zal worden verhoogd van 35 000 pond naar 50 000 pond.

De ontwikkelingen op de financiële markten en de ingrepen van de diverse lidstaten leiden ertoe dat ook andere Europese landen zich gedwongen voelen de dekking van hun garantiestelsels aan te passen. Dit enerzijds om spaarders vertrouwen te geven in de veiligheid van hun spaartegoeden, anderzijds om de gevolgen van de aanpassingen in andere lidstaten voor hun eigen instellingen te beperken.

In Europa ontstaat een tendens naar een steeds hogere dekking van spaartegoeden. De ontwikkelingen vormden, in de woorden van de heer Ter Haar, directeur Financiële Markten en plaatsvervangend thesaurier-generaal bij het ministerie van Financiën, «een vrij chaotisch beeld» .

De heer Ter Haar: «Het [de verhoging van het Nederlandse garantiestelsel] was vooral noodzakelijk omdat er op dat moment grote onrust was in Europa ten aanzien van de stabiliteit van het financiële stelsel. (...) Na Black Monday, 29 september dus, begonnen de diverse politieke leiders over elkaar heen te buitelen met toezeggingen over hogere garanties. Dat gold voor Oostenrijk, naar ik meen Luxemburg, Frankrijk en Duitsland, al was dat nog iets later, denk ik. In ieder geval was er een tamelijk chaotisch beeld.»¹

Oostenrijk geeft met ingang van 1 oktober een volledige garantie af voor spaartegoeden van consumenten. Op 5 oktober verklaart de Duitse bondskanselier Merkel dat alle private spaartegoeden veilig zijn. Op 6 oktober wordt door de IJslandse premier Geir Haarde een volledige garantie voor de binnenlandse tegoeden bij IJslandse banken afgekondigd.

Ook Nederlandse banken hebben last van de ontwikkelingen
Uit cijfers van de Nederlandsche Bank blijkt dat ook in Nederland sprake is van toegenomen beweeglijkheid van spaargelden. Een bijzondere positie wordt daarin ingenomen door Fortis. Vanaf de zomer van 2008 blijken spaarders in België en Nederland tegoeden bij Fortis weg te halen en onder te brengen bij andere banken. De heer Van Rutte, voorzitter van de raad van bestuur van Fortis Bank Nederland, vertelt hierover in zijn openbaar verhoor:

De heer Van Rutte: «Het is wel zo dat er geld uitstroomde bij Fortis Bank Nederland. Ik praat nu over Fortis Bank Nederland, omdat ik niet weet wat er vanuit Fortis eventueel naar de Rabo stroomde. Vanuit Fortis Bank Nederland heb ik in elk geval kunnen vaststellen dat er vanuit ons particulierenbedrijf, ons retailbedrijf en vanuit de private banking tussen 30 juni en 30 september ongeveer 5 mld. aan geld wegliep.»²

Deze ontwikkeling versterkt in de weken na de val van Lehman Brothers, wanneer zowel particuliere als zakelijke partijen omvangrijke tegoeden bij Fortis weghalen en bij andere banken, bijvoorbeeld Rabobank, onderbrengen. In de week van 22 september 2008 ontstaat bij Fortis een acute

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Van Rutte, 17 november 2011.

liquiditeitscrisis. De heer Bruggink, lid van de raad van bestuur van de Rabobank, verklaart in zijn openbaar verhoor:

De heer Bruggink: « (...) Wij zagen opnieuw dat de toevloed van middelen ongekend hoog was. Er waren meer signalen vanuit de financiële markten die erop wezen dat dit wel eens fout zou kunnen gaan. Wij waren bang voor wat je een «bank run» kunt noemen, met alle consequenties van dien voor het financieel bestel.»

Vraag: «U zag door de toevloed van het spaargeld eigenlijk een begin van een soort bank run: iedereen haalt zijn geld bij die bank weg en zet het bij ons neer?»

De heer Bruggink: «Dat klopt.»

Vraag: «Dat zijn zulke hoeveelheden, wij moeten daarover met de heer Wellink van gedachten wisselen?»

De heer Bruggink: «Ja, wij spraken over miljarden Nederlands spaargeld; dat is heel veel.»¹

Niet alleen Fortis krijgt in deze periode te maken met verplaatsing van spaartegoeden. Zowel in Nederland als in andere Europese landen krijgen Nederlandse banken, waaronder ING, vanaf september 2008 te maken met beweeglijke spaargelden.

In andere Europese lidstaten is dit in het bijzonder het geval wanneer Nederlandse banken door middel van zogenoemde bijkantoren spaargelden ophalen op de lokale markt. Spaartegoeden van Nederlandse banken die dus worden opgehaald bij een bijkantoor in het buitenland worden gegarandeerd door het Nederlandse depositogarantiestelsel.

ING Direct is op dat moment met dergelijke bijkantoren actief in een aantal Europese landen. Uit de door de commissie bestudeerde documenten blijkt dat ING last heeft van de acties van de diverse Europese landen rondom het depositogarantiestelsel. De kwartaalcijfers van ING over het vierde kwartaal van 2008 laten zien dat ING in deze periode te maken krijgt met een afname van 4,9 miljard euro aan retailspaar­tegoeden als gevolg van «account rebalancing related to government deposit guarantees and seasonal impact».

Vraag: «U zegt: ik kreeg cijfers van ING. Kunt u zeggen waar die betrekking op hadden, op welke periode en wat u in die cijfers zag? Wat zeiden ze?»

De heer Ter Haar: «Die cijfers zeiden dat er een uitstroom was, zij het beperkt, van spaartegoeden in met name Frankrijk en in zekere mate ook in Spanje.»²

ING meldt zich begin oktober bij de Nederlandse autoriteiten, in eerste instantie bij de toezichthouder de Nederlandsche Bank (DNB) en later ook bij het ministerie van Financiën. ING verzoekt hun onder meer om een aanpassing van de dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel. Daarmee wil ING het speelveld in Europa – en na de overname van ABN AMRO en Fortis Bank Nederland door de Nederlandse Staat ook in Nederland – gelijk(er) maken. ING zal, na de bekendmaking van de

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bruggink, 11 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

verhoging van de dekking van het Nederlandse garantiestelsel naar 100 000 euro, om die reden vragen om een verdere verhoging van de garantie op spaartegoeden.¹ De heer Ter Haar en de heer Harryvan, chieff executive officer van ING Direct USA en lid van de raad van bestuur van ING Groep, verklaren:

De heer Ter Haar: «Door ING is een aantal keren gewezen op zorgen die ING had ten aanzien van het verstoorde level playing field in Europa. Voor ING was dat van bijzondere betekenis. De bank opereerde immers via een bijkantoorconstructie in Frankrijk en Spanje. Omdat het een bijkantoor was, viel het onder het Nederlandse depositogarantiestelsel. Het niveau van de garantie was al wat lager dan in Frankrijk. Toen in Frankrijk werd gezegd dat men bij Franse banken, onder het Franse garantiestelsel, veilig zat, was er een zekere zorg bij ING dat klanten bij ING Direct in Frankrijk zouden weggelopen. Het belang van een level playing field en een gelijk garantiestelsel voor heel Europa werd sterk beklemtoond. (...)»²

De heer Harryvan: «(...) Dus in de woelige tijd van begin oktober 2008 – nu kom ik bij uw vraag – heeft ING via onder anderen de heer Tilmant zeker ook aangekaart dat wij zorgen hadden over de rust en het misbruik van andere partijen. De heer Sarkozy heeft gezegd: als je bij een Franse bank zit, zul je geen euro verliezen. Als buitenlandse banken in Frankrijk opereren is dat natuurlijk zorgwekkend. Dus begin oktober hebben wij, naast andere mogelijke maatregelen die elders ook werden aangekondigd zoals kapitaal- en fundinggaranties, toch wel aangedrongen op een harmonisering van het depositogarantiestelsel, met name in Europa.»³

Nederland poogt te komen tot een gecoördineerde aanpak

Zoals hierboven is opgemerkt ontstaat eind september – begin oktober in de Europese lidstaten een tendens naar steeds hogere garanties op spaartegoeden. De regels inzake depositogaranties zijn voor een belangrijk deel op Europees niveau vastgesteld. Toch geeft het optreden van de Europese landen weinig blijk van gezamenlijkheid. Europese landen verhogen eenzijdig de dekking van hun garantiestelsels en creëren daarmee (ongewild) problemen bij banken uit andere Europese lidstaten.

Vanaf eind september wordt in Europa gesproken over een gecoördineerde aanpak van de financiële crisis. Dit gebeurt overigens in belangrijke mate op Nederlands initiatief. Binnen het ministerie van Financiën leeft de wens om tot een Europese gecoördineerde aanpak van de crisis te komen. Nederland schetst daartoe op 26 september een plan voor een Europees fonds voor herkapitalisatie van banken. Het plan behelst in grote lijnen het volgende: lidstaten spreken gezamenlijk af om 3% van hun bruto binnenlands product te reserveren voor herkapitalisatie van op zich gezonde financiële instellingen die in de huidige marktomstandigheden grote moeite hebben om aan additioneel kapitaal te komen (zie over dit plan en de Nederlandse inzet daarbij hoofdstuk 8). Er wordt in dit initiële plan nog niet gesproken over het depositogarantiestelsel.

Als de leden op 30 september overgaan tot het afgeven van een volledige garantie voor de verplichtingen van hun grootste banken wordt de aanpassing van de dekking van het depositogarantiestelsel door de Europese Commissie als mogelijke respons van de lidstaten ingebracht. De heer Verwey, directeur Buitenlandse Financiële Betrekkingen bij het ministerie van Financiën, vertelt in zijn openbaar verhoor:

¹ Gegevens verstrekt door ING per brief d.d. 28 april 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Harryvan, 14 november 2011.

De heer Verwey: «(...) Ik had zelf een teleconferentie op 30 september met een aantal collega's in Europa. Dat ging over een ander initiatief dat wij gelanceerd hadden, het idee om gezamenlijk tot een kapitaalversterking van banken te komen. Toen werden we ook geconfronteerd met de situatie in Ierland. Die is toen op tafel gelegd en ik meen mij te herinneren dat de Europese commissie dat heeft gedaan. De EC heeft gezegd dat wij niet alleen naar de kapitaalversterking van de banken maar ook naar het depositogarantiestelsel moesten kijken.»¹

Er wordt door de Europese Commissie een zogenoemd non-paper voorbereid. De Europese Commissie stelt daarin voor dat lidstaten gezamenlijk een volledige garantie afgeven voor spaartegoeden van consumenten en voor schuldtitels van Europese banken die in bezit zijn van consumenten.

Nederland verspreidt op 3 oktober 2008 een eigen non-paper met daarin de voorstellen voor de herkapitalisatie. In dat non-paper is, mede in reactie op het voorstel van de Europese Commissie, opgenomen dat een aanpak gericht op herkapitalisatie zou kunnen worden aangevuld met een Europese afspraak om de dekking van het depositogarantiestelsel te verhogen naar ten minste 100 000 euro.

In de dagen na 3 oktober wordt door Nederland sterk gelobbyd voor enige mate van coördinatie van het optreden van de Europese lidstaten. Suggesties van bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk om vooruitlopend op de geplande bijeenkomsten op 6 en 7 oktober alvast een aanpassing van de dekking van het depositogarantiestelsel aan te kondigen, worden door de minister van Financiën afgewezen.

6–7 oktober Ecofin: besluit tot ophoging depositogarantiestelsel

Op maandag 6 oktober geven de staatshoofden en regeringsleiders van de Europese Unie, onder wie minister-president Balkenende, een verklaring af waarin wordt geconstateerd dat spaarders als gevolg van de financiële crisis nog geen verliezen hebben geleden. Er wordt ook aangekondigd dat de EU leiders maatregelen zullen blijven nemen om depositohouders te beschermen. De verklaring luidt als volgt:

«Alle regeringsleiders van de Europese Unie benadrukken dat ieder van hen alles zal doen om de stabiliteit van het financiële systeem te handhaven – door liquiditeitssteun via de centrale banken, door maatregelen ten behoeve van individuele banken of door middel van verbeterde garantiesystemen voor spaartegoeden.»

«Tot op heden hebben de spaarders van de banken in de EU-landen geen geld verloren. We zullen de nodige maatregelen blijven nemen om zowel het stelsel als de individuele spaarders te beschermen. Door het treffen van deze maatregelen benadrukken de Europese regeringsleiders het belang en de noodzaak van intensieve coördinatie en samenwerking.»

Op 7 oktober worden tijdens de vergadering van de Europese ministers van Financiën, de Ecofin, afspraken gemaakt over een gecoördineerde aanpak van de crisis. Besloten wordt de dekking van depositogarantiestelsels te verhogen naar ten minste 50 000 euro.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Verwey, 9 november 2011.

Vraag: «In Europa wordt op 7 oktober, tijdens de Ecofin een besluit genomen om het bedrag van de dekking te verhogen naar € 50 000. Uiteindelijk wordt in Nederland het besluit genomen om dat bedrag nog verder te verhogen, tot € 100 000.»

De heer Ter Haar: «De intentie van het Europese besluit was natuurlijk om naar € 100 000 te gaan.»

Vraag: «Maar op termijn.»

De heer Ter Haar: «Eigenlijk per meteen, voor alle landen die zich dat ook maar enigszins konden permitteren. De heer Verwey heeft dat volgens mij ook al verteld. Uiteindelijk is er toch gekozen voor € 50 000, met name omdat er aan de oostgrens van Europa een paar landen waren die zeiden: € 100 000 is voor ons een krankzinnig bedrag. Vandaar dat het € 50 000 was. Het was echter al duidelijk dat de hele westelijke kant van Europa voor € 100 000 zou gaan.»¹

De Ecofin concludeert:

«Verscheidene lidstaten hebben recentelijk het door hun nationale depositogarantiestelsels gedekte bedrag opgetrokken. Wij hebben afgesproken dat alle lidstaten, aanvankelijk gedurende ten minste één jaar, zullen instaan voor een depositogarantie van ten minste 50 000 euro per individuele spaarder, waarbij veel lidstaten hebben aangekondigd hun minimumbescherming op te trekken tot 100 000 euro.»

De minister van Financiën besluit naar aanleiding van de conclusies van de Ecofin om de dekking in Nederland te verhogen naar 100 000 euro, in eerste instantie voor de periode van één jaar.

Box 6.1 Tijdlijn van relevante gebeurtenissen depositogarantiestelsel

20 september 2008	De Ierse overheid verhoogt de garantie op spaartegoeden naar 100 000 euro.
25 september 2008	De Franse president Sarkozy geeft een volledige garantie op spaartegoeden. Hij verklaart dat hij «het niet zal accepteren dat ook maar een huishouden een euro verliest doordat een financiële instelling in de problemen komt. Wat er ook gebeurt, de overheid zal de veiligheid en continuïteit van het Franse bancaire en financiële systeem garanderen.»
30 september 2008	De Ierse overheid geeft een volledige garantie voor de zes grootste Ierse banken (Allied Irish Bank, Bank of Ireland, Anglo Irish Bank, Irish Life & Permanent, Irish Nationwide Building Soc., Educational Building Soc.). Spaartegoeden en schulden van deze banken worden door de Ierse staat onderschreven.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

30 september 2008	De minister van Financiën wijst in de Kamer naar aanleiding van vragen van het mevrouw Verdonk een verhoging van de dekking van het Nederlandse garantiestelsel af.
1 oktober 2008	De Europese Commissie presenteert een non-paper waarin onder meer een volledige overheidsgarantie van alle vreemd vermogen gehouden door retailklanten wordt voorgesteld.
1 oktober 2008	ING meldt zich bij DNB. De bank meldt last te hebben van een uitstroom van deposito's in andere EU-lidstaten, met name Frankrijk. De aanleiding wordt gevormd door het ongelijke speelveld in Europa door de afgegeven garanties.
2 oktober 2008	Het Verenigd Koninkrijk kondigt, voornamelijk naar aanleiding van de Ierse maatregelen, een verhoging van de dekking van het Britse depositogarantiestelsel aan. De dekking zal op 7 oktober worden verhoogd van 35 000 pond naar 50 000 pond.
2 oktober 2008	De minister van Financiën wijst gedurende de algemene financiële beschouwingen een voorstel van de VVD voor een volledige garantie op spaartegoeden af. Hij verwijst daarbij naar het probleem van moral hazard.
3 oktober 2008	Nederland zendt een non-paper aan andere lidstaten met daarin een voorstel voor het Europees herkapitalisatieplan. Daarin komt, mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Europese Commissie ook een verhoging van de depositogarantie aan de orde.
5 oktober 2008	De Duitse bondskanselier Merkel verklaart dat alle private spaargelden worden gegarandeerd door de Duitse Staat. Deze politieke uitspraak krijgt geen formeel vervolg.
6 oktober 2008	De IJslandse autoriteiten geven een volledige garantie voor spaartegoeden bij IJslandse banken gevestigd in IJsland (domestic banks).
6 oktober 2008	De gezamenlijke staatshoofden en regeringsleiders van de EU geven een verklaring af waarin maatregelen worden aangekondigd om spaartegoeden in Europa te beschermen.
7 oktober 2008	ING CEO de heer Tilmant neemt contact op met het ministerie van Financiën en dringt aan op een snelle verhoging van de dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel.
7 oktober 2008	De Ecofin besluit tot een gecoördineerde aanpak op het vertrouwen in en het functioneren van de financiële sector te herstellen en spreekt af om depositogaranties in de EU te verhogen naar ten minste 50 000 euro.

7 oktober 2008	De minister van Financiën zendt een brief aan de Kamer met de conclusies van de Ecofin en kondigt verhoging van de dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel naar 100 000 euro aan.
15 oktober 2008	De wetgeving waarin de verhoging van de dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel wordt geregeld, wordt gepubliceerd. De verhoging werkt terug tot 7 oktober 2008 en geldt voor de periode van één jaar.
11 maart 2009	Richtlijn 2009/14/EG inzake depositogarantiestelsels wordt vastgesteld. De dekking van depositogarantiestelsels in de Europese Unie wordt vastgesteld op ten minste 50 000 euro en met ingang van 1 januari 2011 op 100 000 euro.

6.3 Noodzaak ophoging depositogarantiestelsel

Grote onzekerheid door uitbreken van de crisis

De verhoging vond plaats binnen een context van grote onzekerheid over de positie van financiële instellingen en de reactie van consumenten daarop. Het is deze onrust die voor het ministerie van Financiën de aanleiding vormt om verhoging van de dekking van het depositogarantiestelsel te overwegen.

Vraag: «In oktober 2008 werd de dekking van het depositogarantiestelsel verhoogd. Waarom was dat noodzakelijk?»

De heer Ter Haar: «Dat was vooral noodzakelijk omdat er op dat moment grote onrust was in Europa ten aanzien van de stabiliteit van het financiële stelsel. De zoektocht van de overheid was erop gericht die onrust zo goed mogelijk weg te nemen.»¹

Op verzoek van de commissie heeft DNB een analyse² gemaakt van opname en inleg van spaartegoeden bij Nederlandse banken in Nederland in de periode oktober 2007 tot en met november 2008. Uit deze analyse blijkt een piek in de verplaatsing van spaargeld in oktober 2008.³ Dit duidt op een toegenomen beweeglijkheid van spaartegoeden binnen Nederland. Recent onderzoek laat overigens eenzelfde beeld zien.⁴

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

² Gegevens verstrekt door DNB per brief d.d. 19 januari 2012.

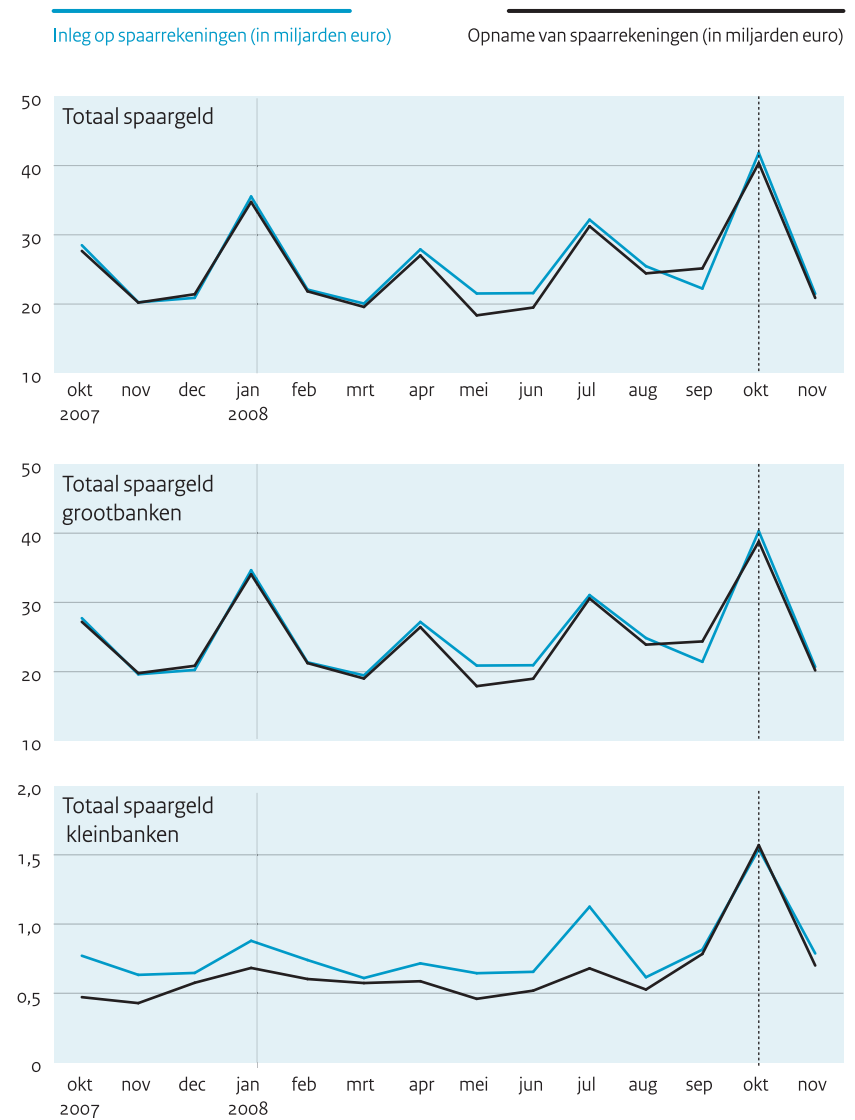
³ Naast de volatiliteit in oktober 2008 zijn ook pieken zichtbaar in de maanden volgend op een kwartaalultimo. Dit heeft naar de inschatting van DNB te maken met spaarproducten waarbij aan het eind van elk kwartaal rente of zelfs een bonus wordt uitgekeerd. Na de uitkering van die rente of bonus kiezen spaarders er dan voor om «verder te winkelen» met (een deel van) hun spaargeld en over te stappen naar een andere bank.

⁴ Bijlsma en van der Wiel. Beperkt vertrouwen in het depositogarantiestelsel, Economisch Statistische Berichten 97 (2012) 4629.

Figuur 6.1

Inleg en opname van spaargeld

In oktober 2008 werden Nederlandse spaarders onrustig en verplaatsten ze hun spaartegoeden.



Bron: De Nederlandsche Bank

Europese coördinatie

Het is duidelijk dat naast de onrust op de (Nederlandse) spaarmarkt voor het ministerie de ontwikkelingen in andere Europese lidstaten een belangrijke motivatie zijn geweest bij het besluit de dekking van het Nederlandse garantiestelsel te verhogen.

Vraag: «Als u gevraagd wordt naar de noodzaak van die verhoging, zegt u: omdat andere landen bezig waren met het verhogen van de garantie en de dekking, kon Nederland niet achterblijven. Klopt dat?»

De heer Ter Haar: «Wij wilden graag in Europees verband komen tot een oplossing. Dat was voor ons de belangrijkste inzet: in Europa komen tot één niveau van garanties. Dat zou ook een verhoging betekenen van het niveau in Nederland. Dat was de volgorde van onze prioriteiten.»¹

In de openbare verhoren is vrijwel zonder uitzondering begrip getoond voor het feit dat de Nederlandse overheid naar aanleiding van deze Europese ontwikkelingen aanpassing van de dekking van het depositogarantiestelsel heeft overwogen. Zo verklaart de heer Ruding, gehoord als deskundige, in zijn openbaar verhoor:

De heer Ruding: «Ik geloof dat het verantwoord was dat men overal in Europa, en dus ook in Nederland, in die situatie van paniek op de financiële markten, medio september 2008 de maximumhoogte van de gegarandeerde spaargelden onder de depositogarantiestelsels verhoogde. Dan zou het toen al het beste zijn geweest, maar dat lukte toen niet, als je binnen de EU een akkoord zou hebben bereikt over een vast bedrag. Lidstaten zouden dus niet een minimum- of een maximumbedrag moeten aanhouden, maar één vast bedrag. Daar zijn we nu op terecht gekomen, maar dat is pas later gebeurd. Het was beter geweest als was gezegd: wij bepalen dat alle lidstaten verplicht bedrag x als het te garanderen bedrag hanteren. Ik kom zo op x, want daar vroeg u naar. Het moet dus niet minimaal y of maximaal z worden. Het moet x worden. Dan zijn er ook geen uitwijkmogelijkheden en dan is er geen sprake van het ontbreken van gelijke concurrentieverhoudingen, van een level playing field. Dat was toen te veel. Maar men heeft wel afgesproken wat u net al terecht zei: minimaal € 50 000. Dat vond ik verantwoord.»²

Gelet op de ontwikkelingen in de ons omringende landen, de onrust op de financiële markten en de gevolgen die omvangrijke verschuivingen van spaartegoeden konden hebben voor de stabiliteit van het financiële systeem, acht de commissie het besluit om de dekking van het depositogarantiestelsel in Nederland aan te passen, verstandig.

6.4 Proportionaliteit: 100.000 euro

Onverminderd het bovenstaande merkt de commissie over de aanvullende verhoging naar 100 000 euro het volgende op.

De in de Ecofin overeengekomen verhoging naar «slechts» 50 000 euro was een handreiking aan de nieuwe oostelijke lidstaten die een verdere verhoging niet konden financieren. Door het ministerie van Financiën is opgemerkt dat het vaststond dat de Nederland omringende landen zonder uitzondering hun dekking naar een hoger bedrag dan 50 000 euro zouden ophogen.

Dit neemt niet weg dat de conclusie van de Ecofin voor Nederland de mogelijkheid bood om, in ieder geval tijdelijk, de verhoging van de dekking te beperken tot 50 000 euro in plaats van de verhoging naar 100 000 euro waarvoor op 7 oktober 2008 wordt gekozen. Over de noodzaak om voor een dergelijke relatief hoge dekking te gaan, is in de verhoren voor de commissie twijfel geuit. De heer Van Wijnbergen, gehoord als deskundige, en de heer Bruggink verklaren:

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Ruding, 7 november 2011.

De heer Van Wijnbergen: «(...) Het gelijke spelveld zou bijvoorbeeld de Europese regels zijn. Ik denk niet dat er rampen zouden zijn gebeurd als de stap van – ik geloof – € 40 000 naar € 100 000 niet was genomen. Ik geloof dus ook niet dat het heel erg veel heeft uitgemaakt. In elk geval vind ik het redelijk dat je minimaal aan de Europese regels voldoet, want anders zit iedereen elkaar weer op te jagen. € 100 000 was een flinke stap verder.»¹

Vraag: «Wat vond u precies het probleem van die verhoging naar € 100 000? U zegt al: het is geld van de banken. Wat is precies het probleem met die verhoging?»

De heer Bruggink: «Om te beginnen het bedrag als zodanig. Het depositogarantiestelsel is – zo is het ook ooit opgezet – een vorm van verzekering voor de kleinere spaarder. Je zou kunnen zeggen dat een bedrag van € 40 000 of € 50 000 nog bij de kleinere spaarder hoort. € 100 000 is in mijn beleving echter niet iets wat je kunt koppelen aan de kleinere spaarder. De AFM kent niet voor niets een grens van € 50 000. Daarboven wordt je als geavanceerd beschouwd. Dus ten eerste was de sprong als zodanig groot. Misschien was dit ingegeven door een aantal landen dat Nederland in die dagen voorging, maar toch. (...)»²

Er wordt in dit verband gewezen op twee elementen. Ten eerste het feit dat een bedrag van 100 000 euro zodanig groot is dat de bescherming zich uitstrekt tot een groep die niet langer onder de noemer «kleine spaarder» kan worden geschaard. Een kenmerkende doelstelling van het depositogarantiestelsel is de bescherming van deze spaarders in het geval van een deconfiture van een bank.

Ten tweede wordt gewezen op het gevaar van moreel risico bij banken en spaarders. Onder moreel risico wordt verstaan dat partijen zich op een andere manier gaan gedragen als zij geen of minder risico lopen door hun gedrag. Door garanties op spaartegoeden zouden spaarders zich bij hun keuze voor een bank dus niet langer laten leiden door de soliditeit van de bank maar enkel door rendement. Zij lopen immers tot een bepaald bedrag geen risico. Dit pleit voor lage garanties op spaartegoeden en de introductie van eigen risico.

De heer Bruggink: «Precies. Nu had je over het hele bedrag van € 100 000 een garantie. Elke stimulans bij de spaarder om na te denken over risico, verdween.»

Vraag: «Roekeloos gedrag ...»

De heer Bruggink: «Wordt gestimuleerd.»

Vraag: «In het Engels wordt dat wel moral hazard genoemd. Dat is het tweede bezwaar dat u tegen die verhoging hebt?»

De heer Bruggink: «Ja.»²

De commissie heeft geconstateerd dat betrokkenen bij het ministerie van Financiën en DNB beide elementen in het vizier hadden bij de afweging om het depositogarantiestelsel te verhogen. Zij zijn tegelijkertijd van mening dat, gelet op de omstandigheden, een betekenisvolle verhoging van de dekking van het garantiestelsel wenselijk was. Daarbij was het op

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Wijnbergen, 18 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bruggink, 11 november 2011.

Europees niveau tot stand komen van een uniforme dekking voor het ministerie belangrijker dan de hoogte van de dekking.

Vraag: «Waarom werd er dan toch tot € 100 000 besloten?»

De heer Ter Haar: «Omdat wij de uniformering van het tarief belangrijker vonden dan de hoogte. Door andere landen was zelfs gezegd dat er ongelimiteerde garanties zouden worden gegeven. Mevrouw Merkel heeft gewoon gezegd – zij heeft dit juridisch nooit hard gemaakt, dus het heeft nooit materiële betekenis gekregen – dat elke gespaarde euro in Duitsland veilig was. De heer Sarkozy zei precies hetzelfde. Dan kun je dus niet volstaan met een relatief marginale verhoging. Het moest een substantieel bedrag zijn.»

Vraag: «Het optrekken tot € 100 000 heeft dus vooral te maken met de omliggende landen, althans de meest nabije landen, die hetzelfde niveau hanteerden?»

De heer Ter Haar: «Ja, en met onze wens om gezamenlijk één Europees niveau te hebben. Er speelde wel een afweging – die hebben wij binnen Financiën ook gehad; (...) tussen de verschillende aspecten die je mee moet wegen in een depositogarantiestelsel. Aan de ene kant heb je de hele moral-hazardkant. Een spaarder kan kiezen voor een bank die een hoge rente belooft, doordat het in zekere zin zowel voor de spaarder als voor de bank risicovrij is. Voor een spaarder is het risicovrij, want tot een bepaald bedrag is het gegarandeerd. Hij kan dus fijn profiteren van de hoge rente zonder risico te lopen. Voor de bank is het in zekere zin ook risicovrij. Immers, als de bank omvalt, zijn het de andere banken die daarvoor moeten betalen. Dat element pleit voor een niet al te hoog bedrag. Aan de andere kant wil je als het echt crisis is maximaal vertrouwen uitstralen dat het geld veilig is.»¹

Uit dossieronderzoek blijkt overigens dat het ministerie van Financiën ten aanzien van de hoogte van de dekking in het algemeen terughoudender is geweest dan DNB. Binnen het ministerie wordt gesproken over een verhoging met een bovengrens van 100 000 euro. DNB stelt bij monde van divisiedirecteur Financiële Stabiliteit, de heer Houben, een verhoging in de orde van grootte van 100 000 euro tot 200 000 euro voor.

De heer Houben: «Er spelen vier overwegingen bij de depositogarantiedekking. De eerste is het vertrouwen van de huishoudens, de tweede wat de overheid en het bankwezen kunnen dragen als kosten, de derde de discipline. Die discipline wilden wij niet uitschakelen, maar wij hadden hier te maken met crisisomstandigheden. Dus een depositodekking van € 200 000 was een maatregel die wij passend vonden bij de crisisomstandigheden die toen heersten. Dat bedrag zouden wij in normale omstandigheden beslist aan de hoge kant hebben gevonden. De vierde overweging was dat wij een gelijk speelveld wilden en geen verstoring van de concurrentieverhoudingen. Binnen die vier overwegingen overheersten duidelijk de eerste en de vierde, namelijk dat wij de zaak wilden stabiliseren en dat op een geharmoniseerde manier binnen Europa wilden doen.»²

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Houben, 23 november 2011.

De commissie constateert dat de «sprong» naar 100 000 euro is ingegeven door de ontwikkelingen in de ons omringende landen. Daarbij constateert de commissie wel dat de materiële betekenis van deze stap gering is omdat met een aanvullende verhoging van 50 000 euro naar 100 000 euro slechts een kleine groep spaarders extra wordt beschermd. Uit onderzoek van de Europese Commissie blijkt dat ultimo 2007 bij een dekking van 50 000 euro 87% van de spaarrekeningen in Nederland volledig is gedekt en dat dit percentage «slechts» stijgt met 7% naar 94% bij een dekking van 100 000 euro.¹

De commissie is daarbij van oordeel dat het ministerie van Financiën terecht niet is tegemoetgekomen aan de wens van ING een nog hogere garantie op spaartegoeden af te geven. Een hogere dekking zou niet aansluiten bij het uitgangspunt om de dekking op Europees niveau zoveel mogelijk te harmoniseren. Bovendien zou een hogere dekking het probleem van moreel risico onnodig vergroten.

Het is de commissie gebleken dat de afweging tussen een depositogarantie die maximaal vertrouwen biedt en daarmee het risico op bankruns maximaal verkleint, en het zo veel mogelijk beperken van moreel risico bijzonder lastig is. Het fenomeen van moreel risico pleit voor een lage dekking van depositogaranties bij voorkeur met een bepaalde mate van eigen risico voor de spaarders. Tegelijkertijd leidt een dergelijke inrichting van het depositogarantiestelsel er toe dat de stabiliserende werking (het tegengaan van een bankrun) wordt beperkt. Op het moment dat spaarders schade kunnen gaan lijden, bijvoorbeeld door een eigen risico, ontstaat een prikkel voor spaarders om bij vermeende problemen bij de bank hun geld toch maar bij die bank weg te halen.

De commissie tekent daarbij aan dat het besluit in oktober 2008 om de dekking van het depositogarantiestelsel te verhogen naar 100 000 euro een precedent heeft geschapen en daarmee de schaduw vooruitwerpt. Indien nu zou worden besloten de dekking terug te brengen naar bijvoorbeeld het niveau van voor de crisis, is bij spaarders de verwachting gewekt dat bij hernieuwde problemen de dekking opnieuw zal worden verhoogd. Dit is een gegeven dat bij besluitvorming en communicatie over een aanpassing van de dekking in overweging moet worden genomen.

6.5 Mate waarin doelstellingen zijn bereikt

Het voornaamste doel van de verhoging van de dekking van het depositogarantiestelsel was het behoud (creëren) van vertrouwen bij spaarders bij Nederlandse financiële instellingen en daarmee het behoud van de stabiliteit van het stelsel. De vraag rijst in hoeverre de verhoging van de dekking daartoe heeft bijgedragen.

In het onderzoek van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (Tcofs) is het belang van het depositogarantiestelsel voor de financiële stabiliteit geduid. De Tcofs constateerde dat het feit dat grootschalige paniek onder spaarders tijdens de crisis is uitgebleven en geen besmetting is opgetreden van de ene bank naar de andere, voor een groot deel op rekening van het depositogarantiestelsel mag worden geschreven.² Spaartegoeden zijn een belangrijke bron van financiering voor banken. Verschuivingen van spaartegoeden vormen een risico voor de soliditeit van financiële instellingen, ook als de instelling verder in de kern gezond is. Geen enkele bank kan een massale opname van spaar-

¹ Impact assessment behorende bij de review van richtlijn 94/19/EG inzake depositogarantiestelsels. SEC (2010) 834 final, 12 juli 2010.

² Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel, Verloren krediet: eindrapport parlementair onderzoek financieel stelsel, Kamerstuk 31 980, nr. 4, p. 120.

gelden accommoderen, zelfs niet wanneer de bank solvabel is.

Vaststaat dat de onrust op de spaarmarkt op 7 oktober 2008 niet is geëindigd. De onrust op de financiële markten neemt in zijn algemeenheid toe en ook in de weken en maanden daarna blijken spaarders in verhoogde mate met hun tegoeden te schuiven.

Vraag: «Heeft die verandering de rust gebracht waar u op uit was?»

De heer Houben: «Ik weet dat wij toen naar de cijfers hebben gekeken. Het is een heel volatiele maand geweest. In september en oktober hebben zeer grote verschuivingen plaatsgevonden en dat ging door. Dus in die zin heeft het zeker bijgedragen, maar u hoort mij niet suggereren dat er toen geen sprake meer was van verschuivingen.»

Vraag: «Dus nog een aantal maanden daarna is die onrust blijven voortduren?»

De heer Houben: «Ja, er bleef een liquiditeitsprobleem.»¹

Tegenover de commissie is zelfs beargumenteerd dat de verhoging van de dekking heeft geleid tot grotere onrust bij depositohouders. Spaarders zouden door de verhoging zijn geweest op het bestaan van het depositogarantiestelsel met een toename in de bewegingen van spaartegoeden tot gevolg.

Vraag: «Uit uw antwoorden tot nu toe maak ik op dat er in feite sprake was van redelijke rust voor 7 oktober. Volgens uw waarneming ontstond er juist na 7 oktober onrust onder de spaarders. Klopt dat?»

De heer Bruggink: «Ja.»²

De commissie heeft hiervoor geen aanwijzingen gevonden.

Uit bestudeerde documenten van DNB heeft de commissie kunnen constateren dat in de dagen na de verhoging van de dekking bij kleinere banken enige mate van onrust ontstaat, omdat de reikwijdte van het besluit de dekking van het depositogarantiestelsel te verhogen voor klanten onduidelijk blijkt. Een aantal kleinere banken in Nederland kampt in deze periode met een uitstroom van middelen.

Het lijkt erop dat de communicatie over het besluit om de dekking van het depositogarantiestelsel te verhogen hieraan deels debet is. Uit de door de commissie bestudeerde documenten blijkt dat voor spaarders onvoldoende duidelijk is dat de verhoging van de dekking geldt voor alle Nederlandse banken, dus ook voor kleine, niet systeemrelevante instellingen of instellingen met een buitenlandse moeder. Het zijn vooral deze instellingen die in de dagen na de verhoging van de dekking te maken krijgen met een uitstroom van deposito's. De commissie meent dat dit het belang van een volledige en heldere communicatie over maatregelen aantoont.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Houben, 23 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bruggink, 11 november 2011.

Uit recent onderzoek blijkt dat spaarders ook nu nog slechts beperkt bekend zijn met het depositogarantiestelsel. Zo blijkt dat consumenten denken dat het veel langer duurt voordat spaartegoeden via het deposi-

togarantiestelsel worden uitbetaald dan feitelijk aan de orde is en dat ze minder terugkrijgen dan het depositogarantiestelsel garandeert. Ook blijkt dat consumenten de kans op uitbetaling uit hoofde van een depositogarantiestelsel groter achten bij systeembanken dan bij kleine banken.¹ De commissie ziet hierin aanleiding de voorlichting over het depositogarantiestelsel te verbeteren.

6.6 Natraject

De Europese regelgeving omtrent depositogarantiestelsels is sinds oktober 2008 een aantal maal aangepast.

Onderdeel van de conclusies van de Ecofin van 7 oktober 2008 is het verzoek aan de Europese Commissie op om korte termijn een aanpassingstraject van de richtlijn depositogarantiestelsels in gang te zetten. Op 15 oktober 2008 wordt door de Europese Commissie een dergelijk voorstel ingediend; de aanpassing wordt op 11 maart 2009 door de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement vastgesteld.²

De wijziging voorziet in de formele vastlegging van de verhoging van het gegarandeerde bedrag naar ten minste 50 000 euro per 1 januari 2010 en naar 100 000 euro per 1 januari 2011. Daarnaast voorzagt de richtlijn in het schrappen van de mogelijkheid een eigen risico te hanteren en een verkorting van de uitbetalingstermijn van maximaal negen maanden naar maximaal 30 dagen. Deze richtlijn is in Nederland in juni 2009 geïmplementeerd. De hoogte van de Nederlandse depositogarantie is daarmee vooralsnog definitief vastgesteld op 100 000 euro.

Op 12 juli 2010 is door de Europese Commissie opnieuw een herziening van de richtlijn depositogarantiestelsels voorgesteld.³ De voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op een verdere verkorting van de uitbetalingstermijn naar zeven dagen, zonder mogelijkheid van verlenging, op de verantwoordelijkheid van depositogarantiestelsels in de lidstaat van ontvangst voor uitkering aan spaarders bij een bijkantoor en op harmonisatie van de wijze van de financiering van de depositogarantiestelsels. Over dit voorstel wordt op dit moment in Europees verband overleg gevoerd.

De minister van Financiën heeft vooruitlopend op de ontwikkelingen in Europa in maart 2011 een aanpassing van de wijze van financiering van het Nederlandse depositogarantiestelsel aangekondigd. Het Nederlandse depositogarantiestelsel zal worden omgevormd tot een gedeeltelijk vooraf gefinancierd stelsel met een risicodifferentiatie in de premieheffing. Met deze wijziging wordt tegemoetgekomen aan een aanbeveling van de Tcofs.

6.7 Conclusies

Europese dynamiek aanleiding voor de aanpassing

De aanleiding voor het besluit om de dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel te verhogen wordt gevormd door een dynamiek in verschillende Europese lidstaten van steeds hogere garanties op spaartegoeden. Deze dynamiek is in een stroomversnelling gekomen met het besluit van Ierland om een volledige garantie af te geven op de schulden en deposito's van de zes grootste Ierse banken. De Franse en Duitse regeringen doen de politieke toezegging dat spaartegoeden in die landen volledig gegarandeerd zijn. Daarmee ontstaat een ongelijk

¹ Bijlsma en van der Wiel. Beperkt vertrouwen in het depositogarantiestelsel, Economisch Statistische Berichten 97 (2012) 4629.

² Richtlijn 2009/14/EG, PbEG (2009) L68.

³ Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de depositogarantiestelsels [herschikking], COM(2010)368 definitief.

speelveld in Europa, met verschuivingen van deposito's tussen lidstaten en binnen lidstaten tussen binnenlandse en buitenlandse banken tot gevolg.

Besluit tot verhoging van Nederlandse depositogarantiestelsel verstandig

Het besluit van de minister van Financiën om dekking van de depositogarantie te verhogen vindt plaats in een context waarbij een grote mate van onrust wordt gepercipieerd bij spaarders in Nederland.

De commissie heeft geconstateerd dat de beweeglijkheid van spaartegoeden in Nederland in het najaar van 2008 inderdaad hoog was. Bij Fortis – waar in september 2008 sprake was van een zeer sterke uitstroom van liquiditeiten – maar ook bij andere Nederlandse instellingen halen mensen hun spaargelden weg. Er blijkt een piek in de verplaatsing van spaargeld in oktober 2008. Dit duidt op een toegenomen beweeglijkheid van spaartegoeden binnen Nederland, een ontwikkeling die in potentie een bedreiging kon vormen voor de financiële stabiliteit.

De Europese dynamiek gecombineerd met de onrust op de Nederlandse spaarmarkt maken naar het oordeel van de commissie dat ook voor Nederland een verhoging van de dekking van het depositogarantiestelsel een verstandige maatregel was.

Proportionaliteit: Begrip voor verhoging naar 100 000 euro

In Europees verband is gekozen voor een verhoging van de dekking naar ten minste 50 000 euro als een handreiking aan de nieuwe lidstaten die een verdere verhoging niet konden financieren. Niettemin volgt uit het besluit van de gezamenlijke ministers van Financiën dat Nederland ervoor had kunnen kiezen de dekking slechts te verhogen naar 50 000 euro. De minister van Financiën heeft er voor gekozen de dekking verder te verhogen naar 100 000 euro.

Onder normale omstandigheden acht de commissie een dekking van 100 000 euro een te hoog bedrag. De commissie begrijpt dat in «crisistijd» de afweging tussen moreel risico en het bieden van vertrouwen aan spaarders anders uitvalt dan in «vredestijd». De commissie heeft om die reden begrip voor de keuze de verhoging niet te beperken tot een bedrag van 50 000 euro. Daarbij komt dat de problemen van het ongelijke speelveld in Europa met een beperkte verhoging niet zouden zijn opgelost.

De commissie tekent daarbij aan dat het besluit in oktober 2008 om de dekking van het depositogarantiestelsel te verhogen naar 100 000 euro een precedent heeft geschapen en daarmee een schaduw vooruitwerpt. Dit is een gegeven dat bij besluitvorming en communicatie over een aanpassing van de dekking in overweging zal moeten worden genomen.

HOOFDSTUK 7 ICESAVE

7.1 Inleiding

De IJslandse bank Landsbanki Islands HF start in mei 2008 in Nederland via haar bijkantoor Landsbanki Amsterdam, onder de naam Icesave, met het aanbieden van internetsparen tegen een, in verhouding tot de Nederlandse spaarmarkt, hoge rente van 5%. Deze hoge rente leidt in een tijdsbestek van enkele maanden tot een inleg van 1,7 miljard euro aan spaargeld van ongeveer 130 000 Nederlandse rekeninghouders.

In oktober 2008 komt Landsbanki in acute problemen. Er ontstaat grote onrust onder de Nederlandse spaarrekeninghouders als zij in de loop van 6 oktober 2008 de internetsite van Icesave, en daarmee hun rekening, niet meer kunnen benaderen. Op 7 oktober 2008 verschijnt het nieuwsbericht dat Landsbanki in IJsland onder overheidscuratele staat.

Op grond van Europese regelgeving was het IJslandse depositogarantiestelsel verantwoordelijk voor de garantie van ten minste de eerste 20 887 euro van de Nederlandse spaartegoeden. Omdat Nederland een hogere dekking kende, nam Landsbanki voor die hogere dekking aanvullend deel aan het Nederlandse garantiestelsel.¹ Uit een persbericht van de IJslandse autoriteiten van 6 oktober 2008 kan worden afgeleid dat de garantie van de tegoeden van buitenlandse rekeninghouders door de IJslandse overheid niet zal worden nagekomen.

Om onrust te voorkomen maakt de Nederlandse minister van Financiën op donderdag 9 oktober 2008 bekend dat Nederlandse spaarders bij Icesave linksom of rechtsom hun tegoeden tot 100 000 euro zullen terugkrijgen.² Op zaterdag 11 oktober 2008 sluiten Nederland, de Tryggingarsjóður Innstæðueigenda og Fjárfesta (het IJslandse depositogarantiefonds, ook wel IDIGF genoemd) en de IJslandse Staat een overeenkomst waarin een regeling wordt getroffen voor de Nederlandse spaartegoeden die onder het IJslandse depositogarantiestelsel vallen. Nederland zal de uitkering van die tegoeden voorfinancieren. Er zal een lening worden verstrekt aan het IJslandse garantiestelsel die wordt gegarandeerd door de IJslandse Staat. De lening wordt door de Nederlandsche Bank (DNB), de uitvoerder van het Nederlandse garantiestelsel, gebruikt om de tegoeden van Nederlandse spaarders uit te keren.³

In dit hoofdstuk zal de commissie nagaan in hoeverre de garantie van de spaartegoeden voor spaarders bij Icesave noodzakelijk was. Voorts zal de commissie een aantal kanttekeningen plaatsen bij het voor- en natraject.

7.2 Reconstructie feitenrelaas

Mei 2008: Intrede Icesave in Nederland

De IJslandse bank Landsbanki Islands HF start in mei 2008 via een bijkantoor in Nederland onder de naam Icesave met het aanbieden van internetsparen tegen een hoge rente. Deze start volgt op de zogenoemde topping-upovereenkomst, die op 23 mei 2008 tussen DNB en Landsbanki is afgesloten. Met die topping-up neemt Landsbanki aanvullend deel aan het Nederlandse depositogarantiestelsel. Icesave is uitermate succesvol, begin augustus is er op 85 000 rekeningen al bijna 1 miljard euro ingelegd.

¹ Nederland kende tot 7 oktober 2008 een dekking van maximaal 40 000 euro met een eigen risico van 10% over de tweede 20 000 euro. Op 7 oktober 2008 is de Nederlandse dekking verhoogd naar 100 000 euro, het eigen risico komt te vervallen.

² Kamerstuk 31 371, nr. 18.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 21.

Box 7.1 Bijkantoren

Buitenlandse banken kunnen in Nederland op drie manieren actief zijn:

- i) via een dochtermaatschappij;
- ii) via een bijkantoor;
- iii) via het aanbieden van diensten.

Ad i) Een dochtermaatschappij is een Nederlandse bank die deel uitmaakt van een buitenlandse groep. De dochter heeft een eigen Nederlandse bankvergunning, neemt deel aan het Nederlandse depositogarantiestelsel en staat onder volledig toezicht van DNB.

Ad ii) Een bijkantoor is een filiaal in Nederland van een bank uit een andere EER-lidstaat. Het bijkantoor heeft een buitenlandse bankvergunning, valt in eerste instantie onder het buitenlandse depositogarantiestelsel en staat onder beperkt toezicht van DNB. Beperkt toezicht houdt in dat DNB toezicht houdt op de liquiditeit van het bijkantoor. Het bredere solvabiliteitstoezicht en het toezicht op de governance geschiedt door de toezichthouder in de «home state» ofwel de lidstaat van herkomst. Een voorbeeld is Landsbanki Amsterdam (Icesave) dat als bijkantoor van de IJslandse bank Landsbanki Islands HF in Nederland actief was.

Ad iii) Wanneer een Europese bank in Nederland actief is zonder vaste inrichting (zonder kantoor) is sprake van dienstverrichting. In dit geval wordt door DNB vrijwel geen toezicht gehouden.

Zomer 2008: zorgen DNB over Landsbanki en het IJslandse garantiestelsel
Vanaf de zomer van 2008 raakt DNB ongerust over de financiële positie van de IJslandse banken. DNB heeft daarbij ook twijfel over de betalingscapaciteit van het IJslandse garantiestelsel, mocht het mis gaan bij de IJslandse banken.

In IJsland is het depositogarantiestelsel geregeld in de wet (*Act No. 98/1999 on Deposit Guarantees and Investor Compensation Scheme*). Op grond van deze wet is het depositogarantiestelsel ondergebracht in een privaatrechtelijk fonds. De minimumomvang van het fonds bedraagt 1% van het gemiddelde bedrag van de deposito's bij commerciële banken en spaarbanken in het voorgaande jaar. Als dit bedrag niet in het fonds zit, dragen alle commerciële banken en spaarbanken bij aan de vulling van het fonds. Het garantiestelsel garandeert in beginsel banktegoeden voor het hele uitstaande bedrag, mits het voldoende is gevuld. Indien het fonds onvoldoende zou zijn gevuld, zou iedere claim tot een bedrag van 20 887 euro volledig worden gedekt. Hogere claims zouden naar rato worden vergoed tot het fonds leeg zou zijn. Indien het totaal van het fonds onvoldoende zou blijken om aan claims te voldoen, zou door de beheerders van het fonds een lening kunnen worden aangegaan.

DNB stelt in augustus een aantal vragen aan het fonds over haar financiële positie. DNB vraagt zich af of het fonds wel over voldoende middelen beschikt en hoe het aankijkt tegen de mogelijkheid om, in het geval van onvoldoende beschikbare middelen, een lening af te sluiten. Hoe wordt zeker gesteld dat daadwerkelijk een lening zal kunnen worden afgesloten?

Box 7.2 Vragen DNB aan het IJslandse depositogarantiestelsel

DNB vraagt in een email gedateerd 18 augustus 2008:

«(...) One of the questions we have is what your appraisal is of the financing arrangements of the Fund and the currently available assets on the one hand and the make-up and structure of the Icelandic banking sector on the other? (...) In what case of insufficiency of the Fund might the Board of Directors consider that there [are] no compelling reasons to take out a loan? How does this relate to the obligation under the European directive (Article 10(1)) that schemes should be in a position to pay duly verified claims?»

Het antwoord van het IJslandse depositogarantiestelsel luidt:

«(...) Iceland is legally obliged, in the same way as countries which are members of the European Union (EU) to provide the minimum deposit protection of EU 20,000 as stated in the EU Directive on Deposit Guarantee Schemes. [...] The Fund is pre-funded, as mentioned above and, post-funded if needed, as is the general setup across Europe. If the total assets of the Fund prove insufficient, the Fund may borrow money in order to compensate losses suffered by claimants. If the Fund's assets and guarantees are not sufficient to cover the minimum (...) the board of directors would see that as a «compelling reason» to borrow money. There are no restrictions on the Board of Directors of where to borrow money. So, the Fund would borrow money if needed to fulfil its responsibilities according to the EU Directive 94/19/EC. So the Fund would borrow money if needed to fulfil its responsibilities according the EU directive.»

DNB vraagt vervolgens op 20 augustus:

«(...) Is it indeed safe to assume that the assets in the Deposit Department will prove insufficient to pay the guaranteed € 20 887 if one of the three largest Icelandic banks will fail? Are there any estimates on the size of the loan the Board would have to take out in that case? Regarding the loan that can be taken out by the Board of Directors. Are there any (in)formal arrangements with Central Bank of Iceland? Does the Central Bank step up if the funds of the Icelandic scheme are insufficient?»

Op 28 en 29 augustus wordt verder gecorrespondeerd over de verhouding tussen de dekking van het IJslandse depositogarantiestelsel en de dekking van een garantiestelsel waarmee een topping-up is overeengekomen.¹

Augustus 2008: DNB dringt aan op het stoppen met aantrekken van spaargeld

De directie van DNB besluit dat verdere groei van de spaartegoeden bij Icesave Landsbanki niet zal worden geaccepteerd. DNB is echter tegelijkertijd van mening dat de juridische instrumenten ontbreken om Icesave daartoe te verplichten. De toezichthouder, van mening dat hij Landsbanki niet kan dwingen, dringt er vervolgens bij Landsbanki een aantal keer en steeds dringender op aan om dan maar «vrijwillig» de aanwas stop te zetten. DNB vindt echter bij Landsbanki noch bij de IJslandse toezichthouder gehoor.

¹ Gegevens verstrekt door DNB per brief d.d. 19 januari 2012

Op 25 augustus 2008 informeert de president van DNB de minister van Financiën over de problemen bij Landsbanki. Hij vraagt de minister om politieke rugdekking om er tegenover IJsland «hard in te gaan». Daarnaast verzoekt de president om aanpassing van de relevante wetgeving, zodat in de toekomst nadere voorwaarden kunnen worden gesteld aan buitenlandse banken die aanvullend aan het Nederlandse depositogarantiestelsel willen deelnemen. De minister zegt beide toe.

6 oktober 2008; meltdown in IJsland

In oktober 2008 komt de IJslandse financiële sector in acute problemen. Op maandag 6 oktober 2008 leggen de IJslandse autoriteiten de handel in aandelen in de zes grootste IJslandse financiële instellingen stil.

Het IJslandse parlement aanvaardt noodwetgeving die het voor de IJslandse overheid mogelijk maakt om verregaand in het financiële systeem in te grijpen. Op grond van deze wet kan de overheid bijvoorbeeld met onmiddellijke ingang banken nationaliseren. Verder wordt de faillissementswetgeving zodanig aangepast dat depositohouders in het geval van een faillissement van een IJslandse bank als preferente schuldeisers in de boedel worden aangemerkt.¹

Dezelfde dag wordt door de IJslandse autoriteiten een volledige garantie voor de binnenlandse tegoeden bij IJslandse banken afgekondigd.

«The government of Iceland underlines that deposits in domestic commercial and savings banks and their branches in Iceland will be fully covered. «Deposit» refers to all deposits by general customers and companies which are covered by the Deposit Division of the Depositors» and Investors» Guarantee Fund.»

De verklaring van de IJslandse autoriteiten omtrent de spaartegoeden bij IJslandse banken roept bij DNB en het ministerie van Financiën onduidelijkheid op over de status van de spaartegoeden bij Icesave in Nederland. Deze vallen voor de eerste 20 887 euro onder het IJslandse depositogarantiestelsel. De tekst van de verklaring suggereert dat alleen spaartegoeden bij banken in IJsland worden vergoed.

Naar aanleiding van de ontwikkelingen in IJsland besluit DNB op 6 oktober een stille curator aan te stellen bij het bureau van Landsbanki in Amsterdam. DNB gaat ervan uit dat in Amsterdam onvoldoende financiële middelen aanwezig zijn om de ingelegde tegoeden te kunnen dekken. Tegelijkertijd besluit DNB tot het geven van een aanwijzing: Landsbanki Amsterdam moet stoppen met het aantrekken van spaargelden en moet zorgen voor voldoende kasgeldreserve in Nederland, mede door het overboeken van gelden vanuit IJsland naar een rekening bij DNB. Beide besluiten worden diezelfde middag aan Landsbanki meegedeeld.

Het ministerie van Financiën start naar aanleiding van de gebeurtenissen in IJsland een nieuw caseteam onder de codenaam «Koud». Het team wordt geleid door het hoofd van de Afdeling financiële stabiliteit van het ministerie. Het team moet informatie verzamelen over de stand van zaken in IJsland en vervolgens ook scenario's uitwerken voor de gevolgen van de problemen voor Nederlandse spaarders. Op 6 oktober wordt er op het ministerie uitgegaan van een doorstart van Landsbanki, bijvoorbeeld door middel van een overname door een andere grote IJslandse bank,

¹ Dat betekent dat hun vordering met voorrang, voor andere schuldeisers, zal worden voldaan.

Kaupthing. Landsbanki is voor IJsland systeemrelevant, wat betekent dat IJsland de bank in principe niet failliet kan laten gaan.

7 oktober: Landsbanki wordt overgenomen

De ministers van Financiën van de Europese Unie besluiten dinsdag 7 oktober 2008 gezamenlijk om de dekking die wordt geboden door het depositogarantiestelsel te verhogen naar ten minste 50 000 euro. Minister Bos besluit tot een verhoging naar 100 000 euro. De verhoging geldt vooralsnog niet in de EER-landen, dus de minimale dekking die het IJslandse garantiestelsel moet bieden blijft 20 000 euro.

Op dezelfde dag neemt de IJslandse toezichthouder Fjármálaeftirliti (hierna: FME) met gebruikmaking van haar nieuwe noodbevoegdheden de controle over Landsbanki over.¹ DNB vraagt tegelijkertijd bij de Nederlandse rechter toepassing van de noodregeling op het Nederlandse bureau van Landsbanki. Daarnaast stelt DNB, na overleg met het ministerie van Financiën, de IJslandse toezichthouder FME en Landsbanki per fax en per brief aansprakelijk voor eventuele schade door het onjuist en onvolledig informeren van de toezichthouder.

De website van Icesave in Nederland is niet langer bereikbaar en voor zover het spaarders lukt om nog in te loggen, worden opdrachten niet meer verwerkt. Team Koud informeert het ministerie van Algemene Zaken over de situatie in IJsland. Voor het eerst wordt gesproken over een scenario waarbij de Nederlandse overheid de uitkering uit het IJslandse garantiestelsel voorschiet, bijvoorbeeld door een lening te geven aan het garantiestelsel met daarbij een garantie van de IJslandse Staat.

8 oktober: onzekerheid voor spaarders

Icesave maakt op woensdag 8 oktober met een bericht op de website kenbaar niet langer aan haar verplichtingen als spaarbank te kunnen voldoen. De bank verwijst voor nadere informatie naar DNB.

DNB neemt contact op met de FME, om na te gaan welke maatregelen in IJsland worden genomen en wat de consequenties zijn voor de Nederlandse spaarders. Daarnaast neemt DNB contact op met het IJslandse garantiestelsel met het verzoek om opheldering. In de officiële berichtgeving van IJslandse zijde wordt niet gesproken over de mogelijkheid aanspraak te maken op het IJslandse depositogarantiestelsel.

Landsbanki is in oktober 2008 naast in Nederland ook in een aantal andere Europese landen actief. Zo biedt Landsbanki ook in het Verenigd Koninkrijk Icesave-spaarrekeningen aan. De Britse minister van Financiën Darling verklaart op 8 oktober tegenover de BBC dat de IJslandse autoriteiten hem hebben gemeld hun verplichtingen niet te zullen nakomen. De Engelse overheid garandeert vervolgens de volledige tegoeden van de Britse spaarders bij Icesave. Op dezelfde dag spreekt het Verenigd Koninkrijk op grond van de Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 een Freezing Order uit over het Britse bureau van Landsbanki. Dit zet de verhoudingen tussen IJsland en het Verenigd Koninkrijk onder zeer grote druk.

9 oktober: Landsbanki gesplitst

Op donderdag 9 oktober wordt door de IJslandse autoriteiten een volgende ingreep gedaan bij Landsbanki. De FME splitst Landsbanki in een binnenlandse bank (New Landsbanki) met de bezittingen en binnenlandse activiteiten en Old Landsbanki met de schulden en de buitenlandse

¹ De FME neemt gelijktijdig ook de controle over een tweede grote IJslandse bank, Glitnir, over.

(Europese) activiteiten. New Landsbanki zal in handen van de IJslandse overheid een doorstart maken, Old Landsbanki zal worden geliquideerd.

9 oktober: minister van Financiën garandeert spaartegoeden

Op 9 oktober vindt een overleg plaats tussen de top van DNB en de top van het ministerie van Financiën. In dat overleg staan twee onderwerpen op de agenda: de afronding van het kapitaaloket van 20 miljard euro en de problemen bij Icesave. President Wellink schetst in dat gesprek een somber beeld: de financiële sector begint instabiel te worden en ook Nederlandse banken staan onder druk.

De heer Wellink merkt in het gesprek over Icesave op dat het aannemelijk is dat IJsland de Nederlandse deposito's zal terugbetalen, maar dat dit een tijd op zich zal laten wachten. Als de Nederlandse overheid, in casu de minister van Financiën, de uitkering van het IJslandse deel voorschiet, zal dat het leed bij de Nederlandse depositohouders aanmerkelijk verlichten.

Minister Bos is geen uitgesproken voorstander van het compenseren van de Icesave-spaarders. Hij hecht in dat verband aan het tegengaan van moreel risico door het niet belonen van risicovol gedrag. Tegelijk erkent de minister de onvermijdelijkheid van het voorschieten van de 20 887 euro die voor rekening van het IJslandse stelsel is. Het ministerie vraagt advies aan de landsadvocaat over de mogelijkheden om spaarders tegemoet te komen zonder de eigen juridische positie jegens IJsland te schaden.

Diezelfde avond geven de minister van Financiën en de president van DNB een persconferentie waarin, naast het kapitaaloket van 20 miljard euro, wordt aangekondigd dat linksom of rechtsom de spaarders bij Icesave tot een bedrag van 100 000 euro hun spaargeld terug krijgen.

11 oktober 2008: Nederland sluit een leenovereenkomst met IJsland

Naar aanleiding van de ontwikkelingen bij Landsbanki vertrekt een team van het ministerie van Financiën en DNB op vrijdag 10 oktober naar IJsland. Doel van de missie is om informatie te verzamelen en te proberen de belangen van de Nederlandse spaarders veilig te stellen.

De gesprekken tussen de Nederlandse delegatie en de IJslandse autoriteiten monden in de nacht van vrijdag 10 op zaterdag 11 oktober uit in een voorlopige overeenkomst, het zogenoemde Memorandum of Understanding. In dat MoU was kort gezegd het volgende opgenomen: het IJslandse depositogarantiestelsel accepteert de verplichting om elke depositohouder bij Landsbanki Amsterdam tot een bedrag van 20 887 euro te compenseren. De Nederlandse Staat financiert de uitkering van deze tegoeden door middel van een lening. Deze lening wordt gegarandeerd door de IJslandse overheid.

Maandag 13 oktober 2008: noodregeling voor Icesave

De rechtbank Amsterdam spreekt op maandag 13 oktober in de derde zitting, nadat in twee eerdere zittingen onduidelijkheden waren gerezen over de situatie in IJsland en de juridische positie van het bijkantoor, de noodregeling uit over het bijkantoor van Landsbanki in Amsterdam.¹ De noodregeling geldt in eerste instantie voor de periode van anderhalf jaar.

DNB stelt vervolgens het depositogarantiestelsel formeel in werking voor spaarders bij Icesave. Omdat de dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel bij ministeriële regeling met terugwerkende kracht per

¹ Uitspraak van rechtbank Amsterdam van 13 oktober 2008, LJN: BF8586.

7 oktober 2008 zal worden verhoogd naar 100 000 euro, krijgen ook spaarders bij Icesave recht op deze verhoogde dekking.

Box 7.3 Tijdlijn belangrijkste gebeurtenissen casus Icesave

23 mei 2008	Landsbanki sluit een overeenkomst met DNB over aanvullende deelname aan het depositogarantiestelsel. Landsbanki start vervolgens met het aantrekken van spaargelden in Nederland.
12 augustus 2008	Saldo spaartegoeden bij Icesave: 1 miljard euro.
12 augustus 2008	In een besloten directievergadering binnen DNB wordt besproken welke mogelijkheden er zijn om een groei van de Icesave-spaarrekeningen tegen te gaan. De directie besluit aan Landsbanki mee te delen dat een verdere groei niet zal worden geaccepteerd. De directie constateert tevens dat de juridische instrumenten ontbreken om Icesave daartoe te verplichten.
14 augustus 2008	DNB deelt in IJsland haar beslissing van 12 augustus mede aan Landsbanki.
19 augustus 2008	Saldo spaartegoeden bij Icesave: 1,2 miljard euro.
25 augustus 2008	De president van DNB informeert de minister van Financiën over de problemen bij Landsbanki. Hij vraagt om rugdekking om er jégens IJsland hard in te gaan, en om aanpassing van de regelgeving. De minister zegt beiden toe.
27 augustus 2008	President Wellink heeft in Amsterdam een ontmoeting met de leiding van Landsbanki IJsland. Daarin uit hij de zorgen van DNB en herhaalt het verzoek aan Landsbanki om te stoppen met het aantrekken van spaargeld. DNB vindt bij Landsbanki, noch bij de IJslandse toezichthouder FME gehoor.
2 september 2008	De president van DNB bespreekt met de FME zijn zorg over de IJslandse economie en de banken en het besluit van de directie van DNB verdere groei van de deposito's bij Landsbanki niet te accepteren.
8/9 september	De president van DNB spreekt in de marge van een overleg in Basel tegenover de gouverneur van de IJslandse Centrale Bank zijn zorg uit over Landsbanki.
24 september	De directeur toezicht van DNB ontvangt tijdens een overleg in Brussel van de FME een brief van Landsbanki waarin de juridische basis van het besluit een verder groei van de spaartegoeden niet te accepteren in twijfel wordt getrokken. De FME stelt de strekking van de brief te onderschrijven.
29 september 2008	Saldo spaartegoeden bij Icesave: 1,7 miljard euro.

6 oktober 2008	De IJslandse autoriteiten geven een volledige garantie op binnenlandse spaartegoeden.
6 oktober 2008	DNB benoemt een stille curator bij Landsbanki Amsterdam en vraagt bij de rechter om toepassing van de noodregeling.
6 oktober 2008	Het ministerie van Financiën stelt ten aanzien van de problemen bij Icesave een speciaal team samen onder de codenaam «Koud».
7 oktober 2008	De IJslandse toezichthouder FME neemt de controle over Landsbanki in IJsland over.
7 oktober 2008	De dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel wordt verhoogd van 40 000 euro naar maximaal 100 000 euro.
8 oktober 2008	Icesave maakt op haar website bekend niet langer aan haar verplichtingen als spaarbank te kunnen voldoen.
8 oktober 2008	DNB en het ministerie van Financiën maken bekend in overleg te treden met IJslandse autoriteiten over Icesave. DNB kondigt aan zo nodig Nederlandse rekeninghouders te zullen faciliteren met hun beroep op de dekking in IJsland.
9 oktober 2008	De IJslandse toezichthouder splitst Landsbanki in Old Landsbanki en New Landsbanki.
9 oktober 2008	De minister van Financiën en de president van DNB maken na overleg op een persconferentie bekend dat Nederlandse spaarders bij Icesave linksom of rechtsom hun spaartegoeden tot 100 000 euro volledig vergoed zullen krijgen.
10 oktober 2008	De minister-president informeert per brief de Tweede Kamer over de toezeggingen van 9 oktober 2008.
10 oktober	Nederlandse delegatie van DNB en het ministerie van Financiën vertrekt naar IJsland.
11 oktober 2008	Ondertekening van een Memorandum of Understanding tussen Nederland en IJsland over voorfinanciering door Nederland van de uitkeringen van het IJslandse depositogarantiestelsel.
13 oktober 2008	De rechtbank Amsterdam verklaart de noodregeling van toepassing op het bijkantoor van Landsbanki in Amsterdam.
3 november 2008	De IJslandse premier Haarde laat weten dat IJsland geen mogelijkheid ziet om aan het Memorandum of Understanding vast te houden.

7.3 Voorbereiding

Topping-up

In het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Financieel Stelsel (Tcofs) is in het casuonderzoek Icesave uitvoerig ingegaan op de fase voorafgaand aan de ineenstorting van het IJslandse financiële systeem.

Meer in het bijzonder heeft de Tcofs de vraag beantwoord of er binnen de geldende juridische kaders door DNB op een andere wijze had kunnen en moeten worden gehandeld.

In het rapport Verloren Krediet: eindrapport parlementair onderzoek financieel stelsel zijn vraagtekens geplaatst bij de beleidsmatige afwegingen die DNB heeft gemaakt rond het toestaan van de toetreding van Landsbanki in mei 2008 tot het Nederlandse depositogarantiestelsel. Hoewel het tegenhouden van toetreding juridisch onmogelijk was, had DNB in de ogen van de Tcofs toch in ieder geval nadere voorwaarden kunnen en moeten stellen aan Landsbanki voor die toetreding, vooral met het oog op de grote risico's die verbonden waren aan die toetreding van Landsbanki tot het depositogarantiestelsel voor Nederlandse spaarders en de Nederlandse financiële sector. Dit had naar het oordeel van de Tcofs gekund omdat de Wet op het financieel toezicht de mogelijkheid bood om via een algemene maatregel van bestuur nadere eisen te stellen, of door onduidelijkheden over de (uit)werking van het IJslandse depositogarantiestelsel daarvoor aan te grijpen.

De commissie heeft niet opnieuw onderzocht in hoeverre er bij de aanvullende toelating van Landsbanki door DNB op een andere wijze had kunnen en moeten worden gehandeld. De commissie ziet op basis van haar onderzoek wel aanleiding enige nadere vraagtekens te plaatsen bij het besluitvormingsproces binnen DNB over de aanvullende toelating.

Uit de opmerkingen van een toenmalige divisiedirecteur van DNB blijkt dat de beoordeling van de notificatie en het verzoek om aanvullende toetreding van Landsbanki in belangrijke mate «procedureel» benaderd is. Daarbij is door de Tcofs gewezen op het feit dat pas enkele dagen voor het ondertekenen van de topping-upovereenkomst de vraag naar de wenselijkheid van een dergelijke aanvullende toelating uitdrukkelijk aan de orde is gesteld.¹

De commissie constateert vervolgens dat er ook op het niveau van de directie twijfel heeft bestaan over de merites van het besluit een topping-upovereenkomst met Landsbanki af te sluiten. Tegenover de commissie is door voormalig president Wellink opgemerkt dat hij grote aarzelingen had bij het besluit Landsbanki aanvullend tot het Nederlandse depositogarantiestelsel toe te laten.

Vraag: «(...) Als u daarop nu terugkijkt, hebt u dan wel eens spijt van die overeenkomst met Icesave?»

¹ Verloren Krediet: eindrapport parlementair onderzoek financieel stelsel: «Op 16 mei 2008 [heeft] een divisiedirecteur van DNB de vraag naar de wenselijkheid van de aanvullende toetreding van Landsbanki (...) opgeworpen en dat ook de zorgen die bestonden over het IJslandse bankwezen en de IJslandse economie aan de orde zijn geweest. Daarbij werd geconstateerd dat het probleem van topping up en de notificatie tot op dat moment vooral procedureel waren behandeld. Naar aanleiding daarvan heeft de divisiedirecteur verzocht na te denken over het inhoudelijke probleem en de mogelijkheden van DNB om het probleem inhoudelijk op te lossen, of in ieder geval de risico's te mitigeren. Daarbij heeft een divisiedirecteur uitgesproken er overtuigd van te zijn dat er meer kon worden gedaan dan niets.»

De heer Wellink: «Ja, wederom: ik moet hier de waarheid zeggen. Toen ik op de hoogte gesteld werd van de topping-upovereenkomst, nadat die gesloten was, was ik oprecht boos. Dat moet u in de stukken hebben kunnen terugvinden. Ik heb mijzelf afgevraagd hoe dit heeft kunnen gebeuren. Dit heb ik gemeld bij de minister van Financiën. Ik denk dat ik bij hem ook kennis heb gegeven van mijn boosheid. Maar wat ben ik vervolgens gaan doen? Ik vind dat dat niet anders dan fair is ten opzichte van je eigen organisatie: ik heb talloze vragen gesteld over hoe dit heeft kunnen gebeuren. Waren we hiertoe verplicht? Had dit niet uitgesteld kunnen worden? Is het echt zo dwingend als jullie zeggen, dat sluiten van die topping-upovereenkomst? Na al die discussies – ik heb hierover verschillende nota's laten schrijven – ben ik tot de conclusie gekomen – daar kan een commissie uiteraard anders over denken – dat in redelijkheid

deze beslissing met de kennis van toen getroffen had kunnen worden. Dat is de reden, waarom ik het standpunt naderhand heb volgehouden. Ik heb me hier diep in verdiept, ik heb het niet leuk gevonden, ik heb een enkele keer een alarm geslagen toen ik niet eens wist dat het over topping-up ging, maar over IJslandse banken in Nederland. Vervolgens ben ik tot de conclusie gekomen, zoals ik al zei: ja, dit heeft men in redelijkheid kunnen doen.»¹

De commissie stelt vast dat het betreffende besluit niet vooraf op het niveau van de directie van DNB aan de orde is geweest. Met andere woorden, de overige leden van de directie van DNB – de overeenkomst is ondertekend door de heer Schilder, verantwoordelijk voor het toezicht op banken – zijn pas naderhand van het besluit op de hoogte gebracht.

Vraag: «(...) Die overeenkomst was kennelijk in mei gesloten, u hoorde het in juli.»

De heer Wellink: «Dat heb ik dus met zekerheid voor mijzelf kunnen vaststellen begin augustus. De conclusie van mij en van de collega's was overigens ook meteen: dit soort zaken moet dan niet alleen in de lijn worden afgewikkeld, dit moet naar het niveau van de directie worden gebracht. Dit moet je aan de collegiale wijsheid voorleggen. Die conclusie hebben we toen nog genomen: dit soort beslissingen in de toekomst via een directievergadering.»¹

De commissie plaatst grote vraagtekens bij deze handelwijze. Het feit dat ook vóór het ondertekenen van de overeenkomst met Landsbanki binnen DNB twijfel is geuit over de wenselijkheid van het afsluiten van een overeenkomst met Landsbanki, maakt naar het oordeel van de commissie dat een dergelijk besluit op het niveau van de voltallige directie aan de orde had moeten komen.²

Visie van DNB op het IJslandse depositogarantiestelsel

De commissie heeft geconstateerd dat DNB al in een vroeg stadium, begin 2008, goed op de hoogte is geweest van risico's in de IJslandse financiële sector. Tegelijkertijd blijkt dat DNB bij de aanvullende toelating van Landsbanki een formeel-juridische benadering kiest. DNB stelt de verplichtingen van IJsland op grond van de Europese regelgeving voorop. De vraag of IJsland metterdaad in staat was om aan die verplichtingen een gevolg te geven is daaraan ongeschikt.

Vraag: «Mijnheer Schilder, ik wil beginnen met Icesave. In mei 2008 gaat Icesave geld ophalen op de Nederlandse markt. De eerste € 20 000, om precies te zijn € 20 887, valt onder het IJslandse garantiestelsel. Wat was uw beeld van dat stelsel in mei 2008?»

De heer Schilder: «Dat dat voldeed aan de Europese eisen.»

Vraag: «Het voldeed op papier aan de eisen, maar zou het er naar uw idee ook in werkelijkheid aan kunnen voldoen?»

De heer Schilder: «Er zijn voorwaarden in Europa afgesproken hoe een depositogarantiestelsel moet worden opgezet. Op die wijze was ook het IJslandse DGS opgezet. Het had zelfs een beetje geld in kas, anders dan wij in Nederland hadden. Dat was de feitelijke situatie.»³

¹ Openbaar verhoor van de heer Wellink, 8 december 2011.

² DNB heeft daar naar aanleiding van de casus Icesave toe besloten.

³ Openbaar verhoor van de heer Schilder, 30 november 2011.

Kort daarna, in de zomer van 2008, rijst bij DNB wel concrete twijfel over de vraag hoe de financiering van het stelsel vorm gegeven wordt in het geval van een deconfiture van Landsbanki. Een verslag, opgesteld door DNB, van een gesprek op 27 augustus 2008 tussen de president van DNB en de leden van de raad van bestuur van Landsbanki, is daarvoor exemplarisch.

«(...) DNB stelt dat nog moet blijken of het IDIGF [het IJslandse depositogarantiestelsel] voldoende middelen kan vergaren indien het IDIGF niet in staat is om depositohouders uit te betalen en voorts dat nergens expliciet geregeld is bij wie het IDIGF een lening kan aangaan. Llf [Landsbanki] reageert hierop door te stellen dat de IJslandse overheid zich zeer bewust is van haar verantwoordelijkheden en haar onvoorwaardelijke steun aan het IDIGF heeft uitgesproken. DNB verzoekt toe te lichten of deze onvoorwaardelijke steun een formeel juridische garantie is of dat het slechts woorden zijn. Hierop wordt geantwoord dat het niet «a guarantee as such» is, doch een uitleg («clarification») betreft. Het feit dat de IJslandse overheid geen garantie wenst te verstrekken, betekent volgens DNB dat geen beroep kan worden gedaan op de IJslandse overheid indien het IDIGF onverhoopt niet in staat mocht blijken te zijn om depositohouders te compenseren, een uitleg dient slechts politieke doeleinden die in de praktijk weinig betekenisvol zijn. Afgezien van het ontbreken van een garantie is de vraag wie, indien de IJslandse overheid zorg draagt voor compensatie, de IJslandse overheid gaat terugbetalen? Wordt dit nu afgewenteld op de IJslandse bevolking van 313,000 inwoners die nu al wordt geconfronteerd met hoge inflatie en hoge woonlasten [...] DNB toont haar ernstige zorgen over het IDIGF; de gevolgen zijn niet te overzien indien het IDIGF betalingsonmachtig is. Ook al springt de IJslandse overheid bij dan wordt nog geen goede afloop voorzien. (...)»¹

Uit stukken bestudeerd door de commissie blijkt dat DNB op ambtelijk niveau in deze periode veelvuldig om nadere informatie vraagt ten aanzien van de werking van het depositogarantiestelsel en de positie van de IJslandse Staat als achtervang in het geval het garantiestelsel niet op eigen kracht in staat blijkt aan de verplichtingen te voldoen. Hiermee wordt uiting gegeven aan serieuze zorg over de situatie in IJsland.

De commissie heeft tegelijkertijd geconstateerd dat deze zorg niet leidt tot nadere acties van de zijde van DNB, anders dan de actie waartoe DNB reeds had besloten, namelijk Landsbanki verzoeken de groei van de spaargelden bij Icesave af te remmen.

De heer Schilder: «Het ging er primair om dat er orde op zaken werd gesteld zodat men op een verantwoorde manier met het aantrekken van de spaargelden zou omgaan. Dat is het reguliere toezicht. Het contact met de IJslandse toezichthouder past daar volkomen in, zeker hier, omdat wij in Nederland uitsluitend met een filiaal te maken hadden. Dus we waren ook sterk afhankelijk van wat de IJslanders zelf als toezichthouder konden doen. Je zit op dat moment niet in het scenario: morgen dreigt de bank om te vallen en hoe zit het dan met garantie? Dat is een ander scenario.»

Vraag: «Dat begrijp ik, maar u ging toch met zorgen naar die IJslandse toezichthouder toe, over het aantrekken van geld maar toch ook met zorgen over Landsbanki. Dan vraag je je met die

¹ Gegevens verstrekt door DNB per brief d.d. 19 januari 2012.

enorme deskundigheid toch af ook of dat garantiestelsel dat wel aankan?»

De heer Schilder: «Die vraag komt aan de orde op het moment dat het duidelijk is dat het depositogarantiestelsel waarschijnlijk in werking moet gaan treden, maar dat dateer ik toch echt pas begin oktober.»¹

De commissie heeft daarbij geconstateerd dat nadere acties ten aanzien van het depositogarantiestelsel wel zijn onderzocht. In voorbereiding op het bovengenoemde gesprek met de raad van bestuur van Landsbanki is in een interne nota aan de directie van DNB een aantal mogelijke nadere stappen ten aanzien van het IJslandse garantiestelsel voorgelegd. De nota suggereert in dat verband een garantieovereenkomst te sluiten met de IJslandse toezichthouder FME en de IJslandse centrale bank voor het geval het IJslandse garantiestelsel niet in staat blijkt aan de verplichtingen te voldoen.¹ Uit de door de commissie onderzochte documenten blijkt niet dat aan deze mogelijkheid een vervolg is gegeven.

Box 7.4 Twijfel over het IJslandse depositogarantiestelsel ook in IJsland zelf

Uit het rapport van de zogenoemde Special Investigation Commission, die in opdracht van het IJslandse parlement de IJslandse bankencrisis onderzocht, blijkt dat de IJslandse autoriteiten zelf al vanaf eind 2007 besprekingen voeren over de financiële positie van het IJslandse depositogarantiestelsel. Dit rapport constateert dat:

«there were concerns that the Fund did not possess enough assets to meet its obligations, but without specific discussion on how to solve this problem.»

De inzichten in IJsland kunnen worden geïllustreerd aan de hand een nota die in juli 2008 wordt door de IJslandse Centrale Bank in een vergadering van de zogenoemde Consultative Group on Financial Stability and Contingency Planning wordt ingebracht en waarin de financiële positie van het IDIGF uiteen gezet wordt.

«It refers to the fact that the Guarantee Fund is a private foundation but is legally obliged to guarantee deposits up to a minimum amount of EUR 20,887. It further states that the fund has assets of ISK 11 billion, plus letters of guarantee from financial institutions worth over ISK 6 billion and that the minimum protection is, on the other hand, estimated at over ISK 115 billion (at the exchange rate of 8 May 2008) according to a summary by the Ministry of Business Affairs dated 9 May 2008. It adds that it is doubtful that the Guarantee Fund has the capacity to bridge the gap by taking out a loan; that the creditworthiness is presumably very limited (...)»

De zorgen bij de IJslandse autoriteiten leiden echter niet tot concrete stappen om de kwetsbare positie van het IJslandse DGS te adresseren.

¹ Moor-van Vugt, A.J.C. de, C.E. du Perron, P.J. Krop. *De bevoegdheden van De Nederlandsche Bank inzake Icesave*, p. 50–51.

Voorzienbaarheid

DNB verklaart de relatief beperkte aandacht voor een eventuele afwikkeling van een faillissement van Landsbanki uit het feit dat acute problemen bij Landsbanki tot oktober 2008 niet te voorzien waren. De heer Wellink heeft gewezen op de beoordeling van de IJslandse overheid en de IJslandse banken door krediet beoordelaar Moody's. Moody's waardeerde de kredietwaardigheid van IJsland in september 2008 met Aa1 en van Landsbanki met A2. Dit zijn relatief hoge waarderingen. De commissie constateert echter tegelijkertijd dat de kredietbeoordelaar op dezelfde datum de *financial strength* van de bank met C- beoordeelt, een relatief lage waardering.

De heer Wellink: «(...) Ik denk dat de vraag is of wij konden voorzien dat het in IJsland met Landsbanki mis zou kunnen gaan. Daarover was op het laatste moment, tot medio september, het IMF van oordeel dat IJsland en ook het IJslandse bankwezen goede perspectieven had. Moody's kwam met hetzelfde oordeel. Wij zijn in zekere zin niet aan de vraag toegekomen of het IJslandse depositogarantiestelsel adequaat gekapitaliseerd was (...)»¹

De heer Wellink verwijst naar positieve vooruitzichten van het IMF ten aanzien van IJsland en het IJslandse bankwezen. De commissie constateert echter dat het IMF op 20 augustus 2008 in een «Artikel IV consultatie»-rapport over IJsland ook zeer kritische kanttekeningen plaatst bij de financiële perspectieven voor IJsland.² In het onderzoek «De bevoegdheden van de Nederlandsche Bank inzake Icesave» wordt daarbij opgemerkt dat DNB medewerkers zelf de analyse en toonzetting van het rapport kenschetsen als «alarmistisch».³ De commissie constateert dat er wel degelijk signalen waren die wezen op de kwetsbare positie van Landsbanki en dat die signalen bij DNB genoegzaam bekend waren.

Vorbereiding door het ministerie van Financiën

De president van DNB stelt op 25 augustus 2008 de minister van Financiën op de hoogte over de zorgen die bij de toezichthouder leven rondom Icesave en het IJslandse depositogarantiestelsel. De president vraagt de minister van Financiën om politieke rugdekking om er bij de IJslandse autoriteiten hard in te gaan. Daarnaast vraagt de president de minister om de regelgeving over het depositogarantiestelsel met spoed aan te passen. DNB had hier al eerder (in maart 2008) om verzocht. Met de aangepaste regelgeving zouden in de toekomst nadere voorwaarden kunnen worden gesteld aan een aanvullende deelname van een buitenlandse bank aan het Nederlandse depositogarantiestelsel. De minister zegt in dat gesprek beide toe.

Al voor de topping-upovereenkomst leefden er zorgen bij DNB ten aanzien van het IJslandse financiële stelsel. Daarom meent de commissie dat er aanleiding was om het ministerie eerder dan eind augustus van de situatie op de hoogte te brengen. De commissie constateert vervolgens dat het ministerie op het moment dat het van die zorgen op de hoogte wordt gebracht geen nadere activiteiten onderneemt, behalve het in gang zetten van de aanpassing van de regelgeving.

Vraag: «Bij het ministerie heeft men toen dus een algemene maatregel van bestuur opgesteld?»

De heer Barnard: «Ja, maar die zou voor toekomstige gevallen zijn.»

¹ Openbaar verhoor van de heer Wellink, 8 december 2011.

² Het IMF merkt op: «*The long expansion is coming to an end, exposing the economy's overstretched private sector balance sheets, large macroeconomic imbalances, and high dependence on foreign financing. With external liquidity constraints binding, economic activity is expected to slow significantly from unsustainably high levels, inflation to remain well above target, and the current account to narrow. Uncertainty surrounding the outlook is unusually large, dominated by significant downside risks—both external and domestic. In the event of a prolonged external liquidity crunch, the economy could face severe financial strain, especially if domestic risks materialize simultaneously.*»

³ De bevoegdheden van De Nederlandsche Bank inzake Icesave, p. 49.

Vraag: «Inderdaad, daarmee had u dus nog niet het probleem met betrekking tot de IJslandse banken aangepakt waarvan op dat moment sprake was. U hebt gezegd dat die zorgelijk waren. Wat hebt u op dat moment aan de oplossing van die problemen gedaan?»

De heer Barnard: «Die hebben wij in eerste instantie overgelaten aan de Nederlandsche Bank. (...)»¹

Er is tot de acute problemen bij Landsbanki/Icesave ontstaan in oktober 2008 sprake van een verhouding tussen DNB en Landsbanki in het kader van het reguliere toezicht. De minister heeft in een dergelijke situatie geen bijzondere verantwoordelijkheid. De minister is slechts (mede)verantwoordelijk voor de stabiliteit van het financieel systeem en houdt toezicht-opafstand op DNB.

De vraag rijst of er voor het ministerie toch geen aanleiding was om zich intensiever met de situatie in IJsland te gaan bemoeien of zich op zijn minst zelfstandig inzicht te verschaffen in de problematiek. De commissie heeft geconstateerd dat het ministerie slechts zeer beperkt zicht had op de positie van de IJslandse banken en het IJslandse depositogarantiestelsel.

Vraag: «(...) Was bij het ministerie op dat moment in de volle breedte bekend hoe IJsland ervoor stond, hoe het gesteld was met het depositogarantiestelsel en hoe de situatie van de banken aldaar was?»

De heer Barnard: «De laatste details over hoe IJsland ervoor stond waren niet als zodanig bij ons bekend. Je hebt openbare IMF-gegevens. Je kunt kijken naar bijvoorbeeld credit default swaps (cds) op het risico IJsland. Met name in die cds zag je een gestage verslechtering, maar die was niet zo spectaculair.»

(...)

Vraag: «Ik kom terug op de vraag wat er bekend was over de daadwerkelijke situatie in IJsland. U hebt al gezegd dat u op enig moment naar de credit default swaps hebt gekeken, maar wat wist het ministerie van de situatie van de banken, dus van hoe zij ervoor stonden?»

De heer Barnard: «Over hoe de banken ervoor stonden, wisten wij bijna niets. Dat is overigens logisch, want daarover heb je geen gegevens. Dan kom je namelijk bij de vraag wat de toezichthouders doen en dan heb je het over de taakverdeling tussen home supervisor en host supervisor. De Nederlandsche Bank was duidelijk bevoegd op het terrein van het liquiditeitstoezicht en wij wisten wel dat er bij Icesave op dat vlak geen enkel probleem was.»

Vraag: «Mochten er problemen ontstaan, welke zouden dat dan naar verwachting zijn? Denk aan het depositogarantiestelsel, de IJslandse banken en de IJslandse staat. Hoe zouden die problemen in IJsland moeten worden opgelost? Was daar enig zicht op en wat is uw mening daarover?»

De heer Barnard: «In mijn beste herinnering hebben wij daarover niet van tevoren nagedacht. We hebben ons niet een scenario

¹ Openbaar verhoor van de heer Barnard, 10 november 2011.

voorgesteld van een systeemcrisis op IJsland en hoe een en ander zou verlopen.»¹

De minister had, zoals hierboven opgemerkt, geen bijzondere verantwoordelijkheid voor het toezicht op Landsbanki tot oktober 2008. Pas wanneer problemen bij een instelling gevolgen kunnen hebben voor de stabiliteit van het financieel systeem of wanneer belastingmiddelen moeten worden ingezet bij een onderneming (solvabiliteitsteun) wordt formeel geraakt aan de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën.

De commissie meent tegelijkertijd dat van het ministerie van Financiën mag worden verwacht dat het zich informeert en een gefundeerd oordeel vormt over problemen die de toezichthouder kenbaar maakt. Daarbij behoort het, net als voor de toezichthouder, tot de taak van de minister van Financiën om zich op enigerlei wijze voor te bereiden op een «zwart scenario», al is het maar door een dergelijk scenario in kaart te brengen en daarbij mogelijke problemen te identificeren.

Conclusie voortraject

De commissie plaatst, in navolging van de Tcofs, grote vraagtekens bij het besluitvormingproces binnen DNB in het kader van de aanvullende toetreding van Landsbanki tot het Nederlandse depositogarantiestelsel. De commissie constateert dat het besluit om de topping-up te verlenen niet tijdig op het hoogste niveau binnen DNB aan de orde is gesteld. Daardoor zijn twijfels over de wenselijkheid van het verlenen van de topping-up te laat gekomen om het besluit te beïnvloeden. De commissie acht dit onbegrijpelijk.

De commissie stelt vast dat DNB de beperkingen die inherent waren aan het IJslandse garantiestelsel heeft onderkend, zij het pas na de aanvaarding van de aanvullende toetreding van Landsbanki tot het Nederlandse depositogarantiestelsel.

De commissie meent dat uit deze beperkingen volgt dat het tijdig en volledig nakomen van de verplichtingen door het IJslandse depositogarantiestelsel, al dan niet met hulp van de IJslandse Staat, niet waarschijnlijk was. Landsbanki was voor IJsland systeemrelevant. Dit betekent dat een probleem bij Landsbanki vrijwel zeker tot een systeemcrisis in IJsland zou leiden. Het garantiestelsel was slechts zeer beperkt vooraf gevuld en een uitkering achteraf in rekening brengen bij de overige banken was naar het oordeel van de commissie geen reële mogelijkheid, niet in die omvang en niet als gevolg van een probleem bij een systeembank. Gelet op de omvang van de IJslandse economie en de verhouding tot de gegarandeerde deposito's, kon naar het oordeel van de commissie ook niet worden gerekend op de IJslandse Staat als onmiddellijke achtervang voor het IJslandse garantiestelsel.

De commissie is van oordeel dat de risico's bij Landsbanki en de beperkingen van het IJslandse depositogarantiestelsel voor DNB aanleiding hadden moeten vormen om ook ten aanzien van de IJslandse depositogarantie nadere actie te overwegen. Het had naar het oordeel van de commissie in ieder geval in de rede gelegen de mogelijke consequenties van een faillissement van Landsbanki in beeld te brengen. Hiermee is niet gezegd dat DNB de concrete val van Landsbanki had moeten voorzien. Het behoort tot de taak van de toezichthouder om rekening te houden met een «zwart scenario», zeker wanneer een

¹ Openbaar verhoor van de heer Barnard, 10 november 2011.

dergelijk scenario niet denkbeeldig is. De commissie meent daarbij dat dit laatste eveneens geldt voor de minister van Financiën.

7.4 Motivering en noodzaak ingrijpen Staat

Grote onzekerheid door uitbreken van de crisis

De acute problemen bij Landsbanki doen zich voor in een context van een grote mate van onrust en onzekerheid. De overheid zag zich kort daarvoor genoodzaakt de Nederlandse delen van ABN AMRO en Fortis Bank Nederland over te nemen en ook ING had zich onverwacht met problemen bij de overheid gemeld.

De heer Bos: «(...) U moet niet vergeten dat wij op de dag dat we dit deden sinds een dag of twee wisten dat ING problemen had. We hadden net twee zeer tumultueuze ABN AMRO-weekends achter de rug. Dus er was nogal wat aan de hand in het Nederlandse financiële systeem. Daarvan geef je je dan ook rekenschap.»¹

Bij het ministerie van Financiën bestaat een beeld van steeds grotere onzekerheid bij spaarders over de veiligheid van hun spaargeld. Een beeld dat door de Nederlandsche Bank wordt gevoed.

De heer Bos: «(...) Maar waar u helemaal gelijk in hebt, is over de gang van zaken op 6, 7, 8, 9 oktober en het tempo waarin gebeurtenissen veranderen. Ik noem het tempo waarin ik berichten kreeg van de heer Wellink over de enorme verslechtering op de financiële markten, bijvoorbeeld over de volatiliteit in de mate waarin spaarsaldi zich internationaal verplaatsten. Ik herinner mij van die avond dat de heer Wellink bijna elk uur een bericht kreeg van zijn mensen over hoe los het spaargeld kwam te zitten in de markt. Mensen waren ontzaglijk onzeker over de vraag waar zij het nog konden houden. Dat wijst op paniek. Het laatste wat je wilt in een financieel systeem waar paniek dreigt is dat je daar ook ruimte voor geeft. Dus wat die avond voorop stond – ik geloof dat ik dat maandag ook zei – was dat wij die eerste tekenen van paniek voor wilden zijn. Dat was voor ons het allerbelangrijkste doel.»¹

Binnen deze context besluit de minister een signaal af te geven dat alles in het werk wordt gesteld om het broze vertrouwen van spaarders in financiële instellingen te beschermen.

Daarbij is het ministerie ook bezorgd over het feit dat het faillissement van Icesave en het falen van de depositogarantie de perceptie van spaarders op internetbankieren of bankieren bij buitenlandse banken negatief zou kunnen beïnvloeden. Dit zou gevolgen kunnen hebben voor Nederlandse banken en voor ING in het bijzonder.²

De heer Barnard: «Er was één factor die ik nog niet genoemd had, maar die hadden we wel in het hoofd, namelijk een perceptie waarbij sparen op een gewone spaarrekening bij de spaarbank om de hoek door iedereen in Nederland als veilig werd beschouwd. Wij waren toen nog bezorgd over een perceptie dat in het bijzonder internet-sparen of sparen bij een buitenlandse bank bijzonder gevaarlijk zou zijn. Dat was het geval omdat op dat moment op de Europese interne markt ING één van de grootste, zo niet dé grootste, internetspaarbanken was. En ook een run op de internetrekeningen van ING in andere lidstaten zou voor ons heel gevaarlijk zijn. Voor ons was

¹ Openbaar verhoor van de heer Bos, 7 december 2011.

² In hoofdstuk 6 is reeds gememoreerd dat ING in deze periode geconfronteerd wordt met uitstroom van spaartegoeden vanwege de verschillen in dekking van de depositogaranties in Europese lidstaten.

dus heel belangrijk dat het beeld ontstond dat er weliswaar enorm veel trammelant was maar dat depositogarantiestelsels er zijn om spaarders te beschermen en dat zij daar dus van op aan kunnen.»¹

De commissie meent dat een uitgangspunt bij interventies door de overheid zou moeten zijn dat alleen dan belastingmiddelen worden ingezet wanneer afzien van het ingrijpen de stabiliteit van het systeem in gevaar kan brengen. Met andere woorden; een interventie is aan de orde als de activiteiten die in gevaar komen systeemrelevant zijn.

Systeemrelevantie wordt traditioneel afgemeten aan de omvang van de activiteiten, de verwevenheid van de instelling in het financiële systeem en het belang van de activiteiten voor de (lokale) economie. De operaties van Landsbanki kunnen daarom niet worden gekwalificeerd als systeemrelevant in traditionele zin.

Tegelijkertijd kan het antwoord op de vraag of activiteiten systeemrelevant zijn ook afhankelijk zijn van de context waarin financiële markten zich bevinden.

De heer Gerritse: «Er was een tamelijk statische opvatting over wat een systeembank was. Dat waren de grote en de verstrengelde banken. In de crisis zelf werd dat begrip tamelijk vloeibaar. Toen een bijkantoortje van een IJslandse bank omviel, was dat eigenlijk ook al bedreigend.»

Vraag: «Dus voor de crisis was er wel een besef: dit is een systeembank. Maar zodra de crisis zich aandeed, constateerde u: eigenlijk is die definitie niet werkbaar en alles is op dit moment een systeembank.»

De heer Gerritse: «Zo'n bijkantoortje is geen systeembank. Maar als meer dan 100 000 mensen proberen 1,5 mld. van hun spaargeld op te halen, is dat wel erg systeemrelevant.»²

In een crisissituatie kan in die opvatting ook verlies van spaargelden voor een groep spaarders bij een niet-systeemrelevante instelling een dusdanige vertrouwensschok in het systeem geven dat daarmee de stabiliteit van andere banken in gevaar zou kunnen komen. Het is dan niet langer de omvang van de instelling of de verwevenheid binnen het financiële systeem die de systeemeffecten bepaalt, maar de onrust en onzekerheid.

Deze visie op systeemrelevantie wordt echter niet unaniem gedeeld. Door getuigen zijn tegenover de commissie kritische kanttekeningen geplaatst bij het besluit om een garantie af te geven voor de spaartegoeden van spaarders bij Icesave. Het besmettingsrisico voor andere banken door het faillissement van Icesave – met andere woorden: de systeemeffecten van Icesave – wordt als beperkt ingeschat. Problemen bij Icesave zouden er, gelet op de kenmerken van die bank, niet toe leiden dat spaarders onzeker worden over de veiligheid van Nederlandse banken.

Vraag: «De heer Barnard heeft deze commissie de motivering van het ministerie gegeven. Hij zei dat men zich zorgen maakte om de groeiende onrust onder spaarders en dat men geen run op internetbanken, onder andere op ING, wilde. Wat vindt u daarvan?»

¹ Openbaar verhoor van de heer Barnard, 10 november 2011.

² Openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

De heer Van Wijnbergen: «Ik heb sterk het vermoeden dat dat er achteraf bij bedacht is. Het idee dat een bankroet van een bank in IJsland je tot twijfel zou brengen aan de Rabo, is natuurlijk heel onwaarschijnlijk. (...)»

De heer Van Wijnbergen: «(...) Ik denk dat wel voldoende zichtbaar was dat een pure avonturiersbank als Icesave, uit een land waar volstrekt evidente toezichtproblemen waren, iets heel anders is dan een grote bank hier. Nee, het argument dat Icesave een systeembank was en dat hij moest worden gered en met een geweldige belasting-subsidie overeind moest worden gehouden, vind ik geen verdedigbaar argument.»¹

De stellingname dat de vertrouwenseffecten van het afzien van een garantie aan spaarders bij Icesave beperkt zouden kunnen zijn, wordt ondersteund door een vergelijking met de keuze die in Duitsland is gemaakt.

Als gevolg van de acute financiële problemen in IJsland kwam ook het Duitse bijkantoor van de grootste IJslandse bank, Kaupthing, in de problemen. De spaartegoeden (circa 308 miljoen euro) bij Kaupthing Edge in Duitsland werden net als in het geval van Icesave tot 20 887 euro gedekt door het IJslandse depositogarantiestelsel. Kaupthing nam in Duitsland echter niet aanvullend deel aan het Duitse garantiestelsel. De dekking van het IJslandse garantiestelsel was de enige garantie die op tegoeden bij Kaupthing Edge van toepassing was. Anders dan bij Icesave, zouden ook grotere spaarders in Duitsland bij niet-nakoming van de garanties door IJsland geen enkele vergoeding krijgen. De Duitse overheid heeft er tegelijkertijd, anders dan Nederland en het Verenigd Koninkrijk, begin oktober niet voor gekozen om garanties af te geven voor de tegoeden van spaarders bij Kaupthing.

Deze «contra-indicatie» roept de vraag op of de garantie van de Icesave-tegoeden noodzakelijk was om de stabiliteit van het financieel stelsel te waarborgen.

Conclusies

In het licht van het bovenstaande komt de commissie tot het volgende oordeel.

De commissie stelt voorop dat de spaartegoeden bij Icesave tot 20 887 euro waren gedekt door het IJslandse depositogarantiestelsel. Het feit dat in Nederland moest worden overwogen in hoeverre de Nederlandse Staat de helpende hand moest reiken, was een direct gevolg van het in gebreke blijven van IJsland. De commissie acht de handelswijze van IJsland kwalijk.

De commissie is niet op voorhand overtuigd van de objectieve noodzaak om de tegoeden van spaarders bij Icesave te garanderen om zo de stabiliteit van het financieel systeem te kunnen waarborgen. De kenmerken van Landsbanki/Icesave – buitenlandse instelling, kleine operatie – maken dat een besmetting van Nederlandse financiële instellingen door problemen bij, ook onder de omstandigheden in oktober 2008, geen vaststaand gegeven was.

De commissie heeft tegelijkertijd wel begrip voor de wens van de minister een vertrouwenwekkend signaal af te geven. Zij erkent dat hoewel Icesave geen systeemrelevante instelling kan worden genoemd, afzien van

¹ Openbaar verhoor van de heer Van Wijnbergen, 18 november 2011.

tegemoetkoming bijgedragen zou hebben aan een al bestaande sterke mate van maatschappelijke onrust bij spaarders.

Daarbij merkt de commissie op dat het de vraag is in hoeverre een andere afweging politiek haalbaar zou zijn geweest. Het is zeer wel denkbaar dat de Kamer er sterk op zou hebben aangedrongen gedupeerde Icesave-spaarders te compenseren wanneer de minister daartoe zelf niet zou hebben besloten.

7.5 Proportionaliteit

Afwegingen minister

De minister van Financiën maakt op 9 oktober 2008 kenbaar dat spaarders bij Icesave hun tegoeden linksom of rechtsom tot een maximum van 100 000 euro zullen terugkrijgen. De minister heeft daarmee de afweging gemaakt om enerzijds de verhoogde dekking van het depositogarantiestelsel ook op spaarders bij Icesave toe te passen en anderzijds om gedupeerden van het faillissement van Icesave met meer dan 100 000 euro niet volledig tegemoet te komen.

Door de minister is de volgende afweging gemaakt: met een tegemoetkoming tot 100 000 euro wordt de meerderheid van spaarders bij Icesave zekerheid geboden terwijl een prikkel blijft bestaan om in de toekomst na te blijven denken over de kwaliteit van banken en de veiligheid van spaargelden. Er wordt door een, zij het beperkte, groep spaarders immers wel schade geleden.

De heer Bos: «Het argument – iedereen moet dat zelf maar wegen – was dat het toch uiteindelijk goed is om niet helemaal een blanco cheque af te geven, waarbij je elke vorm van spaargedrag en rendement zoeken van een soort gratis achtervang voorziet, omdat het wel weer wordt gedekt en opgevangen door het depositogarantiestelsel. Het argument was dat je ergens een grens moet stellen. Die grens probeer je dan te zoeken op een punt waarbij je de grote meerderheid van de mensen geruststelt, maar tegelijkertijd niet iedereen onder alle omstandigheden een excuus geeft om er onverantwoordelijk gedrag op na te houden omdat het stelsel dat toch wel opvangt.»¹

De commissie constateert dat de minister had kunnen besluiten de verhoogde dekking van het depositogarantiestelsel niet op spaarders bij Icesave van toepassing te verklaren. De betalingsonmacht van Landsbanki, een voorwaarde voor toepassing van het depositogarantiestelsel, vond plaats voordat de verhoging van de dekking was geformaliseerd.²

Tegelijkertijd is het besluit om spaarders bij Icesave tegemoet te komen aangekondigd nadat de voorgenomen verhoging van de dekking bekend was gemaakt. Het niet toepassen van die verhoogde dekking, hoewel juridisch mogelijk, had naar alle waarschijnlijkheid afbreuk gedaan aan het doel van het besluit, namelijk om onzekerheid bij spaarders weg te nemen.

De commissie wijst in dat verband ook op haar bevindingen bij de casus «verruiming van het depositogarantiestelsel». Het blijkt voor spaarders niet altijd duidelijk dat de verhoging van de dekking van het depositogarantiestelsel tot 100 000 euro geldt voor alle Nederlandse banken, dus ook voor kleine, niet systeemrelevante instellingen of instellingen met een

¹ Openbaar verhoor van de heer Bos, 7 december 2011.

² De formele bekendmaking van de verhoging van de dekking van het depositogarantiestelsel staat in de Staatscourant van 15 oktober.

buitenlandse moeder. Het zijn ook deze instellingen die begin oktober, zowel voor als na de verhoging van de dekking, te maken hebben met een uitstroom van deposito's. Een besluit van de minister om de verhoogde dekking niet van toepassing te verklaren op spaarders bij Icesave zou aanleiding hebben kunnen geven voor nog meer onduidelijkheid en onzekerheid bij spaarders.

Tegengaan van moreel risico

De commissie constateert dat de minister er ook toe had kunnen besluiten spaarders bij Icesave volledig voor hun schade te compenseren. Daar is door de minister onder verwijzing naar de eigen verantwoordelijkheid van spaarders en het zogenoemde moreel risico niet voor gekozen.

De garantie van de tegoeden van spaarders bij Icesave creëert moreel risico, de keuze van spaarders voor een risicovolle «investering» in IJsland wordt immers niet bestraft. Dit is het geval bij de toepassing van de verhoogde dekking op spaarders bij Icesave en zou te meer het geval zijn bij het bieden van een volledige compensatie.

Onder moreel risico wordt verstaan dat partijen zich op een andere manier gaan gedragen als zij geen of minder risico lopen door hun gedrag. In dit geval zouden spaarders zich door garanties op spaartegoeden bij hun keuze voor een bank niet langer laten leiden door de soliditeit van de bank, maar enkel door rendement. Zij lopen immers tot een bepaald bedrag geen enkel risico. Dit pleit voor lage garanties op spaartegoeden en de introductie van eigen risico.

Moreel risico gaat ervan uit dat spaarders in staat zijn zich een oordeel te vormen over de soliditeit van banken. Een afweging tussen rendement en risico veronderstelt dat beiden inzichtelijk zijn en dat spaarders in staat zijn deze te wegen. Dit wordt onder meer door gedupeerden bij Icesave betwist.

Vraag: «Daar komen wij nu op. De minister zei destijds: wij leggen de grens bij € 100 000, want spaarders hebben ook een eigen verantwoordelijkheid. Wat vindt u van die opvatting van de minister?»

De heer Van 't Geloof: «Die opmerking suggereert dat een spaarder inzicht kan hebben in de veiligheid van een spaarbank, dat hij dus een inschatting kan maken of de ene spaarbank veiliger is dan de andere. Ik denk dat dit een misvatting is. Waarom denk ik dat? Er zijn nogal veel redenen voor. Op dat moment waren er zo'n tien banken – ik weet niet precies hoeveel het er waren – die meer dan 4,5% rente gaven. Die zijn niet allemaal omgevallen. De bank die wel is omgevallen, ABN AMRO – weliswaar is de bank gered met ons belastinggeld – was een van de banken die bijna geen rente gaf, ook op dat moment. Men gaf een uitermate lage rente, ook ten opzichte van andere banken. Was dat een kwaliteitsteken? Was dat een reden om aan te nemen dat het een goede bank was? Afgelopen weekend heb ik even gekeken welke bank op dit moment in de categorie spaarrekeningen de hoogste rente geeft. Dat is Centraal Beheer. Ik moet de eerste persoon in Nederland nog tegenkomen die Centraal Beheer uit gaat maken voor een onveilige bank; die moet nog opstaan. Het is een absurde redenering. Het is voor een spaarder onmogelijk om aan de hand van de hoogte van de rente of andere criteria zelf een bank te beoordelen. Je moet ervan kunnen uitgaan dat professionals dat voor je doen en dat een bank die niet veilig is,

niet opereert.»¹

Dat het voor spaarders bijzonder lastig is om de soliditeit van financiële instellingen te bepalen, staat buiten twijfel. De commissie acht het om die reden dan ook onwenselijk dat kleine spaarders risico lopen met hun spaargeld. Tegelijkertijd meent de commissie dat boven een bepaalde grens van spaarders verwacht mag worden dat zij enige mate van onderzoek doen alvorens zij de keuze maken aan welke bank zij hun spaargeld toevertrouwen.

Voor spaarders bij Icesave was duidelijk, of had duidelijk behoren te zijn, dat hun spaartegoeden maar tot een beperkt bedrag waren gegarandeerd. Tot 7 oktober 2008 waren spaartegoeden van Nederlandse spaarders gegarandeerd tot een bedrag van 40 000 euro, na die datum was de garantie ten hoogste 100 000 euro. Een schadevergoeding aan spaarders bij Icesave boven 100 000 euro zou de dekking van het depositogarantiestelsel te boven zijn gegaan en was meer dan waarop spaarders (ook na 7 oktober 2008) konden rekenen. De commissie ziet voor een volledige compensatie van spaarders bij Icesave geen aanleiding

7.6 Alternatief: overname van portefeuille

Onmiddellijk na de val van Landsbanki wordt door het ministerie van Financiën gekeken naar de mogelijkheid van een private oplossing. In een dergelijk scenario zou een andere bank de portefeuille spaarders van Icesave overnemen.

In het Verenigd Koninkrijk had kort daarvoor ING na het faillissement van de IJslandse bank Kaupthing de lokale portefeuille overgenomen. ING Direct nam de deposito's over van 160 000 klanten van Kaupthing Edge (2,5 miljard pond) en van ruim 22 000 klanten van Heritable Bank (538 miljoen pond).

De heer Barnard:» (...) Het voorbeeld was een operatie die ING Direct in het Verenigd Koninkrijk gedaan heeft. Daar zijn spaarrekeningen van de Kaupthing Bank op die manier bijna overnight omgekat naar ING Direct-rekeningen met wat afspraken daarbij. De vraag was of hetzelfde niet ook in Nederland mogelijk was. Op zichzelf is het namelijk een heel elegante oplossing.»²

Voordeel van deze oplossing is dat spaarders met een minimale onderbreking weer kunnen beschikken over hun geld en de overheid niet tot uitkering uit het depositogarantiestelsel hoeft over te gaan. Een dergelijke oplossing blijkt in Nederland op dat moment niet mogelijk.

Dit komt in de eerste plaats door de status van Icesave als bijkantoor. Een bijkantoor is in wezen slechts een filiaal van een moederbank zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Een bijkantoor kan dus ook niet (afzonderlijk) failliet gaan of overgenomen worden. Daar komt bij dat voor bijkantoren geen afzonderlijke solvabiliteitsvoorschriften gelden, een bijkantoor beschikt dus ook niet over eigen kapitaal.

Daarnaast voorziet de Nederlandse regelgeving voornamelijk niet in de mogelijkheid van een portefeuillevaerdracht. Zo is het niet mogelijk om de vergoeding die met een dergelijke overdracht gepaard dient te gaan te financieren uit het depositogarantiestelsel.

¹ Openbaar verhoor van de heer Van 't Geloof, 14 november 2011.

² Openbaar verhoor van de heer Barnard, 10 november 2011.

De heer Barnard: «(...) Er waren enkele belangrijke verschillen. Kaupthing was in Engeland een dochteronderneming. Dat wil zeggen dat er Engels toezicht was. Engels toezichtrecht gaf die mogelijkheid om het zo te regelen in een afwikkeling van een faillissement. Dat was in Nederland op dat moment niet het geval en dat is nog steeds niet het geval. Met het wetsvoorstel voor een interventiewet, dat voorligt bij de Tweede Kamer, wordt het wel mogelijk gemaakt. Daaruit blijkt dat we nu denken – dat dachten we eigenlijk toen al – dat dit een elegante en een mooie oplossing zou zijn. Het aardige van zo'n dochter onderneming is dat het aanwezig zijn van voldoende kapitaal ook beoordeeld wordt door zo'n toezichthouder. Daar zal veel meer kapitaal geweest zijn dan in het bijkantoor. In Nederland was er veel onduidelijkheid, maar er was in ieder geval niet heel veel kapitaal. Het computersysteem van Icesave zat in Luxemburg. Daartoe konden we niet ogenblikkelijk toegang krijgen. De status van zo'n bijkantoor was juridisch niet helemaal helder. Het was dus niet duidelijk of je dat kon afsplitsen en of je op die manier die assets kon pakken. De afspraken die in Engeland gemaakt waren om een en ander financieel rond te krijgen, zouden ook beperkingen voor spaarders opleveren. Mij staat bij dat Engelse spaarders niet meteen hun tegoeden van die rekening mochten halen. Ze hadden ze dan wel terug, maar ze moesten ze een poosje laten staan. Ons was sowieso niet duidelijk hoe we die verplichting aan Nederlandse spaarders konden opleggen. Het was dus een hele reeks van problemen.»¹

De mogelijkheid om deposito's over te dragen, waarbij de financiering plaatsvindt vanuit het depositogarantiestelsel, wordt gecreëerd in de Wet bijzondere maatregelen financiële ondernemingen (de zogenaamde «interventiewet»). Dit wetsvoorstel is op 14 februari 2012 door de Kamer aanvaard. De commissie acht dit een wenselijke aanvulling op het interventie-instrumentarium van DNB en de minister van Financiën.

7.7 Natraject

Uiteenvallen van de deal met IJsland

Nadat door Nederland en IJsland het Memorandum of Understanding is afgesloten, wordt door het ministerie van Financiën gewerkt aan een nadere uitwerking ervan. Echter, al op 26 oktober blijkt dat IJsland tegenover het Verenigd Koninkrijk het standpunt heeft ingenomen dat het niet verplicht is om het depositogarantiefonds aan te vullen als er onvoldoende middelen in het fonds aanwezig zijn om ggarandeerde tegoeden uit te keren.

In gesprekken tussen Nederland en IJsland blijkt inderdaad dat IJsland is gaan schuiven. In een telefonisch contact op 3 november 2008 tussen minister-president Balkenende en de IJslandse minister-president Geir Haarde kondigt Haarde aan dat IJsland opnieuw wil onderhandelen. IJsland ziet geen noodzaak om onverkort aan het Memorandum of Understanding van 11 oktober 2008 vast te houden.

Niettemin komen IJsland en Nederland tot drie maal toe tot overeenstemming over de terugbetaling van de Icesave-tegoeden door IJsland. In juni 2009 wordt voor de eerste maal een nadere overeenkomst gesloten tussen Nederland, het Verenigd Koninkrijk en IJsland.² Het IJslandse parlement maakt echter in augustus 2009 bezwaar tegen de inhoud van die overeenkomst en past deze op een aantal onderdelen aan. Na nadere

¹ Openbaar verhoor van de heer Barnard, 10 november 2011.

² Kamerstuk 31 371, nr. 204.

onderhandelingen worden de partijen het in oktober 2009 eens over nieuwe voorwaarden.¹

De voor uitvoering van de overeenkomst noodzakelijke IJslandse wetgeving wordt in december 2009 door het IJslandse parlement aanvaard. De IJslandse president Grimmson weigert echter in januari 2010 de wet te ondertekenen. Op grond van de IJslandse wetgeving moet er vervolgens een referendum worden gehouden over de wet, en daarmee over de overeenkomsten tussen IJsland en Nederland en IJsland en het Verenigd Koninkrijk. Op 6 maart 2010 wordt het eerste referendum over de terugbetaling van de Icesave-tegoeden gehouden. Ruim 90% van van de mensen die hebben gestemd wijst de overeenkomst af.

De partijen gaan voor een derde maal met elkaar in onderhandeling en komen in december 2010 opnieuw tot overeenstemming over een nader aangepast akkoord.² In februari 2011 aanvaardt de Althingi, het IJslandse parlement, opnieuw de benodigde wetgeving, maar opnieuw weigert president Grimmson zijn handtekening te zetten. Op 11 april 2011 wordt een tweede referendum gehouden onder de IJslandse bevolking. Ook ditmaal stemt een meerderheid (59%) tegen.

Tabel 7.1 Voorwaarden voor terugbetaling

	Oktober 2008	Juni 2009	Oktober 2009	Februari 2010	December 2010
Bedrag van de lening	«Volledige compensatie»	€ 1 329 242 850	€ 1 329 242 850	€ 1 329 242 850	€ 1 329 242 850
Rentevoet	6.7%	5,5%	5,5%	Variabel gebaseerd op LIBOR	3% tot 2016 daarna afhankelijk van CIRR ¹
afbetalingstermijn	10 jaar	15 jaar	15 jaar	15 jaar	Afhankelijk van uitstaande bedrag in 2016. Uiterlijk 2046.
Aflossingsvrije periode	3 jaar	7 jaar	7 jaar	7 jaar	8 jaar (...<2016)
Bijzondere voorwaarden			Aflossing per termijn max. 2% van de groei van de IJslandse Economie	Geen rente over 2009 en 2010	Geen rente over oktober 2008-oktober 2009 Aflossing per jaar max. 5% overheidsinkomsten en min. 1,3% BNP T-1

¹ CIRRs zijn minimumrentes toepasselijk voor exportkredieten uitgegeven door OESO-landen.

De partijen verklaren vervolgens dat zij niet opnieuw zullen onderhandelen. Het Icesave-dispuut zal door de EFTA Surveillance Authority (ESA) worden voorgelegd aan het EFTA Hof in Luxemburg.

*De heer **Barnard**: «(...) Ik zie het als volgt: de zittende IJslandse regering definieert de situatie zodanig dat zij niet competent is om er in een directe onderhandeling met Nederland en het Verenigd Koninkrijk uit te komen. Dat was namelijk de uitkomst van met name de discussie over het tweede referendum en de positie die de IJslandse president daar had ingenomen: zonder verkiezingen in IJsland of zonder referendum zou iets à la deze afspraak onmogelijk zijn. Bovendien hebben de nee-stemmers in IJsland in zekere zin hun zin gekregen. Zij namen toen namelijk nog steeds het standpunt in dat er helemaal geen sprake was van een juridische verplichting. De EFTA Surveillance Authority is «in aanloop naar» een juridische*

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 269.

² Kamerstuk 31 371, nr. 356.

procedure. Dat zou kunnen uitmonden in een dagvaarding bij het EFTA Court of Justice. De mensen die destijds nee zeiden, zeggen: zie je wel, daar kunnen wij ons verhaal doen en wij hebben onze «day in court». Ondertussen werkt de Winding up Board – dat zijn curatoren van de boedel – netjes en gestaag door om via die weg tot terugbetalingen te komen.»¹

De commissie plaatst in het licht van het bovenstaande serieuze vraagtekens bij de opstelling van IJsland, zowel toen op 11 oktober 2008 de voorlopige overeenkomst werd ondertekend als daarna. Hoewel een Memorandum of Understanding strikt juridisch partijen niet bindt, roept de afwijzing van elke verplichting op grond van de overeenkomst in de periode daarna bij de commissie twijfel op over de goede trouw van IJsland.

Is de Staat IJsland verantwoordelijk voor de depositogarantie?

De commissie heeft geconstateerd dat IJsland relatief snel, al eind oktober 2008, het standpunt inneemt dat de overheid niet verantwoordelijk gehouden kan worden voor de uitvoering van het depositogarantiestelsel als het fonds dat daarvoor is opgezet onvoldoende middelen bevat.

IJsland stelt zich op het standpunt dat de relevante Europese regelgeving IJsland er slechts toe verplicht een garantiestelsel in het leven te roepen. Het land kan niet worden verplicht om bij te springen als blijkt dat het stelsel te weinig middelen bevat.

Nederland en het Verenigd Koninkrijk betogen daarentegen dat alleen het opzetten van een depositogarantiestelsel onvoldoende is. IJsland had het stelsel in staat moeten stellen de verplichtingen na te komen. Nu IJsland dat heeft verzuimd, dient het zelf de garanties na te komen.

De heer Barnard: «Ik ben van mening dat je een zodanig depositogarantiestelsel moet inrichten dat er uitbetaald wordt, juist in een crisissituatie. Dat is de logica van de richtlijn. Die dient ervoor, te zorgen dat spaarders geen reden hebben om een bankrun te ondernemen. Het is een paraplu die je moet hebben voor het geval dat het gaat regenen en niet op het moment dat de zon schijnt.»¹

Inmiddels is een aantal maal door onafhankelijke partijen een uitspraak gedaan over de vraag of IJsland al dan niet verplicht is de uitkering van de gegarandeerde spaartegoeden over te nemen. Al op 7 november 2008 wordt een uitspraak gedaan door een arbitragecommissie bestaande uit vertegenwoordigers van de Europese commissie, de Europese Centrale Bank, de juridische dienst van de Europese Raad, de ESA en de EFTA.

Deze arbitragecommissie is ingesteld naar aanleiding van een bijeenkomst van de ministers van Financiën van de Europese Unie en de EFTA, waarin de situatie in IJsland aan de orde kwam. Deze arbitragecommissie concludeerde dat IJsland gehouden was ervoor te zorgen dat alle spaarders bij IJslandse banken hun tegoeden tot een minimum van 20 000 euro vergoed krijgen.² De arbitragecommissie onderschrijft daarmee het standpunt van de Nederlandse en Britse overheid.

Het feit dat de onderhandelingen zich voortslepen, doet de EFTA Surveillance Authority er vervolgens in mei 2010 toe besluiten om een formele procedure te starten tegen IJsland. Ook de ESA concludeert dat

¹ Openbaar verhoor van de heer Barnard, 10 november 2011.

² De arbitragecommissie concludeerde dat: *Iceland has to ensure that the depositors are treated in compliance with the EEA Agreement, including the Deposit-Guarantee Directive, which requires that deposits are repaid up to at least 20 000 EUR for each depositor when deposits become unavailable, regardless of whether their deposits are held in Iceland or at a branch of an Icelandic bank in another EEA State. Iceland should take all appropriate measures to ensure respect of the provisions of the EEA Agreement.* Het advies is beschikbaar op <http://www.island.is/media/frettir/30.pdf>.

IJsland op grond van de Europese richtlijn inzake depositogaranties verplicht is spaarders tot een minimum van 20 000 euro te vergoeden.

«The Icelandic Government has in a letter to the Authority argued that it considers setting up a guarantee scheme to be enough to fulfil its obligations under the Directive. It has also argued that that the Directive may not be applicable if deposits are unavailable because of a major and general banking crisis. The Authority disagrees on both points. The Deposit Guarantee Directive ensures that depositors are guaranteed compensation of up to 20 000 Euros if their bank fails. Each state must make sure that depositors are protected. That protection is essential for bank customers to have confidence that their deposits are safe. In its emergency response to the banking crisis in October 2008, the Icelandic Government made a distinction between domestic depositors and depositors in foreign branches. Domestic deposits continued to be available after they were taken over by New Landsbanki, whereas the foreign depositors lost access to their deposits and did not enjoy the minimum guarantee. It is not possible to differentiate between depositors to the extent they are protected under the Directive. By acting as it did and leaving the depositors in Icesave's Dutch and UK branches without even the minimum guarantee, Iceland acted in breach of the Directive.»¹

Hoewel inmiddels is gebleken dat ook derden het Nederlandse standpunt delen, roept de langdurige discussie de vraag op in hoeverre de minister van Financiën een verantwoord risico heeft genomen met het afgeven van een garantie op de Icesave-tegoeden zonder dat al sprake was van een overeenkomst met de IJslandse autoriteiten.

De commissie meent dat het, gelet op de omstandigheden waarin IJsland zich in oktober 2008 bevond, onwaarschijnlijk was dat IJsland op korte termijn de verplichtingen zou kunnen nakomen, zelfs wanneer het land die verplichtingen onverkort zou erkennen. De commissie heeft geconstateerd dat het risico op niet-nakoming van de vermeende verplichtingen door IJsland door de minister is onderkend maar, begrijpelijkerwijs, is afgewogen tegen de noodzaak om een signaal af te geven aan spaarders in Nederland.

Vraag: *«(...) U hebt dus bekendgemaakt op 9 oktober: linksom of rechtsom, wij garanderen in ieder geval dat het goed komt. Uiteindelijk heeft de Nederlandse Staat afgerond 1,3 mld. voorgesloten, in feite het deel dat voor rekening zou komen van IJsland, de eerste tranche in het depositostelsel. Dat geld hebben wij overigens nog steeds niet terug, maar op het moment dat u dat voorschoot, of zei het te zullen gaan voorschieten, had u nog helemaal niets van overeenstemming, of zelfs een begin van overeenstemming, met IJsland. Er stond niets op papier. Vond u het een verantwoord risico dat u op dat moment nam?»*

De heer Bos: *«Jazeker.»*

Vraag: *«Waarom?»*

De heer Bos: *«Omdat het grotere doel dat wij dienden was het temmen van mogelijke paniek, het bezweren van mogelijke paniek in het financiële systeem. Dat was het aller-, allerbelangrijkste.»*

¹ <http://www.eftasurv.int/press--publications/press-releases/internal-market/nr/1253>.

Daarnaast waren mijn adviseurs van mening – goed, dat is geen absolute zekerheid, dat was een opinie waaraan ik veel waarde hechtte – dat wij uiteindelijk IJsland hiervoor verantwoordelijk zouden kunnen houden en het dus alsnog op IJsland zouden kunnen verhalen. Ze konden dat niet met zekerheid zeggen. Ze konden niet zeggen hoeveel tijd wij daarvoor nodig zouden hebben. Dat blijkt nu allemaal, maar het grotere goed was het bezweren van paniek. Die afweging is exact zo gemaakt: de zekerheid hadden we niet en toch moet je een beslissing nemen.»¹

Uit de door de commissie bestudeerde documenten blijkt vervolgens dat het ministerie van Financiën nog op 9 oktober 2008 juridisch advies vraagt aan de landsadvocaat over de positie van de Nederlandse spaarders bij Icesave, en over mogelijke bezwaren van het door DNB uitkeren van voorschotten aan Nederlandse spaarders.

Onverminderd wat de commissie over de noodzaak heeft opgemerkt, acht zij de conclusie gerechtvaardigd dat de minister zijn beslissing zorgvuldig heeft voorbereid alvorens spaarders toe te zeggen dat zij linksom of rechtsom hun tegoeden zouden terugkrijgen. Daarmee heeft hij naar het oordeel van de commissie een verantwoord risico genomen.

Discriminatie

In de periode na 11 oktober voert Nederland een aantal gesprekken met IJsland. Deze gesprekken gaan vooral over de uitwerking van het op 11 oktober afgesloten MoU maar er wordt ook gesproken over de positie van niet door het depositogarantiestelsel gedekte Nederlandse gedupeerden van de IJslandse banken. De Nederlandse overheid vraagt in deze gesprekken aandacht voor een gelijke behandeling van schuldeisers (*paritas creditorum*) door de IJslandse autoriteiten.

In dit verband speelt de splitsing van de IJslandse banken een centrale rol. Zoals hiervoor is opgemerkt, besluit de IJslandse overheid op 9 oktober de moeder van Icesave, Landsbanki, op te splitsen. New Landsbanki, met de binnenlandse activiteiten, maakt in handen van de IJslandse overheid een doorstart, terwijl Old Landsbanki, met de buitenlandse activiteiten en de schulden, op termijn zal worden geliquideerd. Het gevolg van deze handelwijze is dat IJslandse rekeninghouders bij Landsbanki relatief weinig last hebben van het faillissement van de bank. Hun rekeningen zijn vrijwel onmiddellijk na de ineenstorting van de bank weer beschikbaar. Buitenlandse rekeninghouders krijgen daarentegen te maken met een faillissementsprocedure.

Met deze handelwijze lijkt IJsland te discrimineren tussen de eigen inwoners en rekeninghouders in andere landen, hetgeen in strijd is met Europese regelgeving.

De heer Ruding: «Het was en is onaanvaardbaar dat IJsland toen heeft besloten om discriminatie te plegen – er is geen ander woord voor – om IJslandse spaarders in die moeilijke situatie beter te behandelen dan buitenlandse spaarders bij IJslandse banken. Dat waren in feite dus Nederlandse en Engelse spaarders. Het gaat echter om het principe. Dat is sowieso onaanvaardbaar. Dat past ook helemaal niet in de benadering die de Europese Unie hanteert. IJsland heeft zich daarbij aangesloten als lid van de Europese Economische Ruimte en deed dus mee aan al die afspraken. (...).»²

¹ Openbaar verhoor van de heer Bos, 7 december 2011.

² Openbaar verhoor van de heer Ruding, 7 november 2011.

Dit oordeel wordt gedeeld door de ESA. De ESA concludeerde op 26 mei 2010 ook dat IJsland door te discrimineren tussen IJslandse spaarders en spaarders van elders uit Europa in strijd heeft gehandeld met het EFTA-verdrag. Op 14 december 2011 heeft de EFTA besloten IJsland voor het EFTA-Hof in Luxemburg te dagen.¹

De commissie heeft geconstateerd dat hoewel dit element door het ministerie van Financiën wel onder de aandacht wordt gebracht van de IJslandse autoriteiten, Nederland er tegelijkertijd voor lijkt te kiezen de positie van andere gedupeerden ondergeschikt te maken aan de afwikkeling van de voorfinanciering. Het ministerie van Financiën kiest ten aanzien van deze vermeende discriminatie voor een terughoudende opstelling jegens de IJslandse autoriteiten.

In de openbare verhooren is de vraag aan de orde geweest of de Nederlandse overheid de pogingen van spaarders met meer dan 100 000 euro om met de IJslandse autoriteiten tot een vergelijk te komen bewust heeft tegengewerkt.² Hiervoor heeft de commissie geen aanwijzingen gevonden.

7.8 Huidige status

De voorfinanciering van de uitkering van het IJslandse depositogarantiestelsel heeft geresulteerd in een voorlopige uitgave van ruim 1,3 miljard euro voor de Nederlandse Staat. Dit betreft de lening aan het IJslandse depositogarantiestelsel. Via DNB heeft de Staat nog circa 106 miljoen euro uitgekeerd als gevolg van de verruiming van de dekking. Het betreft de kosten voor het schrappen van het eigen risico over de tweede 20 000 euro en de kosten voor de verruiming naar 100 000 euro. Deze aanpassingen van de dekking zijn van toepassing op spaarders bij Icesave, maar zijn niet achteraf in rekening gebracht bij de banken. Dit volgt uit het feit dat de dekking van het depositogarantiestelsel in Nederland is verhoogd op een moment waarop de acute problemen bij Landsbanki zich reeds hadden gemanifesteerd. De banken betalen uiteindelijk een bedrag van circa 200 miljoen euro voor hun deel van de dekking tussen 20 887 euro en 40 000 euro.

Spaarders met meer dan 100 000 euro hebben zich voor het deel boven de 100 000 euro moeten melden bij de curatoren van Landsbanki. Uit het faillissementsverslag van de bewindvoerders bij Landsbanki Amsterdam blijkt dat zij tezamen (na ontvangst van de uitkering uit het depositogarantiestelsel) nog ongeveer 40 miljoen euro te vorderen hebben.

De vraag hoe hoog de uiteindelijke rekening voor de diverse partijen zal zijn, is afhankelijk van de zogenoemde recovery rate van de boedel van Landsbanki. De recovery rate geeft aan welk percentage van de vordering uit de boedel kan worden voldaan. Het IJslandse depositogarantiefonds, DNB (de uitvoerder van het Nederlandse depositogarantiestelsel) en de Nederlandse Staat hebben vorderingen op Landsbanki. Bij de uitbetaling van spaartegoeden aan spaarders hebben zij de claims van die spaarders op de bank overgenomen. Zij zullen bij de afwikkeling van het faillissement een deel van dat bedrag terug ontvangen. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld de spaarders met meer dan 100 000 euro en de gedupeerde medeoverheden.

¹ <http://www.eftasurv.int/press--publications/press-releases/internal-market/nr/1560>.

² Het betreft het openbaar verhoor van de heer van 't Geloof, 14 november 2011.

Onderdeel van de faillissementswetgeving die het IJslandse parlement op 6 oktober 2008 heeft aanvaard, is de toekenning van preferente status aan vorderingen van depositohouders. Deze voorkeurspositie is onderdeel geweest van een aantal juridische procedures, maar is door het IJslandse Hooggerechtshof bevestigd.¹ De curatoren hebben op 1 september 2011 de meest recente cijfers gepubliceerd. Hieruit blijkt voornamelijk dat de recovery rate voor preferente schuldeisers afhankelijk van de gehanteerde wisselkoers tussen de 98% en 103% van de boekwaarde betreft.² Op 7 december 2011 is door de curatoren een eerste uitkering gedaan. Uit een bericht van de curatoren blijkt die circa een derde van de erkende preferente vorderingen te betreffen.

7.9 Conclusies

Kritische kanttekeningen bij besluitvorming toetreding Landsbanki tot Nederlands Depositogarantiestelsel

1. De commissie plaatst vraagtekens bij het besluitvormingsproces binnen DNB in het kader van de aanvullende toetreding van Landsbanki tot het Nederlandse depositogarantiestelsel. De commissie constateert dat het besluit om de topping-up te verlenen niet tijdig op het hoogste niveau binnen DNB aan de orde is gesteld. Daardoor zijn twijfels over de wenselijkheid van het verlenen van de topping-up te laat gekomen om het besluit te beïnvloeden. De commissie acht dit onbegrijpelijk.

Mogelijke consequenties van faillissement onvoldoende in kaart gebracht

2. De commissie stelt vast dat DNB de beperkingen die inherent waren aan het IJslandse depositogarantiestelsel heeft onderkend, zij het pas na de aanvaarding van de aanvullende toetreding van Landsbanki tot het Nederlandse depositogarantiestelsel.

Landsbanki was voor IJsland systeemrelevant, hetgeen betekent dat een probleem bij Landsbanki vrijwel zeker tot een systeemcrisis in IJsland zou leiden. Het depositogarantiestelsel was slechts zeer beperkt vooraf gevuld en een ex post omslag bij de overige banken was, in die omvang en als gevolg van een probleem bij een systeembank, geen reële mogelijkheid. Gelet op de omvang van de IJslandse economie en de verhouding tot de gegarandeerde deposito's, kon ook niet worden gerekend op de IJslandse Staat als onmiddellijke achtervang voor het IJslandse garantiestelsel. De commissie meent dat uit deze beperkingen volgt dat het tijdig en volledig nakomen van de verplichtingen door het garantiestelsel, al dan niet met hulp van de IJslandse Staat, niet waarschijnlijk was.

De commissie is van oordeel dat de risico's bij Landsbanki en de beperkingen van het IJslandse depositogarantiestelsel voor DNB aanleiding hadden moeten vormen om ook ten aanzien van de IJslandse depositogarantie nadere actie te overwegen.

Het had naar het oordeel van de commissie in ieder geval in de rede gelegen de mogelijke consequenties van een faillissement van Landsbanki in beeld te brengen. Hiermee is niet gezegd dat DNB de concrete val van Landsbanki had moeten voorzien. Het behoort tot de taak van de toezichthouder om rekening te houden met een «zwart scenario», zeker wanneer een dergelijk scenario niet denkbeeldig is. De commissie meent daarbij dat dit laatste eveneens geldt voor de minister van Financiën.

¹ Uitspraak van het IJslandse Hooggerechtshof van 28 oktober 2011.

² <http://www.lbi.is>.

Noodzaak om spaartegoeden te garanderen staat niet vast

3. De commissie stelt voorop dat de spaartegoeden bij Icesave tot 20 887 euro waren gedekt door het IJslandse garantiestelsel. Het feit dat diende te worden overwogen in hoeverre de Nederlandse Staat de helpende hand moest reiken, was een direct gevolg van het in gebreke blijven van IJsland. De commissie acht de handelwijze van IJsland kwalijk.

De minister van Financiën heeft met het besluit de tegoeden van spaarders te garanderen, willen voorkomen dat het faillissement van Icesave het vertrouwen van spaarders zodanig zou aantasten dat de stabiliteit van andere banken in gevaar kwam. Voor de commissie staat de noodzaak om de tegoeden van spaarders bij Icesave te garanderen teneinde de stabiliteit van het financieel systeem te kunnen waarborgen niet vast. De kenmerken van Landsbanki/Icesave – buitenlandse instelling, kleine operatie – maken dat een besmetting van Nederlandse financiële instellingen door problemen bij Icesave, ook onder de omstandigheden in oktober 2008, geen vaststaand gegeven was.

Niettemin begrip voor besluit garantie spaartegoeden om onrust tegen te gaan

4. De commissie onderkent dat, hoewel Icesave geen systeemrelevante instelling kan worden genoemd, afzien van tegemoetkoming meer onrust zou hebben veroorzaakt. De commissie heeft om die reden wel begrip voor de wens van de minister van Financiën een vertrouwenwekkend signaal af te geven. Daar komt bij dat de commissie het denkbaar acht dat een tegemoetkoming aan de spaarders bij Icesave, gelet op de maatschappelijke onrust, daadwerkelijk politiek onvermijdelijk zou worden.

Proportionaliteit: besluit tot toepassing verhoogde dekking van 100 000 euro terecht

5. Op 7 oktober 2008 had de minister van Financiën besloten de dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel te verhogen naar 100 000 euro. De minister had ertoe kunnen besluiten die verhoging niet van toepassing te verklaren op spaarders bij Icesave. De commissie meent echter dat de minister daartoe terecht niet heeft besloten en ook op spaarders bij Icesave de verhoogde dekking van 100 000 euro heeft toegepast. Dit sluit aan bij wat de commissie als algemeen gevoel van rechtvaardigheid typeert: andere spaarders zouden hun tegoeden tot een hoger bedrag gegarandeerd zien, terwijl diegenen die daadwerkelijk een beroep op deze garanties willen doen daarvan zouden worden uitgesloten.

Proportionaliteit: 100 000-plus spaarders terecht niet gecompenseerd

6. Tot 7 oktober 2008 waren spaartegoeden van Nederlandse spaarders gegarandeerd tot ten hoogste van 40 000 euro, na die datum was de garantie ten hoogste 100 000 euro. Voor spaarders bij Icesave was duidelijk, of had duidelijk behoren te zijn, dat hun spaartegoeden maar tot een beperkt bedrag waren gegarandeerd. De commissie heeft reeds geconcludeerd dat door de minister terecht is besloten de verhoogde dekking van 100 000 euro op spaarders bij Icesave toe te passen. Een schadevergoeding aan spaarders bij Icesave met een spaartegoed van boven de 100 000 euro zou de dekking van het depositogarantiestelsel te boven zijn gegaan en was meer dan waarop spaarders konden rekenen. De commissie ziet voor een volledige compensatie van spaarders bij Icesave geen aanleiding.

Garantie was verantwoord risico

7. Er was ten tijde van het besluit van 9 oktober 2008 om een, zij het voorwaardelijke, garantie te geven voor de tegoeden van Icesave-spaarders nog geen overeenstemming met de IJslandse autoriteiten. Het was naar het oordeel van de commissie ook niet waarschijnlijk dat het IJslandse depositogarantiestelsel op korte termijn tot uitkering zou (kunnen) overgaan.
De commissie constateert dat de minister van Financiën daarmee een risico heeft genomen. Dat risico is onderkend, maar is afgewogen tegen de noodzaak om een signaal af te geven aan spaarders in Nederland. De commissie acht de conclusie gerechtvaardigd dat de minister zijn beslissing zorgvuldig heeft voorbereid alvorens spaarders toe te zeggen dat zij linksom of rechtsom hun tegoeden zouden terugkrijgen. Daarmee heeft hij naar het oordeel van de commissie een verantwoord risico genomen.

Twijfel over opstelling IJsland

8. De commissie plaatst kanttekeningen bij de opstelling van IJslandse autoriteiten in het vervolgtraject op het op 11 oktober 2008 afgesloten Memorandum of Understanding. Hoewel een Memorandum of Understanding formeel de partijen niet bindt, roept de afwijzing van elke verplichting in de periode daarna bij de commissie twijfel op over de goede trouw van IJsland.

HOOFDSTUK 8 KAPITAALVERSTREKKINGSFACILITEIT

8.1 Inleiding

Op donderdag 9 oktober 2008 presenteerden de Nederlandse autoriteiten¹ een aantal maatregelen om de stabiliteit van en het vertrouwen in het Nederlandse financiële stelsel te waarborgen en de financiële ondernemingen die hiervan deel uitmaakten, te beschermen. Een van die maatregelen was de kapitaalverstrekkingfaciliteit. De overheid committeerde zich tot het verstrekken van kapitaal aan banken en verzekeraars die als gevolg van de financiële crisis niet in de gelegenheid waren om te voldoen aan de kapitaaleisen die DNB noodzakelijk achtte.²

Voor de faciliteit kwamen financiële instellingen in aanmerking die fundamenteel gezond en levensvatbaar waren en die in Nederland gevestigd waren. Ook financiële dochterondernemingen van buitenlandse financiële ondernemingen of groepen met zetel in Nederland kwamen in aanmerking.³ Een bedrag van 20 miljard euro was in ieder geval beschikbaar.

Op 9 oktober was nog niet vastgesteld welke vorm een kapitaalverstrekking zou krijgen. De overheid behield zo de mogelijkheid om iedere aanvraag apart te beoordelen en rekening te kunnen houden met de snel veranderende omstandigheden. De nadruk lag daarmee op het bieden van maatwerk per instelling. Naast de maatregel van herkapitalisatie maakte de overheid ook bekend dat financiële instellingen zo nodig in overleg konden treden over specifieke balansproblemen.⁴

Enkele uitgangspunten bij herkapitalisatie lagen bij de presentatie van de faciliteit al wel vast: het zo min mogelijk verstoren van de marktwerking, het beperken van de financiële risico's voor de overheid en het voorkomen van oneigenlijk gebruik.⁵ Op basis daarvan zouden voorwaarden aan een kapitaalinjectie worden verbonden. Het ging daarbij om het waarborgen van rendement, de financiering van uitvoeringskosten (bijvoorbeeld de kosten van door de overheid ingehuurde financiële adviseurs), de beloningen van bestuurders van gesteunde ondernemingen en de vertegenwoordiging van de overheid in de bestuursorganen.

Na aankondiging van de faciliteit was ING op 19 oktober 2008 de eerste instelling die een kapitaalinjectie kreeg ter grootte van 10 miljard euro. Op 28 oktober 2008 volgde AEGON met een injectie van 3 miljard euro en op 12 november 2008 werd met SNS REAAL een kapitaalinjectie van 750 miljoen euro overeengekomen. Deze instelling kreeg ook nog 500 miljoen euro kapitaal via haar meerderheidsaandeelhouder Stichting Beheer SNS REAAL. Voor de kapitaalinjecties is in het voorjaar 2009 een «fonds financiële structuurversterking» opgenomen in de begroting van het ministerie van Financiën. Daarin is 20 miljard euro beschikbaar gesteld.⁶ Het resterende deel van het fonds (6,25 miljard euro) is tot en met 10 oktober 2009 beschikbaar gesteld. De kapitaalinjecties die zijn gedaan hebben een onbepaalde looptijd. Door AEGON is het volledige bedrag terugbetaald. ING en SNS REAAL moeten nog 3 miljard respectievelijk 565 miljoen euro terugbetalen.⁷

In dit hoofdstuk wordt eerst een reconstructie gegeven van de totstandkoming en uitvoering van de kapitaalverstrekkingfaciliteit. Vervolgens wordt vanaf paragraaf 3 een analyse gegeven over de faciliteit en de kapitaalinjecties aan de hand van de noodzaak, proportionaliteit, tijdigheid

¹ Gezamenlijke perspresentatie door de minister van Financiën en de president van DNB.

² Kamerstuk 31 371, nr. 18.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 18.

⁴ Kamerstuk 31 789, nr. 3.

⁵ Kamerstuk 31 371, nr. 18.

⁶ Kamerstuk 31 965 IXB, nr. 2.

⁷ Per 1 maart 2012. De bedragen zijn exclusief verschuldigde rente of terugkooppremies.

en de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt. Tot slot worden de conclusies weergegeven.

8.2 Reconstructie

Voor de val van Lehman Brothers op 15 september 2008 lag er noch bij het ministerie van Financiën noch bij de Nederlandsche Bank (DNB) een plan voor een kapitaalverstrekkingfaciliteit. Wel waren er afspraken gemaakt over de rolverdeling in het geval er sprake zou zijn van herkapitalisatie van financiële instellingen. Kort samengevat hielden deze in: DNB verleent zo nodig liquiditeitssteun en de minister van Financiën kan besluiten een instelling te herkapitaliseren.¹ Na de val van Lehman Brothers beseften de overheden in de Verenigde Staten en Europa dat er een antwoord op de financiële crisis nodig was. De kapitaalverstrekkingfaciliteit was een onderdeel van het antwoord dat door de Nederlandse overheid is geformuleerd.

8.2.1 Aanloop

Tot eind september 2008: maatregelen gericht op liquiditeit

In het rapport Verloren krediet: eindrapport parlementair onderzoek financieel stelsel is de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (Tcofs) ingegaan op het ontstaan van de financiële crisis en de wijze waarop deze zich in Nederland ontvouwde.² Vóór het uitbreken van de kredietcrisis zorgden ruime liquide middelen en een lage rente voor een sterk aantrekkende economie. De problemen op de onroerendgoedmarkten, in het bijzonder in de Verenigde Staten, luidden een snelle daling in van de waarde van vermogenstitels zoals aandelen, obligaties en gesecuritiseerde hypotheeklen. Vrijwel alle beleggingscategorieën kregen te maken met aanzienlijke waardeverminderingen en negatieve herwaarderingen. De afwaarderingen op de diverse beleggingsportefeuilles onder de internationale boekhoudregels gingen ten koste van de winsten en het eigen vermogen van de instellingen.³

Niet alleen de winstgevendheid en het eigen vermogen van de banken en verzekeraars kwam onder druk. Tegelijk werden door de actoren op de financiële markten, zoals investeerders, analisten, kredietbeoordelingbureaus en financiële instellingen zelf, steeds hogere kapitaalbuffers bij financiële instellingen geëist. Deze hogere eis ontstond door onzekerheid op de financiële markt en doordat de risico's op de balansen van de banken hoger werden geschat dan daarvoor.⁴ Hierdoor werd niet alleen meer kapitaal geëist maar veranderden de verwachtingen van de markt ten aanzien van de kwaliteit van kapitaal. Daarbij is de focus steeds meer te komen te liggen op het kapitaal van de hoogste kwaliteit, het zogeheten core tier 1-kapitaal.

Voor de zomer van 2008 was de indruk bij DNB en het ministerie van Financiën dat de problemen met besmette activa en dalende kapitaalbuffers primair in de Verenigde Staten speelden. In Europa was er vooral sprake van wegvallend vertrouwen als gevolg daarvan. Dit leidde voor financiële instellingen in Nederland tot problemen op de interbancaire leenmarkt, en daarmee op het terrein van de liquiditeit. Europese maatregelen waren dan ook vooral gericht op het oplossen van de liquiditeitsproblemen. Zo konden banken die voor hun kortetermijnfinanciering geen liquiditeiten van andere banken konden krijgen tegen onderpand terecht bij de Europese Centrale Bank (ECB). Het ministerie van Financiën zag, mede gevoed door DNB, geen grote zorgen over de

¹ Kamerstuk 28 122, nr. 18.

² Kamerstuk 31 980, nr. 4.

³ Kamerstuk 31 371 – 21 507-07, nr. 37.

⁴ Besluit van de Europese Commissie van 12 november 2008 over Steunmaatregel nr. N 528/2008 – Nederland Steun aan ING Groep N.V. (C(2008) 6 936 definitief).

solvabiliteitspositie van Nederlandse instellingen. De heer Ter Haar, destijds directeur Financiële Markten en plaatsvervangend thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën verklaart in zijn openbaar verhoor:

Vraag: *«Nog even heel precies. Hebt u in die maanden voorafgaand op enig moment met klem aan DNB gevraagd «verschaf ons informatie over hoe het staat met de betrokkenheid van Nederlandse banken bij mogelijk kwetsbare producten in Amerika?»*

De heer Ter Haar: *«Nee, zo concreet niet. Wij kregen wel van tijd tot tijd een update van de Nederlandsche Bank over de sterkte en zwakte van Nederlandse financiële instellingen.»*

Vraag: *«Dat gaf geen aanleiding tot zorgen?»*

De heer Ter Haar: *«Dat gaf geen aanleiding tot zorg over de solvabiliteitspositie van instellingen.»¹*

Eind september 2008: Nederland wil een «Europees» antwoord op de crisis

Met de val van Lehman Brothers komen zaken in een stroomversnelling, het vertrouwen in financiële instellingen daalt steeds verder. De Amerikaanse overheid presenteert daarom plannen met als doel het vertrouwen in het financiële stelsel te herstellen. Voor maximaal 700 miljard dollar zou de overheid aan illiquide activa van Amerikaanse instellingen overnemen. Op dat moment is het voor de overheid in Nederland niet direct duidelijk dat ook hier financiële instellingen in de problemen komen en er maatregelen getroffen moeten worden. Men dacht dat de situatie in de Verenigde Staten, waar Lehman Brothers gevestigd was, nog steeds verschilde van die in Europa. In Europa zou er vooral nog sprake zijn van een gebrek aan liquiditeit in het interbancaire stelsel.

Rond 20 september 2008 is er in Europa dan ook nog geen sprake van een plan zoals in de Verenigde Staten was voorgesteld. Wel wordt in Europese overleggen stilgestaan bij het Amerikaanse plan en de ontwikkelingen op de financiële markten in Europa. Na een Europees overleg eind september 2008 tussen ambtenaren van het zogeheten Financial Services Committee, waar ook de heer Ter Haar namens Nederland aanwezig is, blijkt er nog geen duidelijkheid over wat Europa zal doen in reactie op de ontstane situatie. Zelf heeft de heer Ter Haar wel een plan. Op 25 september 2008 stuurt hij een e-mail aan de minister van Financiën met een voorstel dat namens Nederland kan worden ingebracht in het Europese overleg. De toenmalige secretaris-generaal en thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën, de heer Gerritse, herinnert zich daarover het volgende:

De heer Gerritse: *«Ja, natuurlijk. Er was een bijeenkomst geweest in het Financial Services Committee, waar men onder ogen had gezien wat er gebeurde en waar de vraag aan de orde was hoe daarop van de kant van de Europese overheden moest worden gereageerd. Dat was een beetje geëindigd in: gut, gut, het is wat; we staan erbij, we kijken ernaar en we weten niet goed wat ons te doen staat. Bernard ter Haar is toen gaan nadenken. Hij heeft nog eens gekeken welke discussies in de VS speelden en is toen gekomen met de gedachte: zouden wij niet met elkaar kunnen afspreken dat wij een gelijk-luidend regime maken in Europa om kapitaal in banken te steken waar dat nodig is, voor zover dat in de kern gezonde banken zijn.»²*

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

Europees herkapitalisatiefonds

Het plan van de heer Ter Haar, dat hij dan nog een Europees herkapitalisatiefonds noemt, valt goed bij de minister van Financiën. Lidstaten zouden afspreken om ongeveer 3% bbp te reserveren voor participatie in herkapitalisatie van gezonde financiële instellingen, die in de toenmalige marktomstandigheden grote moeite hadden om aan additioneel kapitaal te komen. Bij elkaar opgeteld zou het dan gaan om ongeveer 300 miljard euro, een bedrag dat volgens de heer Ter Haar een «goed Europees antwoord is op het bedrag dat in Amerika is gereserveerd».¹ Overigens zou er geen werkelijk fonds komen waarin het geld gestort zou worden. Er moesten gezamenlijke afspraken worden gemaakt over de inzet van het geld, maar iedere lidstaat zou uiteindelijk zelf over het eigen geld beslissen.

De heer Ter Haar: «Het bevatte twee belangrijke aspecten. Het plan was geboren vanuit de gedachte dat het belangrijk was om in Europa een pakket maatregelen te hebben ter herstel van het vertrouwen in de financiële sector, in antwoord op wat in Amerika op dat moment de ronde deed, het Plan Paulson. In het Plan Paulson werd heel nadrukkelijk gezocht naar oplossingen waarbij slechte delen van de bankbalans werden weggehaald en onder de hoede van de overheid werden gebracht of in ieder geval gesteund werden met overheidsgeld. Dat leek mijzelf een heel slechte benadering. Een van de wezenlijke elementen van mijn plannetje was om juist niet voor die route te kiezen, dus niet de route van het versterken van de balans, maar de voor de route van de versterking van het kapitaal. Met een relatief geringere inzet ... Balansen van banken zijn waanzinnig groot. In Europa hadden wij banken waarvan de totale balanslengte even groot was als het bbp van een land zelf. Het was dus bijna een onmogelijke opdracht om daarin te opereren. Bovendien weet je als overheid veel te weinig over die balansen om het op een zorgvuldige manier te kunnen doen. Een kapitaalbasis is veel helderder en ook veel kleiner qua totale omvang. Met een wat geringere overheidsinzet kun je dus precies dat doen wat ook gevraagd werd vanuit de financiële sector, namelijk een sterkere kapitaalbasis van de financiële instellingen. Dat was één element van het plan: kijk niet naar de balans, maar naar het kapitaal, dus een versterking van het kapitaal als basis.»¹

De heer Ter Haar ziet een aantal voordelen in zijn plan in vergelijking met de aanpak in de Verenigde Staten. Zo kan via ingrijpen op de passiefzijde van de balans met minder geld de benodigde steun worden verleend dan via ingrijpen op de actiefzijde. Maar nog belangrijker is de voorkeur om geen portefeuilles met de daarbij behorende risico's over te nemen van de financiële instellingen. Daarnaast is het lastig in de marktomstandigheden om een realistische waardering toe te kennen aan activa.

De heer Gerritse: «Een ingreep die maakte dat de Nederlandse Staat de rommel van zo'n balans haalde, vonden wij geen goede ingreep.»²

Europese afstemming eind september en begin oktober 2008

In de dagen na 25 september 2008 wordt het plan verder uitgewerkt en worden bij enkele Europese lidstaten en de Europese Commissie gepolst hoe zij denken over herkapitalisatie. In het weekend van 27 en 28 september wordt namens Nederland een zogeheten «position paper» verspreid onder een aantal landen, waarin het plan uiteen wordt gezet.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

² Openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

Ambtenaren van het ministerie van Financiën brengen op 25 september ook medewerkers van DNB op de hoogte van de plannen en verzoeken hun mee te denken. In het weekend van 27 september verneemt DNB van het ministerie van Financiën dat ambtenaren van het ministerie met een aantal Europese lidstaten al informeel overlegd hebben over het plan. DNB is hierdoor verrast, hij had niet verwacht dat er prioriteit zou worden gegeven aan het plan. Wel wordt het DNB duidelijk dat de plannen serieus zijn. De heer Gerritse meent dat DNB ook via de Europese Centrale Bank (ECB) al hierover had vernomen, maar erkent dat men «beter had moeten letten op de communicatie met DNB». ¹ Vanaf eind september geeft DNB input over wat volgens de instelling belangrijke criteria bij herkapitalisatie zijn.

Uit de stukken die de commissie heeft bestudeerd ontstaat het beeld dat medewerkers van DNB zich kunnen vinden in een aanpak van problemen via herkapitalisatie en ook het belang zien van Europese coördinatie. Men is echter minder enthousiast over het idee voor een fonds en is beducht voor de tijd en moeite die het waarschijnlijk zal kosten om de Europese constructie ook daadwerkelijk op te zetten. Tegelijk worstelt men bij DNB met de vraag wat het beste antwoord is op de ontstane situatie. De heer Houben, divisiedirecteur Financiële Stabiliteit bij DNB verklaart hierover in zijn openbaar verhoor:

*De heer Houben: «Ik denk dat we rond die tijd allemaal worstelden met een aantal vragen. We worstelden met de overgang van een liquiditeitscrisis in een systeemcrisis. We worstelden met de vraag of je die solvabiliteitsproblemen dan zou moeten oplossen door instellingen te herkapitaliseren of door heel gericht de besmette activa aan te pakken. En we worstelden met de vraag of het als je dat zou doen, dus als je het kapitaalvraagstuk zou aanpakken, het dan ook nog wenselijk zou zijn om iets aan de funding te doen. Dus we worstelden met de vraag hoe de crisis het beste op te lossen.»*²

De Europese Commissie komt ook met een reactie op de Nederlandse voorstellen en doet op 30 september 2008 zelf het voorstel om de ophoging van de dekking van het depositogarantiestelsel te koppelen aan het plan voor herkapitalisatie. Er ontstaat een breder initiatief voor een Europese aanpak van de crisis waar herkapitalisatie onderdeel van wordt.

In die dagen wordt er zowel op ambtelijk als op politiek niveau binnen Europa gezocht naar consensus over de Europese benadering. Zo brengt minister-president Balkenende op 2 oktober 2008 een bezoek aan de Franse president Sarkozy: Frankrijk is op dat moment voorzitter van de Europese Raad. Zij spreken ondermeer over de lijnen waarlangs de aanpak van de crisis gestroomlijnd kan worden en over mogelijke maatregelen, waaronder herkapitalisatie.³

Op 1 oktober 2008 wordt openbaar dat Frankrijk denkt aan voorstellen voor een Europees reddingsplan ter waarde van 300 miljard euro, een voorstel dat veel gelijkenis toont met de inzet van Nederland tot dan toe. Uit de reacties, ook in de media, blijkt dat er niet gerekend hoeft te worden op vergaande Europese afspraken. De reactie van Duitsland is duidelijk: er kan geen sprake zijn van afspraken over bijvoorbeeld te reserveren bedragen. Het land is voorstander van nationale afspraken.⁴

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Houben, 23 november 2011.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 47.

⁴ In EU miljarden opzij gezet voor banken. Algemeen Dagblad, 3 oktober 2008.

In de aanloop naar de vergadering van de Europese Raad voor Economische en Financiële Zaken (de Ecofin) van begin oktober 2008 zetten ambtenaren namens Nederland dan ook vooral in op het tot stand brengen van een gecoördineerde aanpak. Om dit te bereiken streeft het ministerie van Financiën (mede op basis van DNB-input) vanaf 3 oktober 2008 naar een Europese herkapitalisatiebenadering. Elementen als een reservering van 3% bbp en de term «fonds» worden niet meer genoemd.

Besluitvorming in de Ecofin van 7 oktober 2008

In de conclusies van de Ecofin komt de door Nederland gewenste coördinatie terug. Zo staat er dat systeemrelevante banken indien nodig worden ondersteund, bijvoorbeeld door herkapitalisatie. De concrete invulling van de aanpak wordt echter niet voorgeschreven. Er worden zeven principes vastgesteld die als richtsnoer gelden voor lidstaten¹:

1. Interventies zullen tijdig plaatsvinden en de ondersteuning moet in principe tijdelijk zijn;
2. De belangen van de belastingbetaler zullen in acht worden genomen;
3. Bestaande aandeelhouders zouden de gevolgen van de interventie moeten dragen;
4. De overheid mag veranderingen in het management doorvoeren;
5. Het management zal geen buitensporige beloningen ontvangen – overheden mogen onder andere de mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen op beloningen;
6. Het belang van concurrenten moet worden beschermd, in het bijzonder door regels voor overheidssteun;
7. Negatieve spillovereffecten moeten worden voorkomen.

Tijdens een Eurogroep-bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders op 12 oktober 2008 wordt het instrument van herkapitalisaties verder aangescherpt.² Nederland heeft zijn plannen dan al openbaar gemaakt.

8.2.2 Totstandkoming van de faciliteit

De Nederlandse overheid heeft op basis van de conclusies van de Ecofin verder gewerkt aan concrete maatregelen. In de eerste bijeenkomst op 7 oktober 2008 van de regiegroep Financiële Markten/Financiële Stabieliteit³ – ook de president van DNB is lid – wordt gesproken over de beleidslijnen om de crisis aan te pakken. Aan de orde komt dat herkapitalisatie verder uitgewerkt wordt. Concrete plannen liggen dan nog niet op tafel.⁴

DNB neemt initiatief en komt met concrete voorstellen

Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat door DNB vanaf 7 oktober intern maatregelen worden voorbereid die de Nederlandse overheid kan presenteren. DNB neemt dit initiatief ook omdat hij er vanuit gaat dat de Europese afspraken niet op korte termijn leiden tot concrete en te implementeren maatregelen.⁵ DNB hanteert voor het opstellen van mogelijke maatregelen zes uitgangspunten.

De heer Houben: «Wij wilden in de kern het volgende.

1. *Een heel ruime liquiditeitsverstrekking.*
2. *Duidelijk aan de instellingen signaleren dat zij gebruik zouden kunnen maken van ELA, een noodvoorziening door de Nederlandsche Bank.*
3. *Wij wilden een hogere depositogarantiedekking.*

¹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 624.

² Kamerstuk 31 371, nr. 47.

³ Na de overname van de Nederlandse Fortis-onderdelen constateert de minister-president dat de ministerraad niet het geschikte orgaan is om de crisismaatregelen in voor te leggen. De ministerraad komt enkel op vrijdag bijeen en daarnaast ontstaat de behoefte, vanwege de grote gevoeligheid waarmee de crisismaatregelen gepaard gaan, om in een kleiner verband beslissingen te nemen. Aan de regiegroep nemen de minister-president, beide vicepremiers, de minister van Economische Zaken, de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, de president van DNB en een beperkt aantal ambtenaren deel.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Balkende, 8 december 2011.

⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

4. *Wij wilden herkapitalisering van de banken, een maatregel die niet zozeer Europees was maar waarbij wij direct kapitaal zouden kunnen injecteren in banken.*
5. *Wij wilden de opening hebben, waar wij toen nog niet van overtuigd waren, met de flexibiliteit om te bezien of wij in het kader van de funding iets aan de garanties zouden kunnen doen.*
6. *Wij wilden een opening hebben om ook iets chirurgisch te kunnen doen aan problemen aan de actiefzijde van bankbalansen, in dit geval de geïnfecteerde portefeuilles op bankbalansen.»¹*

De directie van DNB bespreekt op 8 oktober een nota met mogelijke maatregelen.¹ Daarin staat het versterken van solvabiliteit centraal. Het voorstel is een soort garantie te geven om het eigen vermogen van instellingen te handhaven tot bepaalde niveaus. Uit de bestudeerde stukken blijkt dat overwogen is om daarbij ook concrete niveaus te publiceren, hier ziet men vanaf. Voor DNB is in ieder geval duidelijk dat de actoren op de financiële markten hogere eisen zijn gaan stellen aan de kapitaalbuffers van instellingen. De heer Wellink, destijds president van DNB:

De heer Wellink: «(...) In een heel korte periode sloegen de markten volstrekt om. Ze vroegen ineens kapitaal en begonnen hogere kapitaalratio's te eisen. Als een bank dat niet kon leveren, duvelen de koersen omlaag. In een paar weken veranderde het beeld volstrekt en begon men zich bewust te worden hoe zwak de bancaire sector gegeven de omstandigheden gekapitaliseerd was.»²

Daarnaast verwerkt DNB in haar voorstellen de opening om, zoals de heer Houben het verwoordde in zijn verhoor, «iets chirurgisch» te doen aan de problemen aan de actiefzijde van bankbalansen. De mogelijkheid moest volgens DNB geboden worden om zo nodig besmette activa over te nemen.

Besluitvorming over de kapitaalverstrekkingfaciliteit op 9 oktober 2008
Op 8 oktober presenteert het Verenigd Koninkrijk haar maatregelen voor de financiële sector. Deze hebben betrekking op liquiditeitssteun, herkapitalisatie en het garanderen van interbancaire leningen. DNB laat het ministerie van Financiën weten dat hij andere ideeën heeft dan de Britten. DNB stuurt diezelfde avond aan het ministerie van Financiën zijn eigen voorstellen voor een aanpak van de problemen op de financiële markten. Afsproken wordt dat de dag daarna overleg zal worden gevoerd tussen onder meer de minister van Financiën en de president van DNB.

Over de voorstellen voor een kapitaalverstrekkingfaciliteit is er volgens de heer Houben weinig discussie tussen het ministerie van Financiën en DNB. Er wordt gesproken over de opzet en de hoogte van het bedrag dat in eerste instantie beschikbaar zal zijn. Het bedrag van 20 miljard euro kon op korte termijn beschikbaar zijn, maar indien er meer nodig zou zijn was dat ook mogelijk. Men was er «vrij snel uit».³ Ook voor het ministerie is het in de periode duidelijk geworden dat er steun van de overheid nodig kon zijn om de kapitaalpositie van de instellingen te verbeteren, zonder dat daarbij exact was te formuleren tot welk niveau dat zou moeten.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Houben, 23 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Houben, 23 november 2011.

De heer Ter Haar: « (...) Overigens deed zich het merkwaardige feit voor dat de formele kapitaaleisen eigenlijk lager lagen dan volgens de perceptie van de markt zelf nodig was. De focus op core tier 1 zat helemaal niet in de toezichthouderregels ten aanzien van solvabiliteitsvereisten. Wat dat betreft was het ook voor de Nederlandsche Bank wel een beetje improviseren ten opzichte van de vraag wat volgens DNB op dat moment voldoende solvabiliteit was voor een instelling om een solide marktpositie te hebben. Het was op dat moment dus geen pure wiskunde voor de Nederlandsche Bank, denk ik.»¹

Verschil van inzicht is er over de door DNB gewenste maatregel om besmette activa over te kunnen nemen. Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat de minister van Financiën niet zo ver wil gaan, door een dergelijke maatregel kan het pakket zijn politieke krediet verliezen. Het valt volgens hem niet uit te leggen dat de belastingbetaler opdraait voor de slechte risico's die bankiers namen.² De president van DNB meent dat men wel over dit instrument moet kunnen beschikken. De minister van Financiën blijkt niet overtuigd: de heer Houben spreekt in zijn verhoor over aarzelingen bij het ministerie van Financiën. Het persbericht over de kapitaalverstrekkingfaciliteit bevat een tekst met daarin het door DNB gewenste haakje: «Zo nodig kunnen financiële ondernemingen voorts in overleg treden met de autoriteiten over specifieke balansproblemen».

De heer Wellink: «Hierover zit daar heel duidelijk een haakje, een zin in. Echter, als je je verplaatst in die tijd, was het standpunt van het departement volstrekt begrijpelijk. Ik heb mij er persoonlijk eigenlijk nooit echt over opgewonden. Er waren wel eens opwindingen, bij mij misschien ook, als je niet snel genoeg je zin kreeg.»³

Publicatie van maatregelen urgent

De beslissing wordt genomen om diezelfde avond de maatregelen te presenteren. Daarvoor zijn drie redenen te geven. Ten eerste is er het signaal dat Nederlandse financiële instellingen afgeven aan het ministerie van Financiën en DNB. Vóór 9 oktober 2008 zijn er gesprekken tussen het ministerie van Financiën (en DNB) met ING en AEGON over mogelijke steun van de overheid. In die gesprekken wordt duidelijk dat er maatregelen nodig zijn om niet alleen eventuele liquiditeitsproblemen maar ook mogelijke solvabiliteitsproblemen van instellingen aan te pakken. Zo onderstreept de toenmalige CEO van ING, de heer Tilmant, in een gesprek met de minister op 8 oktober de ernst van de financiële crisis en dringt hij aan op overheidsmaatregelen om de Nederlandse financiële sector te ondersteunen.⁴

Een tweede reden is de publicatie van de Britse plannen. Dit maakt het nodig om zo snel mogelijk een signaal te geven dat ook Nederland specifieke maatregelen treft.

Vraag: «En op 9 oktober was zowel het ministerie van Financiën als de Nederlandsche Bank van mening: wij moeten nu naar buiten komen met een plan, wij wachten niet op Europa. Europa had voor 12 oktober een vergadering gepland.»

De heer Wellink: «Ik vond en vind dat een dilemma, altijd. De Engelsen hadden al wat gedaan. Moet je voor Europa uit lopen? Aan de ene kant ben ik de grootste propagandist van het samendoen; doe het samen. Je kunt bij Europa nooit voorspellen – dat zien wij bij de huidige crisis – hoe lang het precies duurt. Dan is het hemd op

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 1 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011 en verslag DNB van vergadering 9 oktober 2008.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

⁴ Gegevens verstrekt door ING per brief d.d. 5 september 2011.

een gegeven moment toch iets nader dan de rok; zo werkt het.»¹

Tot slot is het de wens van de minister van Financiën om de publicatie over de compensatie rondom de Icesave tegoeden te combineren met de aankondiging van de overige maatregelen die de overheid zal treffen. Volgens de heer Bos is er sprake van urgentie en moet het plan zo snel mogelijk gepresenteerd worden.

De heer Bos: «Ja, dat was de onmiddellijke urgentie. Bij alle andere dingen geldt: als je het plan eigenlijk al klaar hebt, leidt elke minuut die je wacht alleen maar tot meer onrust. Hoe sneller, hoe beter. Wij hadden het klaar. Er zou toch een persconferentie komen over Icesave. Het effect zou dubbel zo groot zijn als het tegelijkertijd zou worden aangekondigd. Naar buiten dus.»²

8.2.3 Aankondiging

Op donderdagavond 9 oktober 2008 presenteren de minister van Financiën en de president van DNB de kapitaalverstrekkingfaciliteit aan de pers. Het belangrijkste doel van de kapitaalverstrekkingfaciliteit is het eigen vermogen van financiële instellingen te handhaven tot niveaus die de toezichthouder nodig acht. Op basis van de voorwaarden die het kabinet verbindt aan een kapitaalinjectie zijn tevens drie nevendoelen te noemen³:

- 1) terugbetaling van het kapitaal plus een marktconform rendement;
- 2) geen concurrentievoordeel door de kapitaalverstrekking;
- 3) een aangepast beloningsbeleid van de financiële instellingen.

Tweede Kamer wordt geïnformeerd na de persconferentie

Naar aanleiding van de persconferentie vraagt de Tweede Kamer diezelfde avond om een brief van het kabinet over de maatregelen. In de brief, ontvangen op 10 oktober 2008, worden de hoofdlijnen van de faciliteit beschreven.⁴ In box 8.1 staande belangrijkste punten van de kapitaalverstrekkingfaciliteit opgesomd.

Box 8.1 De kapitaalverstrekkingfaciliteit

Doelstelling

Het eigen vermogen van financiële instellingen handhaven tot niveaus die de toezichthouder nodig acht.

Kapitaalverstrekking

De bijdrage van de overheid kan verschillende vormen aannemen, zoals een participatie via preferente aandelen, of anderszins indien de rechtsvorm, groepsstructuur of andere overwegingen dat noodzakelijk maken.

Beschikbaar bedrag

Geen fonds van een specifieke omvang opgericht. Per direct is 20 miljard euro beschikbaar en als dat onvoldoende blijkt gaat daarmee niet automatisch het loket dicht.

Reikwijdte

In Nederland gevestigde en fundamenteel gezond en levensvatbare banken en verzekeraars en groepen waarvan die banken en verzekeraars deel uitmaken, alsmede op financiële dochteronderne-

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

³ Gebaseerd op de doelen die de Algemene Rekenkamer formuleerde. Kamerstuk 31 941, nr. 6–7.

⁴ Kamerstuk 31 371, nr. 18.

mingen met zetel in Nederland van buitenlandse financiële ondernemingen of groepen.

Voorwaarden

Maatwerk is het uitgangspunt. De voorwaarden gaan onder meer over rendementswaarborgen, de financiering van uitvoeringskosten van de autoriteiten door betrokken financiële ondernemingen, de bestuursbeloningen en de vertegenwoordiging in de bestuursorganen.

Rolverdeling Financiën en DNB

DNB is verantwoordelijk voor het oordeel over de gezondheid van de instelling. Tevens gaat het om een versterking van het kapitaal tot niveaus die de toezichthouder nodig acht. Het kapitaal wordt verstrekt door het ministerie van Financiën.

8.2.4 Uitvoering

De minister van Financiën biedt de Tweede Kamer, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de garantieregeling, geen uitgewerkt kader voor de uitvoering van de kapitaalverstrekkingfaciliteit aan. Zo ligt niet vast of kapitaal wordt verstrekt in ruil voor aandelen. Voor de minister van Financiën ligt de nadruk op het kunnen bieden van maatwerk per instelling. De kapitaalinjectie wordt per individuele casus toegesneden op de dan van toepassing zijnde situatie.¹

De minister van Financiën schrijft de Kamer op 10 oktober 2008 wel alvast: «Gegeven het karakter van de gehele operatie, is het niet mogelijk om voor individuele deelnemingen de procedure van artikel 34 Cw 2001 (voorhangprocedure) toe te passen, gelet op de termijn die daarbij zou gelden. Het kabinet ziet deze brief wel als een algemeen beleidskader dat in de gegeven uitzonderlijke situatie in de plaats komt van de algemene voorhangprocedure voor alle deelnemingen die in het kader van deze operatie plaats zal gaan vinden.»²

Debat met de Tweede Kamer over de faciliteit na aankondiging van de maatregel

De Kamer debatteert met de minister van Financiën over de faciliteit op 14 oktober 2008.³ De minister schetst dan drie mogelijke scenario's op basis waarvan overgegaan kan worden tot een kapitaalinjectie. Daaruit blijkt dat het overgaan tot een kapitaalinjectie niet enkel afhangt van het al dan niet voldoen aan wettelijke normen.

Minister Bos: «Er zijn verschillende scenario's. Een ervan is dat bedrijven zelf overgaan tot afwaardering en dan vervolgens een kapitaalinjectie nodig hebben om hun balans weer op orde te brengen. Een ander scenario kan zijn dat de toezichthouder zelf tot de conclusie komt dat het in het licht van de ratio's die voor solvabiliteit gebruikt worden, nodig is om tot kapitaalversterking over te gaan. Een derde scenario kan zijn dat een financiële instelling zelf om haar moverende redenen langskomt voor een kapitaalversterking. Het kan ook zo zijn dat als men aan alle wettelijke eisen voldoet, men liever de markt opgaat om het kapitaal te krijgen.»³

Tijdens het overleg op 14 oktober wordt ook gesproken over de criteria die toegepast worden om een kapitaalinjectie te kunnen krijgen. Zo past de minister het criterium «systeemrelevant» bewust niet meer toe, omdat de

¹ Kamerstuk 31 789, nr. 3.

² Kamerstuk 31 371, nr. 18.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 47.

overheid nadruk wil leggen op het kunnen waarborgen van de betrouwbaarheid van het gehele financiële systeem.

Minister Bos: «(...) Dat is heel bewust gedaan. Systeemrelevantie is typisch een concept uit vreedstijd. Als de economie stabiel is en er ergens een bank omvalt, dan kun je bezien of dat een systeemrelevante bank is en of er al dan niet iets mee moet gebeuren. Op dit moment echter kan slechts de kleinste bank zorgen voor een golf van onrust en wantrouwen door het financiële systeem heen. Vandaar dat zowel zondag als afgelopen donderdag de nadruk is gelegd op de wijze waarop wij de betrouwbaarheid van het gehele financiële systeem kunnen waarborgen zonder bij voorbaat onderscheid te maken tussen wie er wel en niet systeemrelevant is. In de discussies het afgelopen weekend in IMF-verband brachten een heleboel collega's naar voren dat toen de Amerikanen Lehman Brothers failliet lieten gaan, zij dachten dat dit geen systeemrelevante instelling was. Als je vervolgens ziet wat het direct veroorzaakte aan wantrouwen in het financieel systeem, moet je achteraf concluderen dat het dus wel een systeemrelevante instelling was. Dat onderscheid is in dit soort tijden dus veel meer fluïde dan het in andere tijden zou zijn. Daar hebben wij dan ook onze beleidslijnen op aangepast.»¹

De minister geeft vijf voorwaarden die worden verbonden aan een kapitaalinjectie. Het gaat om rendementswaarborgen, uitvoeringskosten, het beloningsbeleid, en zeggenschap. De «absolute basisconditie» is volgens hem dat het moet gaan om gezonde instellingen. Verder staat de minister stil bij de uitvoering en toepassing van voorwaarden. Zo stelt hij dat het aan DNB is om een oordeel te geven over de gezondheid van een instelling. Het gaat dan om meer dan alleen solvabiliteit. Ook de liquiditeitspositie, de kwaliteit van het management, de strategie van de betreffende onderneming en de risicospreiding spelen een rol. Het ministerie van Financiën is volgens de minister niet de eerst aangewezen partij om de gezondheid van een bankbalans te beoordelen. Deze taak ligt bij de toezichthouder DNB.

De minister benadrukt in het debat met de Kamer dat bij het beoordelen van de gezondheid ook bekeken moet worden of er geen «al te grote risico's bij de Nederlandse Staat terecht dreigen te komen». Tevens gaat de minister in op de gevolgen wanneer een instelling aanklopt die niet gezond is.

Minister Bos: «Als de Nederlandsche Bank als toezichthouder van mening is dat de balans niet voldoende kapitaalkrachtig is of dat er anderszins niet sprake is van een gezonde instelling, bijvoorbeeld omdat er te veel risico's of onbekende risico's zijn, dan zal er schoon schip gemaakt moeten worden voordat er kapitaal ingestoken wordt van onze kant.»²

De minister benadrukt in het debat ook dat het kabinet er blij mee is «dat de Europese benadering er een is van herkapitalisatie van gezonde bedrijven. Daarmee onderscheidt die benadering zich van wat tot dan toe het meest kenmerkende onderdeel was van de Amerikaanse benadering, waarbij vooral geld gebruikt wordt om slechte risico's op te kopen.» Er wordt zowel door de Kamer als de minister tijdens het algemeen overleg niet nader gesproken over de passage in de brief waaruit blijkt dat instellingen in overleg kunnen treden over specifieke balansproblemen.

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 47.

² Kamerstuk 31 371, nr. 47.

Tot slot wordt in het debat gesproken over de vormgeving van een kapitaalinjectie en of een instelling hierin een keuze heeft. De minister van Financiën stelt dat er, indien een instelling onder wettelijke verplichte of met DNB afgesproken ratio's komt, er «zaken opgelegd worden». In andere gevallen zullen er onderhandelingen plaatsvinden waarbij het ministerie van Financiën eisen zal stellen. Het is volgens de minister van Financiën aan de instelling om hiermee akkoord te gaan.

De Kamer spreekt niet over de mededeling van de minister dat hij in geval van een kapitaalinjectie in ruil voor aandelen de verplichte voorhangprocedure niet zal volgen. De Kamer lijkt daarmee stilzwijgend goedkeuring te geven aan de constructie die de minister voorstelt.

Geen verplichte kapitaalinjecties in groep instellingen

De minister van Financiën is van mening dat er geen reden is om een kapitaalinjectie in een aantal banken verplicht te stellen en zo de kapitaalbuffers te verhogen. DNB deelt dit standpunt en is van mening dat een verplichting niet in verhouding staat tot de gemiddelde gezondheid van Nederlandse instellingen. De minister licht tijdens het debat met de Kamer op 14 oktober 2008 zijn standpunt toe.

Minister Bos: «(...) Wij moeten ook goed in de gaten houden dat vergelijkingen met het Verenigd Koninkrijk niet snel mank gaan, omdat de mate van kapitalisatie van Britse banken echt fundamenteel lager was dan in Nederland. Het «tier one»-kapitaal, dus de absolute bodemgarantie qua benodigd kapitaal in het licht van solvabiliteitsvereisten, lag in het Verenigd Koninkrijk rond de 5% en moet dus van de toezichthouder naar 9% gebracht worden, terwijl in de praktijk in Nederland die «tier one»-ratio's al boven de 9% lagen (...).»¹

Ook is de minister van oordeel dat een verplichting zaken onnodig op scherp zou zetten. In het debat met de Kamer op 22 oktober 2008 blijkt dat de afweging door de minister is gemaakt, maar «iets opleggen wat die andere partij ook nog een geld kost terwijl zij zelf vindt dat het niet nodig is, is niet een situatie van waaruit ik zou willen beginnen».

DNB doet aanzet voor uitwerking van de faciliteit

DNB stuurt het ministerie van Financiën op 15 oktober 2008 een kader met daarin de condities die zouden moeten gelden in geval van een kapitaalverstrekking.² De notitie wordt verstuurd mede met het oog op de gesprekken die op dat moment met AEGON en ING worden gevoerd over eventuele steun (zie de volgende paragraaf voor een reconstructie van die onderhandelingen).

Onderscheid wordt gemaakt naar algemene criteria, solvabiliteitscriteria en governance-criteria. Over solvabiliteit stelt DNB onder meer dat de kapitaalverstrekking in voldoende mate gepaard dient te gaan met het opschonen van de actiefzijde van de balans. Op het onderwerp van governance noemt DNB dat de Staat op zou moeten treden als zakelijk aandeelhouder en volgens duidelijke procedures zou moeten handelen. Het kader heeft volgens de heer Gerritse vooral gediend als input voor de vormgeving van de injecties. In de verhoren schetst hij het volgende beeld.

¹ Kamerstuk, 31 371, nr. 47.

² Openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

De heer Gerritse: «Die notitie zal een rol gespeeld hebben als een aantal verstandige aandachtspunten die je mee had te nemen bij de beoordeling van de vraag of kapitaalsteun wel kan. Je stopt geen kapitaal in een bank waar nog zulke stukken inzitten die maken dat het onverantwoord is.»¹

Bij de uitvoering is rekening te houden met de Europese Commissie
Voor het ministerie van Financiën is op voorhand duidelijk dat de kapitaalinjecties aangemeld moeten worden bij de Europese Commissie. Tijdens de Ecofin van 7 oktober kondigde de Europese Commissie aan dat alle concrete steunmaatregelen snel op hun verenigbaarheid met de staatssteunregels worden beoordeeld. Op 13 oktober publiceert de Europese Commissie ook de Bankenmededeling: «De toepassing van de staatssteunregels op maatregelen in het kader van de huidige wereldwijde financiële crisis genomen met betrekking tot financiële instellingen».² In deze mededeling staan ondermeer overwegingen waarmee lidstaten rekening moeten houden bij het vormgeven van een mogelijke regeling. Het ministerie van Financiën meldt de kapitaalverstrekkingfaciliteit als regeling niet aan bij de Europese Commissie: de afzonderlijke kapitaalinjecties worden gemeld.³ Om de faciliteit als regeling aan te kunnen melden en te laten toetsen door de Europese Commissie zou deze op aanzienlijke punten uitgewerkt moeten worden. De mededeling biedt wel aanknopingspunten voor de vormgeving van kapitaalinjecties. Uit de mededeling blijkt duidelijk dat de Europese Commissie een onderscheid maakt tussen fundamenteel gezonde instellingen en instellingen met structurele problemen. Ook zal steun beperkt moeten worden tot het strikt noodzakelijke minimum.
Pas in volgende mededelingen, waarvan de eerste bekend wordt gemaakt op 5 december 2008 presenteert de Europese Commissie meer specifieke criteria op basis waarvan herkapitalisatie zal worden getoetst (zie hoofdstuk 12). Dat is nadat de kapitaalinjecties in ING, AEGON en SNS REAAL hebben plaatsgevonden.

Box 8.2 Tijdlijn relevante gebeurtenissen kapitaalverstrekkingsfaciliteit

Datum	Inhoud
19 september 2008	De minister van Financiën in de Verenigde Staten, de heer Paulson, stelt voor om voor de opkoop van illiquide activa 700 miljard dollar beschikbaar te stellen.
25 september 2008	De minister van Financiën reageert positief op het voorstel van zijn ambtenaar voor een Europees herkapitalisatiefonds. Lidstaten zouden afspraken maken over te reserveren bedragen voor herkapitalisatie. DNB wordt over de hoofdlijnen van het plan op de hoogte gebracht.
25 september tot	Ambtenaren polsen bij collega's in Europa het draagvlak voor het plan-Ter

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

² Mededeling van de Europese Commissie – De toepassing van de staatssteunregels op maatregelen in het kader van de huidige wereldwijde financiële crisis genomen met betrekking tot financiële instellingen (25 oktober 2008, 2008/C 270/02).

³ Commission Staff Working Paper, Oktober 2011 -The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis (SEC (2011) 1126 final).

1 oktober 2008	Haar. DNB blijkt in het weekend van 27 september verrast over de stand van zaken in het Europese overleg en levert in de dagen erna input voor de Nederlandse voorstellen. De Europese Commissie doet op 30 september het voorstel de maatregelen omtrent depositogarantie te koppelen aan het plan.
2 oktober 2008	De minister-president overlegt met de Franse president, de heer Sarkozy, over het belang van coördinatie en het instrument van herkapitalisatie. Diezelfde dag berichten media over (Franse) voorstellen voor een Europees plan. Gezien de reactie van onder meer Duitsland is duidelijk dat vergaande afspraken tussen lidstaten lastig zijn.
Begin oktober 2008	In voorbereiding op de bijeenkomst van de Ecofin-Raad worden door Nederlandse ambtenaren nieuwe voorstellen gedaan met het oog op Europese coördinatie en een belangrijke plek voor het instrument herkapitalisatie. De term fonds en afspraken over te reserveren bedragen komen te verdwijnen.
7 oktober 2008	Conclusies van de Ecofin-Raad worden vastgesteld. Er komt een gecoördineerde aanpak om het vertrouwen in en het functioneren van de financiële sector te herstellen. Het instrument van de kapitaalinjecties wordt als mogelijk instrument genoemd.
7 oktober 2008	Eerste bijeenkomst van de regiegroep Financiële Markten/ Financiële Stabiliteit vindt plaats. Gesproken wordt over de beleidslijn van herkapitalisatie. Specifieke bedragen worden nog niet genoemd. De president van DNB is lid van de regiegroep en geeft diezelfde avond opdracht aan medewerkers van DNB om plannen uit te werken.
8 oktober 2008	Het Verenigd Koninkrijk presenteert een herkapitalisatie- en garantieplan. DNB stuurt in de avond haar eigen voorstellen aan het ministerie van Financiën, ter bespreking tussen beiden de dag erna.
9 oktober 2008	DNB en Financiën overleggen over een pakket maatregelen om vertrouwen te herstellen. Op tafel liggen onder meer voorstellen inzake solvabiliteit, liquiditeit en kwaliteit van bepaalde activa. Diezelfde avond volgt na afstemming met de minister-president de presentatie van de maatregelen, waaronder de mogelijkheid voor herkapitalisatie.
10 oktober 2008	De Tweede Kamer ontvangt een brief van het kabinet met toelichting op de maatregelen

12 oktober 2008	Eurogroep bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders. Conclusies van de Ecofin-Raad worden verder ingevuld, waaronder het instrument herkapitalisatie.
13 oktober 2008	De Europese Commissie publiceert de Bankenmededeling. Deze bevat aanwijzingen om de herkapitalisatieregeling op verenigbaarheid met het staatssteunrecht te kunnen beoordelen.
14 oktober 2008	In de Tweede Kamer vindt een algemeen overleg plaats met onder meer de minister van Financiën over het pakket maatregelen van 9 oktober 2008. Naast onderwerpen als Icesave, het depositogarantiestelsel en de aankondiging van de garantieregeling wordt ook de kapitaalverstrekkingfaciliteit besproken.
19 oktober 2008	Overeenstemming over kapitaalverstrekking van 10 miljard euro aan ING.
28 oktober 2008	Overeenstemming over kapitaalverstrekking van 3 miljard euro aan AEGON.
12 november 2008	Overeenstemming over kapitaalverstrekking van 750 miljoen euro aan SNS REAAL.

8.2.4.1 ING

Na de presentatie van de kapitaalverstrekkingfaciliteit krijgt ING op 19 oktober 2008 als eerste financiële instelling een kapitaalinjectie van 10 miljard euro. De volledige reconstructie en de motivatie van deze kapitaalinjectie staat beschreven in hoofdstuk 5. In deze paragraaf wordt de vormgeving van de kapitaalinjectie beschreven.

Kapitaal wordt verstrekt in de vorm van core tier 1 securities

Het doel van de kapitaalverstrekkingfaciliteit was het eigen vermogen van instellingen te verhogen. De wijze waarop stond voor de overheid niet op voorhand vast. In de gesprekken die ING vanaf 8 oktober voert met het ministerie van Financiën en DNB worden verschillende varianten besproken. Belangrijk is daarbij dat de steun van de overheid gericht is op een versterking van het kernkapitaal. Gedurende de crisis, en vooral na de val van Lehman Brothers is de focus steeds meer gericht op kapitaal van de hoogste kwaliteit, het zogenaamde core tier 1-kapitaal. Dit kan via aandelen, in geval van ING wordt ervoor gekozen het kapitaal te verstrekken via kernkapitaaleffecten (core tier 1 securities).

Een reden daarvoor is de tijd die nodig is om, in geval van deelname via aandelen, een bijzondere vergadering van aandeelhouders uit te schrijven. Gezien de turbulente omstandigheden op de markt wordt het wachten op goedkeuring van de aandeelhouders niet wenselijk geacht door ING, DNB en het ministerie van Financiën. Daarnaast is er van de zijde van ING weinig behoefte aan de Staat als aandeelhouder. DNB is tevens geen voorstander van een langdurige grote invloed van de Staat op financiële instellingen.¹ Het ministerie van Financiën is bereid een kapitaalverstrekking in een andere vorm dan aandelen te accepteren mits aan de voorwaarden wordt voldaan zoals die zijn genoemd bij de presentatie van de kapitaalverstrekkingfaciliteit. De heer Van Eden,

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 1 december 2011.

destijds hoofd Capital Management bij ING Groep, licht in zijn openbaar verhoor toe:

De heer Van Eden: «Ja, als je de Staat als aandeelhouder zou krijgen in grote percentages, had dat een enorme hoeveelheid repercussies. Dat had te maken met change of control, met tax assets die eventueel verloren zouden gaan, met het verlies van banking licenses in verschillende jurisdicties. Het zou betekenen dat de Nederlandse Staat zich opeens zou moeten gaan bemoeien met allerlei activiteiten die wij in allerlei landen hadden, als aandeelhouder. We hadden enorme zorgen over dat scenario, dus wij wilden die kapitaalsteun vormgeven, zodanig dat dit echt aandelenvermogen was maar iets neutraler.»¹

Tot stand komen core tier 1 securities

Alleen kapitaal waarbij de bank ten eerste volledig vrij is te besluiten wel of niet dividend uit te keren, krijgt de kwalificatie core tier 1-kapitaal. Ten tweede is vereist dat de houders van deze kernkapitaaleffecten op gelijke voet staan met de houders van gewone aandelen qua uitbetaling uit de boedel als de bank failliet gaat. Ten derde moet het absorptievermogen van de verliezen hetzelfde zijn als het eigen vermogen. ING ontwikkelt mede op basis daarvan de «securities», een instrument waarmee het kernkapitaal kan worden versterkt zonder aandelen uit te geven. De core tier 1 securities zijn een mengvorm tussen een aandeel en een achtergestelde lening en ze kunnen getypeerd worden als converteerbare achtergestelde obligaties.² Dat betekent dat de Nederlandse Staat bij een faillissement van de financiële instelling dezelfde plaats in de rangorde van schuldeisers heeft als houders van gewone aandelen. Bij faillissement worden eerst de obligatiehouders uit de boedel betaald, voordat de gewone aandeelhouders en de houders van deze securities worden betaald. Bovendien is voor ING het voordeel van het instrument dat de aandeelhoudersbelangen niet verwateren, tenzij na drie jaar wordt gekozen voor een conversie naar aandelen. De core tier 1 securities benadrukken daarnaast het tijdelijke karakter van de overheidsparticipatie.

DNB rekent de vormgeving van de securities tot het core tier 1-kapitaal onder verwijzing naar de uitzonderlijke omstandigheden en het feit dat de Staat de eigenaar wordt van de securities. In een later stadium rekent Moody's de securities voor 75% als kernkapitaal. De exacte vormgeving van het instrument (zie box 8.3), vooral de hoogte van de coupon en de hoogte van de terugkooppremie, is in het onderhandelingsweekend van 18 en 19 oktober 2008 pas tot stand gekomen.

Box 8.3 Core tier 1 securities

Nederland kiest voor kapitaalverstrekking in de vorm van niet-overdraagbare en niet-stemgerechtigde kernkapitaaleffecten (core tier 1 securities). Net als bij aandelen worden de securities verkregen in ruil voor kapitaal. Er wordt een uitgifteprijs vastgesteld voor de securities, waarbij is gekeken naar de beurskoers van de aandelen van de financiële instelling. Vastgelegd is dat wanneer de instelling dividend uitkeert op gewone aandelen ook de Staat een coupon ontvangt. De jaarlijkse coupon op de effecten is 8,5% of, indien hoger, 110% van het dividend op gewone aandelen in 2009, 120% van het dividend in 2010 en 125% van het dividend vanaf 2011. Niet uitbetaald dividend vervalt (niet-cumulatief).

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Eden, 16 november 2011.

² Kamerstuk 31 941, 6-7.

De instelling mag de securities terugkopen, na goedkeuring door DNB, tegen 150% van de uitgifteprijs. Na drie jaar kan de instelling ervoor kiezen om de securities een-op-een te converteren naar aandelen. De Staat kan er dan voor kiezen in plaats van aandelen de uitgifteprijs cash terug te verkrijgen. De Staat ontvangt bij conversie dus altijd minimaal het geïnjecteerd bedrag terug. Naast Nederland koos overigens alleen België voor herkapitalisatie in deze vorm.

8.2.4.2 AEGON

Ook AEGON heeft een kapitaalinjectie ontvangen van de Staat. AEGON is in Nederland een van de grootste financiële ondernemingen: het bedrijf opereert internationaal en biedt onder meer levensverzekeringen en pensioenen aan. In de nacht van 27 op 28 oktober 2008 komen de partijen een kapitaalinjectie van 3 miljard euro overeen.

Vanaf half september 2008 is er al overleg tussen het ministerie van Financiën en AEGON. Het eerste gesprek betreft een kennismaking met de in april aangetreden CEO van AEGON, de heer Wynaendts. Daarna gaan de gesprekken over de situatie op de financiële markten. Op basis van die gesprekken wordt het AEGON duidelijk dat het bedrijf, indien nodig, kan rekenen op het ministerie van Financiën voor een vorm van kapitaalssteun. Op 7 oktober doet AEGON het verzoek aan het ministerie van Financiën om concrete opties voor steun te bespreken.¹ Vervolgens wordt DNB ingelicht, daar is men enigszins verrast. Mevrouw Kellermann, directeur toezicht op pensioenfondsen en verzekeraars bij DNB, vertelt in haar openbaar verhoor hierover:

Mevrouw Kellermann: «Ik heb in de periode voor 7 oktober zeer regelmatig telefonisch contact gehad met de top van AEGON. Toen zijn allerlei opties langsgelopen. Als ik zeg dat ik verrast was, dan bedoel ik daarmee dat ik verrast was dat ze echt hun mind hadden opgemaakt om echt naar Financiën te gaan en daar die vraag naar te leggen. Vanuit de financiële kant van het geheel kon je niet zeggen: dit is het moment, of ik had het later verwacht.»²

Ontwikkelingen bij AEGON tot oktober 2008

AEGON heeft in 2007 last van de verslechterende markten in de Verenigde Staten. De heer Streppel, toenmalig CFO bij AEGON, vertelt tijdens zijn openbaar gesprek met de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel: «Ons probleem lag aanvankelijk uitsluitend in de Verenigde Staten, waar de waardering van de kredietobligaties snel naar beneden ging, en later ook in Engeland». In 2007 verkoopt AEGON al de lagere segmenten van de subprime leningen die ze in de Verenigde Staten bezit.³ Bij de presentatie van de eerste kwartaalcijfers over 2008 zegt de heer Wynaendts: «Dat de kwaliteit van onze beleggingsportefeuille hoog is, blijkt uit het feit dat er opnieuw geen materiële afwaarderingen hebben plaatsgevonden in het eerste kwartaal. Bovendien blijven onze kapitaalpositie en kasstromen sterk.»⁴ Wel wordt in het voorjaar van 2008 een nieuwe strategie ingezet om kapitaal te gaan investeren in markten met hogere rendements- en groeiperspectieven. Daarvoor zou in vijf jaar een bedrag van 4 tot 5 miljard euro aan kapitaal vrij worden gemaakt. De strategie wordt in augustus van dat jaar nogmaals tegen het licht gehouden.⁵

Val van Lehman Brothers, zorgen nemen toe

AEGON leidt door het omvallen van Lehman Brothers en Washington Mutual een verlies van 336 miljoen euro en de koers van het aandeel

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wynaendts, 24 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van mevrouw Kellermann, 28 november 2011.

³ Kamerstuk 31 980, nr. 5.

⁴ Cijfers AEGON eerste kwartaal 2008 via website Aegon.com.

⁵ Gegevens verstrekt door AEGON per e-mail d.d. 14 november 2011.

AEGON daalt fors.¹ Hoewel het verzekeringsbedrijf niet acuut in de problemen komt door verslechterende markten (een verzekeraar heeft immers vooral te maken met verplichtingen op de lange termijn) speelt de korte termijn wel een rol. Activiteiten moeten gefinancierd worden en verliezen en herwaarderingen tasten de vermogenspositie van het bedrijf aan, met een mogelijke verlaging van de kredietwaardigheid als gevolg. De heer Streppel vertelt in zijn openbare gesprek dat het behoud van de rating nodig was «om het bedrijf zoals wij dat hadden – en hebben – voort te zetten».² AEGON hanteert als norm het benodigde kapitaal voor een AA-rating van kredietbeoordelingbureau Standard & Poor's, een norm die hoger is dan de kapitaaleisen van de toezichthouder.³ Standard & Poor's bevestigt de AA-rating van AEGON op 26 september 2008, maar kondigt aan op korte termijn de ratings opnieuw te zullen bespreken in verband met zorgen over de kwaliteit van de beleggingen bij AEGON USA. AEGON besluit in ieder geval 500 miljoen euro aan extra kapitaal vrij te maken.⁴

DNB heeft beperkt zicht op AEGON N.V.

DNB heeft in die periode geen wettelijke bevoegdheden als overkoepelend toezichthouder op AEGON N.V., de entiteit waaronder niet alleen de Nederlandse maar ook de Britse en Amerikaanse onderdelen vallen. Hierdoor is DNB formeel beperkt in de sturingsmogelijkheden op het gehele bedrijf. Wel heeft DNB op basis van vrijwilligheid afspraken gemaakt met AEGON en buitenlandse toezichthouders, ondermeer over informatieuitwisseling. Op basis daarvan krijgt DNB de informatie waar hij om vraagt. In de loop van 2008 en met het aantreden van de heer Wynaendts verbetert de informatiepositie van DNB. Echter, DNB heeft in oktober 2008 noch de door hem gewenste noch de gevraagde «film».

Mevrouw Kellermann: «In de eerste plaats, zoals ik in het begin beschreef: wij waren niet de toezichthouder op het AEGON-concern. Dat speelde in de relatie met AEGON, en gaande de jaren hebben we op vrijwillige basis met AEGON een understanding opgebouwd, zodat ons op min of meer regelmatige basis meer informatie werd gegeven dan waarop we op grond van het Nederlandse kader recht hadden. Wat je graag wilt als toezichthouder is een doorgaand beeld van hoe de situatie is in de hele groep, hoe de risico's liggen en hoe de onderlinge verbanden zijn. Daar wil je als het ware een film van maken. Wat we konden krijgen, was zo nu en dan een foto, als we daarnaar vroegen, maar dat is toch iets anders dan wanneer je het gevoel hebt dat je al jarenlang een film hebt gemaakt. Daarom hadden we in 2008 graag gewild dat je die film van de afgelopen jaren ook had gehad. Maar die hadden we niet.»⁵

Box 8.4 Het toezicht van DNB op AEGON NV

AEGON N.V. is de houdstermaatschappij die aan het hoofd staat van alle entiteiten binnen de AEGON Groep. Op grond van de Wet op het financieel toezicht (Wft) hield DNB prudentieel toezicht op die entiteiten van AEGON Groep die in Nederland vergunning houden. AEGON N.V. zelf is geen vergunninghouder. Entiteiten die in het buitenland een vergunning hebben vallen onder het toezicht daar. AEGON N.V. houdt zelf geen vergunning. Ook oefende DNB op grond van afdeling 3.6.3 van de Wft aanvullend toezicht uit op de verzekeringsgroep AEGON als geheel. De bepalingen in de Wft zijn gebaseerd op de Europese Richtlijn voor het aanvullend toezicht op verzekeringsgroepen (de Insurance Group Directive). Daaruit vloeit voort dat AEGON op groepsniveau een

¹ Besluit van de Europese Commissie van 17 augustus 2010 over steunmaatregel nr. N372/2009 – Nederland «Restructuring Aid to AEGON» (C(2010)5740 definitief).

² Kamerstuk 31 980, nr. 5.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Wynaendts, 24 november 2011.

⁴ Gegevens verstrekt door AEGON per e-mail d.d. 14 november 2011.

⁵ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Kellermann, 28 november 2011.

aangepaste solvabiliteit berekent en inzage geeft in intragroepovereenkomsten en -posities. In de praktijk heeft AEGON N.V. deze cijfers aangeleverd. Omdat AEGON N.V. geen vergunninghouder was lag deze verantwoordelijkheid formeel bij de hoogste in Nederlandse gevestigde vergunninghoudende verzekeraar van de groep. DNB kan ook alleen maatregelen nemen ten aanzien van die vergunninghoudende entiteiten.

Omdat een groot gedeelte van AEGON Groep in het buitenland opereert heeft DNB het bedrijf zo benaderd dat ook alle buitenlandse onderdelen in het toezicht betrokken konden worden. Vanaf boekjaar 2007 heeft DNB ervoor gekozen AEGON te benaderen als zogeheten financieel conglomeraat (formeel is daadwerkelijk sprake van een financieel conglomeraat sinds 1 oktober 2009). Daarbij zijn met AEGON afspraken gemaakt over de opzet van een gesprekkenstructuur en reguliere informatievoorziening. Daarnaast heeft DNB contacten met de buitenlandse toezichthouders, ook die in de Verenigde Staten. Anders dan bij Europese toezichthouders zijn de afspraken met de Amerikaanse toezichthouder op basis van een vrijwillige overeenkomst.

Doordat DNB geen formeel toezicht heeft op AEGON Groep zijn met het oog op de kapitaalinjectie en controle en toezicht daarop en na overleg met AEGON aanvullende afspraken gemaakt om de gewenste bevoegdheden van DNB vast te leggen.

Tot stand komen kapitaalinjectie AEGON

Vanwege de toenemende onzekerheden op de financiële markten besluit AEGON om concrete opties te verkennen voor steun van de overheid. AEGON laat het ministerie van Financiën weten dat het een voorkeur heeft voor een soort verzekering, een leenfaciliteit die toegang biedt tot kapitaal van de overheid indien dat nodig mocht blijken.

Uit de stukken die de commissie heeft bestudeerd blijkt dat de eerste gesprekken hierover vooral tot vragen leiden bij het ministerie van Financiën en DNB. Het is hen niet duidelijk wat nu de urgentie van het verzoek van AEGON is. Het ministerie van Financiën wil van AEGON meer informatie over de situatie van het bedrijf. Wel ziet men dat een leenfaciliteit zou kunnen bijdragen aan het nodige herstel van vertrouwen in AEGON. Vanaf 7 oktober tot aan het weekeinde voorafgaande aan het tot stand komen van de uiteindelijke overeenkomst op 28 oktober wordt gewerkt aan diverse varianten voor een leenfaciliteit. De leenfaciliteit die AEGON wenst blijkt te passen binnen het kader van de kapitaalverstrekkingfaciliteit.¹

De werkzaamheden worden verricht door het team Achilles (opgericht binnen het ministerie van Financiën en ondersteund door financieel adviseur Rothschild en juridisch adviseur De Brauw Blackstone Westbroek) en DNB (ondersteund door juridisch adviseur NautaDutilh). Het ministerie huurt een eigen financiële adviseur in om een eigenstandige positie in te kunnen nemen en «een beeld te blijven vormen over wat we aan het doen waren».²

Noodzaak om kapitaal te versterken neemt toe

Uit de stukken van de commissie blijkt dat het ministerie AEGON meerdere malen verzoekt om informatie op basis waarvan de huidige, maar ook de toekomstige financiële positie van AEGON is in te schatten. Tevens is voor het ministerie van Financiën aanvankelijk onduidelijk

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wynaendts, 24 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

waarom AEGON een constructie wil waarbij de Vereniging AEGON tussen de Staat en het bedrijf wordt geplaatst.

De inschatting van eventueel benodigd kapitaal wordt gecompliceerd door de onzekerheden in de financiële markten. Enerzijds zijn er de wettelijke kapitaaleisen en anderzijds moet er rekening gehouden worden met de eisen die door de markt worden gesteld. Deze eisen lopen steeds verder op als gevolg van onzekerheden in de markten. Daarmee wordt het volgens de heer Ter Haar voor DNB «wel een beetje improviseren ten opzichte van de vraag wat volgens DNB op dat moment voldoende solvabiliteit was voor een instelling om een solide marktpositie te hebben».¹ De inschatting is dat eind 2008 de negatieve herwaarderingsreserve kan oplopen tot meer dan 5,5 miljard euro.¹ De conclusie van zowel DNB als Rothschild is uiteindelijk dat er kapitaal bij moet. Ook AEGON komt tot die conclusie.²

Mevrouw Kellermann: «Aanvankelijk – ik zei u al dat wij hard aan het rekenen waren – konden we dat moeilijk inschatten, en moesten we meer varen op het oordeel van AEGON dan ik prettig had gevonden. Eerder in dit gesprek zei ik u al dat ik graag op dat moment een beter beeld had gehad. Gaandeweg hebben wij onze eigen berekeningen gemaakt, en kwamen wij tot de conclusie dat er wel degelijk kapitaal bij moest.»³

Vormgeving van de kapitaalinjectie

Terwijl de onderhandelingen met AEGON lopen wordt op 19 oktober 2008 bekend dat ING een kapitaalinjectie krijgt. Vanaf dat moment zouden de voorwaarden die aan AEGON gesteld worden, volgens het ministerie van Financiën niet te veel mogen afwijken van de voorwaarden zoals gesteld aan ING.

De heer Bos: «(...) Toen het 10 mld.-raamwerk van ING er stond, is dat wel gebruikt als model, met name wat betreft het type hybride effecten, voor de andere steunoperaties.»⁴

Het ministerie van Financiën ziet niets in een leenfaciliteit als de voorwaarden te veel afwijken. Het ministerie van Financiën komt dan ook met voorstellen die zoveel als mogelijk gebaseerd zijn op de constructie met ING. De aanpak voor ING gaat dienen als kader voor toekomstige kapitaalinjecties.

Vraag: «(...) Nadat op 19 oktober de deal met ING is gesloten, volgt op 28 oktober AEGON en op 13 november SNS REAAL. U hebt net verklaard dat na de deal met ING het beeld bij het ministerie was: wij hebben een soort kader ontwikkeld. Is dat correct? Uit de verhoren die wij tot nu toe hebben gehad met de instellingen, bleek dat AEGON en SNS kwamen voor een soort verzekering.»

De heer Gerritse: «Ja, dat is waar. U moet het zich zo voorstellen. Iemand's huis staat in brand, hij komt naar je toe en vraagt of je hem even wilt verzekeren. Wij hebben altijd gezegd: dat is tegen een wat andere premie dan een gewone verzekering. Maar de vraag is of het goedkoper is dan er meteen wat aan te doen, dus wij zullen er meteen maar wat aan doen. Wij waren misschien bereid geweest om dat in de vorm van een garantie te doen, maar dan had die tegen soortgelijke voorwaarden gemoeten.»⁵

¹ Gegevens verstrekt door AEGON per e-mail d.d. 14 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wynaendts, 24 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Kellermann, 28 november 2011.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

Voor DNB is het vooral van belang dat er steun voor AEGON beschikbaar komt. Hoe is van minder groot belang. In de gesprekken tussen AEGON en het ministerie van Financiën neemt DNB geen positie in, voor zowel de voorkeur van AEGON als de inzet van het ministerie toont men begrip.

Vraag: «Heeft de Nederlandsche Bank het niet als een bezwaar ervaren dat er op een bepaald moment werd gekozen voor het ene model en niet voor zo'n verzekeringsfaciliteit zoals beide instellingen die wensten?»

De heer Wellink: «Nee, bij mijn beste weten niet. Ik heb zelfs het gevoel, maar dan moet ik heel diep uit mijn geheugen putten, dat wij eigenlijk best begrepen waarom de Staat koos voor deze benadering om alle gevallen zo veel mogelijk op dezelfde wijze te behandelen. Anders wordt het immers steeds ingewikkelder als je bij elk volgend geval weer nieuwe modaliteiten gaat introduceren.»¹

Op 24 oktober stelt AEGON vast dat, op basis van de meest recente berekeningen, de hoogte van de steun door AEGON anders wordt geschat dan door DNB. AEGON denkt dat 2 miljard euro volstaat terwijl de zeer prudente benadering van DNB koerst op 4 miljard euro.² Duidelijk is dat zoveel als mogelijk de vormgeving zal worden gebaseerd op de constructie zoals met ING. AEGON hecht daarbij ook waarde aan het oordeel van de ratingbureaus, een proces waar het ministerie van Financiën en DNB geen invloed op hebben. Zij zijn daarbij afhankelijk van de informatie die AEGON doorgeeft na overleg tussen AEGON en de kredietbeoordelingbureaus.³ Wanneer op maandag 27 oktober in de middag de slotonderhandelingen beginnen over de steun aan AEGON staat de hoogte en vormgeving van de kapitaalinjectie nog niet vast. Tijdens de slotonderhandelingen wordt de keuze gemaakt voor een kapitaalinjectie van 3 miljard euro en krijgt AEGON de optie om 1 miljard euro versneld en onder, voor AEGON gunstiger voorwaarden terug te betalen. Voor een overzicht van de invulling van de kapitaalinjectie in AEGON, zie box 8.5.

AEGON ziet uiteindelijk af van een leenfaciliteit, mede omdat de beschikbaarheidspremie die het ministerie van Financiën verlangt voor deze leenfaciliteit «prohibitief hoog is».² Daarnaast wordt door alle partijen geconcludeerd dat een kapitaalinjectie op dezelfde wijze als bij ING wenselijk is. De mogelijkheid van vervroegde aflossing van een deel van de injectie onder gunstigere voorwaarden is een direct gevolg van de wens die AEGON had voor een faciliteit. De heer Wynaendts, voorzitter van de raad van bestuur van AEGON, verwoordt het als volgt:

De heer Wynaendts: «Ik zei dat wij zijn begonnen met een discussie over een faciliteit. Dat wil zeggen een verzekering; dus dat we, als de condities heel erg zouden verslechteren, hadden kunnen beschikken over dat kapitaal. Intussen gingen de markten wel verder omlaag, werd de onzekerheid en onvoorspelbaarheid groter. Intussen zagen we dat het belangrijk was om een sterke kapitaalpositie te hebben. Daaraan parallel liepen de onderhandelingen met ING over de condities; wat wij niet wisten, al vermoedden wij het wel. En op dat moment kwamen we gezamenlijk tot de conclusie om het op dezelfde manier te gaan doen, om dit te gaan volgen. Het enige verschil was dat wij toen de mogelijkheid hebben gekregen om 1 mld. vervroegd af te lossen. Die mogelijkheid om dat ene miljard vervroegd af te lossen, kun je eigenlijk terugvinden in alle discussies

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

² Gegevens verstrekt door AEGON per e-mail d.d. 14 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Wynaendts, 24 november 2011.

over de faciliteit. Financiën zei toen, in overeenstemming met de Nederlandsche Bank: als je wat sneller kunt terugbetalen, prima; en betaal dat dan ook binnen een jaar terug. Wij hebben toen afgesproken dat wij de mogelijkheid hadden om binnen een jaar 1 mld. van de 3 mld. terug te betalen zonder die 50%, hetgeen we dus ook hebben gedaan.»¹

Een overeenkomst met AEGON zoals die met ING wordt ook gewenst vanwege de verplichting om iedere kapitaalinjectie bij de Europese Commissie aan te melden. De minister licht het aan de Kamer als volgt toe:

Minister Bos: «Waarom is voor 1 van de 3 mld. deze specifieke constructie bedacht? Dat kwam voort uit de specifieke analyse dat het moeilijk te voorspellen was of, gezien de onzekerheid rondom de beursontwikkelingen, er uiteindelijk 2 mld. of 3 mld. nodig zou zijn. Voor het hart van de overeenkomst wilden wij zo dicht mogelijk in de buurt blijven van wat wij met ING hebben afgesproken. De voorwaarden wilden wij zo veel mogelijk gelijk laten zijn. Het maakt het gesprek met commissaris Kroes in Brussel een stuk makkelijker als wij op dit punt een zekere standaard ontwikkelen.»²

Box 8.5 Invulling kapitaalinjectie AEGON³

Instrument	Core tier 1 securities zonder stemrecht.
Omvang uitgifte/ uitgifteprijs	3 miljard euro/4 euro per stuk. De Vereniging AEGON krijgt van de Staat een lening van 3 miljard euro en daarmee verwerft de vereniging de securities. De Staat krijgt een pandrecht op de securities en alle activa van Vereniging AEGON.
Uitkoop	De participatie kan eindigen door uitkoop door AEGON tegen 6 euro per stuk (= 150% van de uitgifteprijs). Daarnaast heeft AEGON de optie om 1 miljard euro in het eerste jaar tegen bijzondere voorwaarden af te lossen. In dat geval is AEGON wel verplicht de coupon te betalen, ook al is het dividend lager. Afhankelijk van de aandelenkoers moet AEGON eventueel een aanvullende vergoeding betalen. Als de koers 4 euro of lager is betaalt AEGON geen extra vergoeding. Als de koers 5 euro (125% van de uitgifteprijs) of meer is, dient AEGON een maximale extra vergoeding van 130 miljoen euro (13% van de aflossing) te betalen. Bij een koers tussen 4 en 5 euro geldt een pro rata vergoeding tussen 0 en 130 miljoen euro over het desbetreffende deel van het eerste jaar. Voor iedere uitkoop is toestemming van DNB nodig.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wynaendts, 24 november 2011.

² Kamerstuk 31 371, nr. 60.

³ Kamerstuk 31 941, nrs. 1–2 en 31 371, nr. 32.

Coupon	De coupon is niet opeisbaar (wel verschuldigd) als DNB meent dat de financiële situatie van AEGON uitbetaling niet toelaat. De jaarlijkse coupon per stuk is 0 indien er geen dividend wordt uitgekeerd over het voorgaande jaar. Indien er wel dividend wordt uitgekeerd over het voorgaande jaar, dan bedraagt de coupon 0,34 euro (8,5% van de uitgifteprijs) of als dat meer is: in 2010 110% van het dividend in 2009, in 2011 120% van het dividend in 2010, vanaf 2012 125% van het dividend over het voorgaande jaar.
Conversie	AEGON heeft de mogelijkheid om participaties na drie jaar te converteren in gewone aandelen, waarbij de Staat in plaats van conversie ook kan kiezen voor contante betaling (tegen 100% van de uitgifteprijs van de securities), als de toezichthouder daarmee akkoord gaat.
Governance / beloningsbeleid	De securities hebben geen stemrecht. In de overeenkomst zijn wel voorwaarden vastgelegd. De leden van de raad van bestuur van AEGON doen afstand van hun bonussen over 2008 en de vertrekregeling wordt beperkt tot één vast jaarsalaris. Tevens is er een commitment aan duurzaam beloningsbeleid voor de raden van bestuur en senior management. De Staat kan twee leden voor de raad van commissarissen van AEGON N.V. voordragen. Deze commissarissen (de heer Docters van Leeuwen en mevrouw Peijs) krijgen een goedkeuringsrecht op beslissingen zoals voorstellen voor een nieuw beloningsbeleid en belangrijke investeringen, fusies en overnames.
Concurrentie	De kapitaalverstrekking moet neutraal zijn vanuit concurrentieoogpunt. Bij AEGON is in dit verband expliciet bepaald dat er geen (oneigenlijk) gebruik mag worden gemaakt van de kapitaalverstrekking in commerciële uitingen.
Overig	Kosten van kapitaalversterking zijn voor rekening van AEGON.

Onderbouwing benodigd bedrag

Geen van de betrokken partijen trekt in twijfel dat het nodig was om het kapitaal van AEGON te versterken. DNB is van mening dat de instelling in de kern gezond is. AEGON is volgens Kellermann een bedrijf «dat in beginsel een gezond bedrijfsmodel heeft en kan overleven».¹

De mate waarin herkapitalisatie nodig is leidt wel tot discussie, vooral omdat DNB (en ook Rothschild) met andere scenario's werkt dan AEGON zelf. DNB komt op basis van een zeer prudente benadering tot een bedrag van 4 miljard euro, terwijl AEGON meent dat een bedrag van 2 tot 3 miljard euro ook voldoende kan zijn.²

¹ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Kellermann, 28 november 2011.

² Gegevens verstrekt door AEGON per e-mail d.d. 14 november 2011.

Mevrouw Kellermann: «Zowel AEGON, als het ministerie van Financiën als DNB heeft uiteraard berekeningen gemaakt. Ik gaf al aan dat bij het bepalen van dit soort bedragen, bij het kijken naar kapitaal, een groot element van aannames een rol speelt. Zoals u van een toezichthouder kunt verwachten, waren onze aannames wat somberder dan die van AEGON. Dat verklaart het verschil.»¹

In de slotonderhandeling in de nacht van 27 op 28 oktober wordt pas de keuze gemaakt voor het definitieve bedrag. In haar verhoor geeft mevrouw Kellermann aan dat ze er «graag nog een sjaal» bij had gedaan. De heer Ter Haar schetst het proces als volgt:

De heer Ter Haar: «Ook in de AEGON-casus is het eigenlijk op precies dezelfde manier gegaan. Wij hadden een eigen advies van Rothschild, AEGON had zelf een bedrag bepaald en de Nederlandsche Bank had ook een beeld. Die drie beelden hebben wij bij elkaar gebracht en dat heeft uiteindelijk tot een getal geleid. Wij hebben dat zodanig bij elkaar gebracht, dat iedereen aan het eind van de rit zei: daar geloven wij ook in. Dat is eigenlijk bij iedere transactie weer opnieuw zo gegaan.»²

Doel van de kapitaalinjectie

De minister van Financiën beargumenteert in een brief aan de Tweede Kamer de noodzaak van een kapitaalinjectie in AEGON.³ De belangrijkste reden is het voorkomen van een afwaardering door internationale kredietbeoordelingbureaus. Deze afwaardering zou volgens de minister van Financiën tevens een besmettingsgevaar met zich meebrengen. «Wéér een financiële instelling die in de problemen zou komen hetgeen meteen het vertrouwen in vele andere financiële instellingen ook zou ondermijnen en de financiële stabiliteit verder zou ondergraven.» Daarnaast is een versterking van de kapitaalbuffers nodig om een sterke kapitaalpositie te krijgen vergelijkbaar met andere ondernemingen. In een persbericht voert AEGON drie redenen aan voor de kapitaalversterking met 3 miljard euro⁴:

- AEGON wil zijn kapitaalbuffer versterken tot een nog hoger niveau dan vereist voor een AA-rating (vanwege de huidige niveaus op de financiële markten en de aanhoudende onzekerheid over de financiële en economische ontwikkelingen).
- Het extra kernkapitaal vormt een aanvulling op de al eerder door AEGON aangekondigde versnelling van de strategie om risico's te verminderen en meer kapitaal vrij te maken.
- De 3 miljard euro geeft AEGON zekerheid zelfs als de markten nog verder verslechteren.

AEGON heeft bewust gekozen voor steun van de Staat en heeft niet gezocht naar private alternatieven. De heer Wynaendts verklaart in zijn verhoor dat zij namelijk wisten «dat de alternatieven nooit voldoende zouden zijn om tot een bedrag van 3 miljard te komen.»⁵ Van het verkregen kapitaal wordt door AEGON een deel doorgegeven aan de Amerikaanse dochter om de kapitaalpositie aldaar te versterken.

¹ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Kellermann, 28 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 1 december 2011.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 32.

⁴ Website AEGON, Veelgestelde vragen over de kredietcrisis, 12 maart 2009.

⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Wynaendts, 24 november 2011.

Box 8.6 Eventuele alternatieven voor AEGON

Private alternatieven

Het ministerie van Financiën is ook nagegaan of private alternatieven beschikbaar waren. Steun van de overheid zou een laatste stap moeten zijn. Uit het onderzoek van de commissie komt naar voren dat AEGON weinig keus had. De kapitaalmarkten zaten op slot en

«een kapitaalversterking via de markt is in de huidige situatie zeer moeilijk, zo niet onmogelijk, mede omdat de pogingen ertoe in de marktomstandigheden van vandaag vertrouwensvragen oproepen». Ook de heer Wynaendts liet blijken dat er wel gekeken is naar opties om op andere wijze vermogen aan te trekken maar dat dit steeds te moeilijk bleek te zijn. Of dit ook inhoudt dat daarmee private alternatieven serieus aan de orde zijn gekomen in het overleg met de overheid is niet duidelijk. De heer Streppel stelde in zijn openbaar gesprek met de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel immers al: «Wij hadden toen twee opties. Wij konden naar het Midden-Oosten gaan en 35% tot 40% van AEGON inleveren aan een Arabische overheid of wij konden naar mijnheer Bos gaan».

Steun uit de Verenigde Staten

De heer Streppel heeft ook toegelicht: «Het probleem lag aanvankelijk uitsluitend in de Verenigde Staten, waar de waardering van de kredietobligaties snel naar beneden ging, en later ook in Engeland.» Van de steun die AEGON ontvangt wordt ongeveer een derde in de Amerikaanse onderdelen gestoken. Dat was nodig omdat AEGON geen gebruik kon maken van het reddingsprogramma voor de financiële sector in de Verenigde Staten.

Op 19 september 2008 wordt het Amerikaanse Troubled Asset Relief Program (TARP), een fonds van 700 miljard dollar om «bad assets» op te kopen, aangekondigd. Dit programma wordt later nog aangepast. AEGON onderzoekt de mogelijkheden om deel te nemen. Transamerica Corporation (de houdstermaatschappij van de Amerikaanse dochterondernemingen) dient op 18 november 2008 een formeel verzoek in bij de Amerikaanse regering om deel te nemen aan TARP. Aegon maakt op 15 december 2008 bekend dat het verzoek van Transamerica Corporation om deel te nemen door Aegon is ingetrokken. Het bedrijf zou niet voor steun in aanmerking komen omdat Transamerica Corporation onderdeel is van een buitenlands concern.¹

Wel of niet via de Vereniging AEGON

Op verzoek van AEGON loopt de kapitaalinjectie via de Vereniging AEGON. Voor het departement is niet direct duidelijk waarom AEGON dit wil, maar men heeft geen bezwaar zolang de positie van de Staat niet wordt verzwakt. De voordelen voor AEGON wordt door de heer Wynaendts desgevraagd omschreven.

De heer Wynaendts: «Dat is onze eigen wens geweest. Dat had voordelen voor AEGON en geen nadelen voor het ministerie van Financiën. Eigenlijk is het heel eenvoudig. In een aantal landen waarin we opereren, en ook in staten in Amerika, maakt de regelgeving het moeilijk om te opereren als er een directe participatie van de staat is. Door deze faciliteit van de staat, deze hulp van de staat, via de vereniging te laten lopen, was er geen directe participatie van de staat. In feite was dit natuurlijk wel een economische doorgeefluikstructuur, waarin uiteindelijk de vereniging fungeerde. Maar dit had voordelen voor ons en geen nadelen voor de staat.»²

¹ Gegevens verstrekt door AEGON per e-mail d.d. 14 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wynaendts, 24 november 2011.

³ Besluit van de Europese Commissie van 27 november 2008 over steunmaatregel nr. N569/2008 – Nederland Steun aan AEGON (27.11.2008 C(2008) 7734 definitief).

Rol Europese Commissie na kapitaalinjectie

De Europese Commissie heeft de kapitaalsteun aan AEGON getoetst aan de regels voor staatssteun en verleent op 27 november 2008 voorlopige goedkeuring.³ Binnen zes maanden moet Nederland een plan indienen dat ingaat op de levensvatbaarheid van AEGON op de lange termijn. Op

basis daarvan heeft de Europese Commissie de steun definitief beoordeeld.

In de tussenliggende periode van zes maanden heeft de Europese Commissie via aanvullende mededelingen nader invulling gegeven aan de wijze waarop zij om gaat met herkapitalisatie van financiële instellingen. Zo wordt op 5 december 2008 met de Herkapitalisatiemededeling bekend dat herstructurering nodig is indien de ontvangen steun meer bedraagt dan de 2% van de risicogewogen activa. De Europese Commissie constateert dat dit voor AEGON het geval is.

Bij de definitieve goedkeuring in augustus 2010 stelt de Europese Commissie als voorwaarde dat AEGON tot de steun volledig is afgelost geen prijsleider is op de internetspaarmarkt en de hypotheekmarkt in Nederland. Ook mag AEGON niet op overnamepad gaan. Daarbij wordt een uitzondering gemaakt voor Spanje. Ook wordt de voorwaarde gesteld dat AEGON USA haar belang moet verminderen met 25 miljard dollar, gemeten in de periode 2007 tot en met eind 2012. Verder mag AEGON geen dividend uitkeren zolang de schuld niet volledig is afgelost. Aflossing moet gebeuren voor einde juni 2011.¹ De voorwaarden zijn door AEGON zelf voorgesteld in de onderhandelingen met de Europese Commissie en sluiten volgens AEGON aan bij zijn voorkeur om activiteiten van het bedrijf anders in te gaan richten en de staatssteun zo snel mogelijk terug te betalen.

De heer Wynaendts: «De Commissie stelde haar voorwaarden, maar voor zover het AEGON aanging was dit een stap in een richting die wij allang waren ingegaan. Zoals ik zei, in juni 2008 werkten wij aan onze strategie en gaven wij al aan dat wij een aantal activiteiten wilden gaan verminderen. Wij gaven toen ook aan dat wij kapitaal wilden vrijmaken. Dat past allemaal in het plaatje van het reduceren van de balans. De reductie van de balans die de Commissie daarna als eis stelde, was dus in feite volledig in lijn met de strategie die wijzelf al hadden ingevoerd. Dit was meer een bevestiging daarvan.»²

In de overeenkomst met de Staat was het uitbetalen van dividend juist een belangrijk criterium voor het al dan niet betalen van een coupon aan de Staat. Met de aangepaste voorwaarden is beoogd dat AEGON de steun terugbetaalt tegen een voldoende hoog rendement. De minister van Financiën schrijft aan de Tweede Kamer: «Zij maken dat AEGON het bedrag dat aan steun is verleend tegen een rendement kan aflossen die de belastingbetaler ruimschoots compenseert voor het gelopen risico en bovendien de risico's van een nog langere periode waarin de steun bij AEGON uitstaat, beperkt.»³

Huidige status AEGON

AEGON kocht op 30 november 2009 voor 1 miljard euro aan securities terug. Zoals overeengekomen tussen AEGON en de Nederlandse overheid bedraagt de premie voor vervroegde terugbetaling 108 miljoen euro. Inbegrepen was tevens de sinds 22 mei 2009 verschuldigde rente van 44 miljoen euro. Op 31 augustus 2010 heeft AEGON 500 miljoen euro afgelost en op 15 maart 2011 een bedrag van 750 miljoen euro, om het resterende deel af te lossen op 15 juni 2011. Het totale rendement voor de Staat komt daarmee op 18,5%.

¹ Besluit van de Europese Commissie van 17 augustus 2010 over steunmaatregel nr. N372/2009 – Nederland «Restructuring Aid to AEGON» (C(2010)5740 definitief).

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wynaendts, 24 november 2011.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 349.

8.2.4.3 SNS REAAL

Op 12 november 2008 werd overeenstemming bereikt tussen de Staat en SNS REAAL over een kapitaalinjectie in SNS REAAL van 750 miljoen euro. SNS REAAL is een bankverzekeringsbedrijf dat vooral op de particuliere markt in Nederland actief is. Naast de Staat deed ook de meerderheidsaandeelhouder van SNS REAAL – de Stichting Beheer SNS REAAL – een kapitaalinjectie in SNS REAAL van 500 miljoen euro. Het geïnjecteerde kapitaal bedraagt daarmee in totaal 1,25 miljard euro.

Ontwikkelingen bij SNS REAAL tot de zomer van 2008

In haar berichtgeving over het eerste kwartaal 2008 meldt SNS REAAL in mei 2008 dat het bedrijf ondanks het «uitdagende klimaat» een winst heeft gerealiseerd. «Het gematigde risicoprofiel werd behouden en bleek uit de slechts zeer beperkte bijzondere waardeverminderingen bij SNS Bank. SNS Bank heeft geen belangen in Amerikaanse subprime hypotheeklen.» Ook wordt benadrukt dat de solvabiliteit en liquiditeitspositie sterk zijn en het eigen vermogen bijna onveranderd is ten opzichte van eind 2007.¹ Bij het halfjaarbericht in augustus 2008 kan SNS REAAL een winst melden van 226 miljoen euro. De winst is echter wel gedaald met 3,8% en de aanhoudende druk op de aandelenkoersen en de stijgende rente leiden tot een daling van de reële-waardereserve naar 750 miljoen euro negatief per 30 juni 2008.²

De verslechterende situatie op de financiële markten leidt tot onzekerheid over de financiële positie van het bedrijf. Door de acquisities van het bedrijf in 2007 en 2008³ stonden de buffers onder druk, deze druk neemt verder toe als gevolg van de verslechterende marktomstandigheden. Daarom doet SNS REAAL al in juli 2008 een formeel verzoek aan de Stichting Beheer SNS REAAL om, indien nodig, bij te springen om de kapitalisatie van het bedrijf te versterken. Stichting Beheer SNS REAAL is meerderheidsaandeelhouder van SNS REAAL en richt zich op het behartigen van de belangen van SNS REAAL en alle daarbij betrokkenen. Daarnaast richt de stichting zich op (financiële) ondersteuning van goede doelen. De heer Latenstein van Voorst, destijds chieffinancial officer van SNS REAAL, vertelt in zijn openbaar verhoor:

De heer Latenstein van Voorst: «Zoals gezegd, zagen wij wel wat druk op de koersen, het in grote mate aanwezig zijn van liquiditeiten en weinig volatiliteit. Wij zagen dat er in Amerika iets mis was gegaan op de subprimemarkt, alhoewel dat heel ver weg was en wij die markt in Nederland niet kennen. Daarnaast hebben wij twee grote acquisities gedaan, een in 2007 en een in 2008. Daarvoor hebben wij een deel van onze financiële buffers gebruikt die toentertijd aanwezig waren. Vanwege de combinatie van al die dingen vonden wij het raadzaam om ons in die zin te prepareren. Dat deden wij ook vanuit de gedachte dat het wellicht niet nodig was, maar dat wij het beter nu kunnen regelen dan op het moment dat het nodig is.»⁴

¹ Persbericht bij Trading update 1e kwartaal 2008 SNS REAAL, d.d. 21 mei 2008.

² Persbericht bij halfjaarcijfers 2008 SNS REAAL, d.d. 14 augustus 2008.

³ In 2007 werden de acquisities afgerond van Regiobank en van AXA Nederland, Winterthur Verzekeringen en DBV Holding. In 2008 nam SNS REAAL Zwitserleven over.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Latenstein van Voorst, 24 november 2011.

Op 14 augustus 2008 publiceert SNS REAAL de mededeling dat de Stichting Beheer SNS REAAL bereid is om indien nodig, gezien de onzekerheden op de financiële markten, steun te verstrekken ter hoogte van maximaal 500 miljoen euro.² Eventuele staatssteun is dan nog niet aan de orde.

Alternatieven worden overwogen

Uit de stukken die de commissie heeft bestudeerd blijkt dat na de val van Lehman Brothers zowel in de raad van bestuur als in de raad van commissarissen de situatie van SNS REAAL wordt besproken. Er worden scenario's doorgenomen, waaronder steun uit de private sector als alternatief voor staatssteun. Het besluit wordt genomen dit private alternatief niet uit te voeren.

Vraag: «Was de steun van de Stichting Beheer SNS REAAL het enige private alternatief dat u hebt overwogen?»

De heer Latenstein van Voorst: «In aanloop naar 14 augustus wel. Nadat Lehman was gevallen en er van alles achteraan kwam dat niet goed ging, hebben we wel naar alternatieven gekeken. Daar is ook concreet over gesproken, maar in beperkte mate. Zeker na de val van Lehman, toen de markten in de breedte op slot gingen, waren namelijk de mogelijkheden in de private sector nagenoeg weg.»

Vraag: «Daar is concreet over gesproken, door wie en met wie?»

De heer Latenstein van Voorst: «Daar wil ik discreet over zijn, maar we hebben met een partij gesproken over mogelijke ondersteuning in de een of andere vorm, teneinde het privaat op te lossen. De wens was om het privaat op te lossen, omdat een private partij het gebruik van staatssteun zo lang mogelijk wil uitstellen.»¹

Ook toont SNS REAAL in oktober bij het ministerie van Financiën interesse voor onderdelen van Fortis.¹ Toezichthouder DNB heeft enerzijds begrip voor de interesse van SNS REAAL gezien de mogelijke voordelen die de samengevoegde bankonderdelen kunnen hebben. Anderzijds is er al discussie tussen de bank en de toezichthouder over de kapitalisatie van de onderdelen van SNS REAAL. De overname van delen van Fortis zou de kapitaalpositie van SNS REAAL negatief kunnen beïnvloeden. De optie om onderdelen van Fortis over te nemen is niet uitgevoerd. De heer Kleijwegt, toen divisiedirecteur toezicht banken bij DNB, verklaart hierover in zijn openbaar verhoor:

De heer Kleijwegt: «Ik weet dat ze daarnaar gekeken hadden. Vanuit het perspectief van de samenstelling van de groep was dit een begrijpelijke interesse. Ze waren geïnteresseerd in de retailbank. Een deel van Fortis was de oude VSB Bank. Dat zou heel mooi complementair zijn geweest met het retailbedrijf van SNS Bank. Vanuit dat perspectief gezien vond ik dat een begrijpelijke interesse.»

Vraag: «Maar vanuit toezichtsoogpunt?»

De heer Kleijwegt: «Er was een discussie over de kapitalisatie. De vraag of dat al dan niet acceptabel zou zijn geweest, hangt sterk af van de prijs die zou moeten worden betaald. Bij een overname geldt namelijk niet per definitie dat je kapitaalpositie verslechtert. Dat hangt af van de prijs die je moet betalen. Gechargeerd gezegd: als je «bad will» betaalt, dus minder betaalt dan de boekwaarde van het bedrijf, gaat je kapitaalpositie»²

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Latenstein van Voorst, 24 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Kleijwegt, 28 november 2011.

Box 8.7 Het toezicht van DNB op SNS REAAL

Anders dan bij AEGON houdt DNB volledig toezicht op SNS REAAL. In de loop van 2008 is er onder meer overleg over de kapitaalpositie van SNS REAAL, ook in relatie tot de eerder genoemde acquisities van het bedrijf in 2007 en 2008. Het proces om eventuele steun van de stichting achter de hand te houden is een beslissing van SNS REAAL zelf. Wel wordt het resultaat dat in augustus wordt gepresenteerd door de toezichthouder, ondersteund.

De heer Latenstein van Voorst: «In mijn herinnering is het uit eigen beweging gebeurd. Het is natuurlijk een dialoog die je met elkaar voert, maar uiteindelijk was het een eigen besluit om naar de stichting te gaan. Eerder hebben we al twee andere maatregelen genomen. Wij hebben onze aandelenpositie verder verkort – dat is de beleggingsportefeuille bij de verzekeraar – en meer liquiditeit aan boord gehaald in de periode voorafgaand aan de zomer, met name door meer spaargeld aan te trekken. Als ik mij goed herinner, gaat dit terug tot de tweede helft van 2007. In die gevallen dat wij het zelf konden doen, hebben wij dat gedaan. In het overleg met DNB is gepraat over versterkende maatregelen. Naar ik meen, is het initiatief om bij de stichting langs te gaan voor dat pakket aan maatregelen uiteindelijk toch van onszelf gekomen.»¹

Vanaf de zomer 2008 voeren DNB en SNS REAAL veelvuldig overleg. Onder meer kijkt de toezichthouder naar de solvabiliteit van de verschillende onderdelen van SNS REAAL, waarbij de focus ligt op de positie van REAAL Verzekeringen. Voor dit onderdeel is door DNB een solvabiliteitsnorm van 175% gesteld.² Deze norm wordt door SNS REAAL ter discussie gesteld. Mogelijk zal een lagere norm ook kunnen voldoen voor het bedrijf, mede gezien de mix van levens- en schadeverzekeraar.

De heer Latenstein van Voorst: «In de tijd voorafgaand aan de crisis in 2008 was 150% de gangbare norm. Overigens is dat een norm voor levensverzekeraars. De norm voor schadeverzekeraars ligt over het algemeen iets hoger, toentertijd rond de 200%. Afhankelijk van de businessmix tussen «leven» en «schade» komt er dan een gewogen gemiddelde uit. Dat lag voor ons rond 165%, omdat «leven» het grootste deel van ons bedrijf was. Er was een discussie met DNB gaande over de vraag of het niet 175% moest zijn. Over en weer zijn er argumenten aangevoerd waarom dat al dan niet zou moeten. Ik heb dat ervaren als een discussie en stel nu vast dat niet alleen door SNS REAAL maar in de gehele breedte eerder wordt uitgegaan van 175% dan van een lager getal. Dit staat overigens los van de Solvency II-discussie, waardoor het allemaal weer anders wordt. Dat leidde ertoe dat dit in onze plannen richting de Europese Commissie opgenomen is.»¹

In oktober 2008 plaatst DNB vraagtekens bij de wijze waarop SNS REAAL haar solvabiliteitsposities berekent. DNB is van mening dat er meer ruimte wordt verondersteld door SNS REAAL dan mogelijk is. Ook worden andere onderdelen van het bedrijf, bijvoorbeeld het vastgoedonderdeel, nader bekeken.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Latenstein van Voorst, 24 november 2011.

² Besluit van de Europese Commissie van 10 december 2008 over steunmaatregel nr. N611/2008 – Nederland Steun aan SNS REAAL (C(2008)8476 definitief).

De heer Latenstein van Voorst: «In aanloop naar de staatssteun hebben wij gesproken over de vraag hoe je verzekeringssolvabiliteit berekent. Dat is een complexe aangelegenheid met heel veel parameters en heel veel aannames. Wij hebben zeker met DNB een discussie gevoerd over hoe het sommetje gemaakt moest worden. DNB was daar zuiniger in dan wij.»

Vraag: «Kunt u dat «zuiniger» toelichten?»

De heer Latenstein van Voorst: «Wij hadden het beeld dat wij op een aantal punten de solvabiliteit steviger konden neerzetten in de presentatie. De facto kregen wij echter niet de ruimte om dat te doen.»¹

Aanvullende kapitalisatie SNS REAAL blijkt nodig

Eind oktober is het SNS REAAL duidelijk dat het invoeren van de toegezegde steun door de stichting dichterbij komt. Naast een discussie met DNB met betrekking tot de kapitalisatie van de verschillende onderdelen van SNS REAAL heeft het bedrijf ook last van de negatieve ontwikkelingen op de financiële markten. In de berichtgeving over het derde kwartaal meldt SNS REAAL bijvoorbeeld «de negatieve invloed ten bedrage van 177 miljoen euro van de volatiele financiële markten en eenmalige posten resulteerden echter in een netto verlies over het derde kwartaal van 88 miljoen euro».²

Het is voor SNS REAAL eind oktober nog niet duidelijk of er naast de steun van de stichting ook staatssteun wordt aangevraagd. De stichting verneemt van SNS REAAL wel dat «de weg naar Den Haag» wordt opengehouden. Steun via het ministerie van Financiën is nog niet concreet aan de orde, mede omdat met DNB nog te spreken is over de solvabiliteitsratio's en de mogelijke ruimte in de berekeningen daarvan. SNS REAAL weet nog niet of DNB enkel de steun van de stichting voldoende acht.³

De heer Latenstein van Voorst: «Wij hadden de zojuist beschreven maatregelen al genomen, inclusief die met de stichting. Je groeit toe naar zo'n moment om dat te bespreken. Zeker na de val van Lehman, toen markten dag op dag verslechterden, door de combinatie van lagere rente, uitlopende creditspreads en dalende aandelen, moesten wij de realiteit opeen gegeven moment wel onder ogen zien. Dat betekende dat wij dat in de loop van oktober veel serieuzer zijn gaan onderzoeken en bekijken. Ook gedurende die maand, zeker vanaf eind september met de nationalisatie van Fortis/ABN AMRO, werd duidelijk dat dit voor veel partijen speelde, niet alleen in Nederland. Dan ga je staatssteun steeds meer als een reële mogelijkheid zien, hoewel je er alles aan wilt doen om het toch privaat op te lossen.»⁴

Naast het overleg met de toezichthouder heeft SNS REAAL in oktober wel al contacten met het ministerie van Financiën. In eerste instantie heeft dat te maken met de interesse in de mogelijke overname van Fortis-onderdelen. Op 4 november meldt de CEO van SNS REAAL, de heer Van Keulen, zich bij het ministerie van Financiën voor een mogelijke kapitaalinjectie.

Binnen het ministerie wordt vervolgens een projectteam met de naam Caleido opgericht. Ook worden externe adviseurs aangezocht. Voor juridische advisering is dit Allen & Overy en als financieel adviseur wordt Rothschild ingehuurd.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Latenstein van Voorst, 24 november 2011.

² Persbericht: Uitgifte core tier 1 kapitaal / trading update derde kwartaal 2008, 13 november 2008.

³ Gegevens verstrekt door Stichting Beheer SNS REAAL per brief d.d. 17 november 2011.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Latenstein van Voorst, 24 november 2011.

Voor het team is het duidelijk dat SNS REAAL niet denkt aan het soort leenfaciliteit dat AEGON aanvankelijk voorstelde. Een eventuele injectie kan vormgegeven worden naar voorbeeld van de injecties in ING en AEGON. Overigens vindt SNS REAAL nog steeds dat staatssteun niet nodig is. Op basis van eigen berekeningen schat men de solvabiliteitsmarges hoger in dan DNB doet. DNB is echter van mening dat er geen ruimte is en laat weten een versterking van het kapitaal nodig te achten, zowel door de Stichting Beheer SNS REAAL als door de Staat. Volgens de heer Kleijwegt is SNS REAAL niet gedwongen een kapitaalinjectie te vragen, wel heeft DNB druk gezet.

De heer Kleijwegt: «Niet gedwongen. Mijn beeld is wel dat wij vonden dat een kapitaalversterking noodzakelijk was, linksom of rechtsom. Dat betekent dat er wel iets van druk was.»

Vraag: «Er was wel iets van druk?»

De heer Kleijwegt: «Wel iets van druk, maar dat is iets anders dan gedwongen. Als wij vinden dat de kapitaalpositie moet worden versterkt, kun je allerlei alternatieven hanteren. Je voert met elkaar ook een discussie over de omvang. SNS heeft toen besloten dat een gang naar de Staat de noodzakelijke richting was. Als SNS zegt dat het druk van de toezichthouder heeft ervaren om zijn kapitaalpositie te versterken, dan kan ik dat slechts beamen.»¹

SNS REAAL kan DNB niet overtuigen

In de dagen voor de uiteindelijke overeenkomst tussen SNS REAAL en het ministerie van Financiën op 12 november lopen er meerdere zaken tegelijk. Zo is SNS REAAL in gesprek met het departement over de voorwaarden en constructie voor de kapitaalinjectie. Het departement heeft onder meer vragen over de hoogte van de totale steun aan het bedrijf in relatie tot de beurswaarde van het bedrijf, welke relatief dicht bij elkaar liggen. Ook wordt gekeken naar de garantieregeling. De discussie over het al dan niet versterken van de kapitaalbuffers is vooral gevoerd tussen SNS REAAL en de toezichthouder. Uit de stukken die de commissie heeft bestudeerd blijkt dat SNS REAAL nog een laatste poging doet om DNB te overtuigen dat een kapitaalinjectie door de Staat niet nodig is. SNS REAAL stuurt nieuwe berekeningen over zijn solvabiliteitspositie. Deze overtuigen DNB echter onvoldoende om anders te adviseren over een versterking van het kapitaal.

De heer Latenstein van Voorst: «Ik keek naar de mogelijkheden vanuit het bedrijf om de solvabiliteit te ondersteunen. Die mogelijkheden zijn met DNB besproken. Als op de meeste van die punten als reactie een «nee» komt, roept dat een bepaald gevoel op. Daarnaast moest ik, kijkend naar wat er op dat moment in de wereld gebeurde, reëel zijn. Rationeel kon ik begrijpen dat DNB vanuit zijn verantwoordelijkheid die stelling innam. Dat wil echter nog niet zeggen dat ik dat leuk vond.»²

Op 10 november 2008 constateert SNS REAAL dat DNB niet overtuigd is. De Stichting Beheer SNS REAAL wordt telefonisch op de hoogte gebracht door SNS REAAL dat het er niet naar uitziet dat DNB een injectie van alleen de stichting onvoldoende vindt. Geconstateerd wordt dat DNB de «plussen» die er volgens SNS REAAL zijn niet door DNB worden meegenomen in de afweging.³

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Kleijwegt, 28 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Latenstein van Voorst, 24 november 2011.

³ Gegevens verstrekt door Stichting Beheer SNS REAAL per brief d.d. 17 november 2011.

Vormgeving van de kapitaalinjectie

De vorm van de kapitaalinjectie en de bijbehorende voorwaarden worden grotendeels overgenomen van de injecties in AEGON en ING (voor de invulling van de kapitaalinjectie zie box 8.8). De gesprekken met het ministerie van Financiën zijn volgens de heer Latenstein van Voorst op een open en constructieve manier verlopen. De indruk bij SNS REAAL was daarnaast dat er weinig ruimte was voor een afwijkende vormgeving van de kapitaalinjectie. Met de voorbeelden van AEGON en ING lag er een model dat door het ministerie van Financiën is gevolgd. De voorwaarden zijn dan grotendeels gelijk aan die voor ING en AEGON en ook voor SNS REAAL is er een optie tot vervroegd terugbetalen.

De heer Latenstein van Voorst: «Ik schat in dat die ruimte er maar in beperkte mate was. Er lagen al een aantal voorbeelden op tafel. Stel dat we iets heel anders hadden willen doen, dan hadden we daar goed over moeten nadenken. We moeten het immers uitleggen aan de financiële markten. Ik weet dus niet of dat per se handiger was geweest. Het model was het model. Je gaat daar naar binnen om het te regelen. Dan is niet meer de vraag of je het gaat doen maar hoe. Verder gaat het om de vraag hoeveel en tegen welke koers. Voor de rest lagen de modaliteiten redelijk vast.»

Vraag: «U zegt: ik schat in dat de ruimte klein was. Had u niet de behoefte om aan de randvoorwaarden te gaan sleutelen?»

De heer Latenstein van Voorst: «Nee, ik denk niet dat wij die behoefte hadden. Het was ook een inschatting van dat moment. Met alles wat er toen gebeurde en wat er vóór ons gebeurd was, was er eigenlijk ook geen ruimte voor een geheel nieuw instrument of een geheel nieuwe vorm van kapitaalsteun.»

Vraag: «Vond u het een goede manier waarop dat bij ING en AEGON was vormgegeven? Die kende u op dat moment immers. Of dacht u: ik begin er maar geen discussie over? Dat zijn twee manieren om erin te zitten.»

De heer Latenstein van Voorst: «Ik denk dat het een goede manier was om het te doen.»¹

De gesprekken met SNS REAAL zijn minder intens verlopen dan die met AEGON en ING. SNS REAAL heeft tijdens de slotonderhandeling op 12 november weinig discussie gevoerd en de onderhandelingen verliepen vlot.

De heer Latenstein van Voorst: «We gingen daar naar binnen om het te regelen. Wij hadden van tevoren zelf al gezegd het niet te veel als een onderhandeling te willen zien. We wilden naar de omvang, naar de koers en misschien nog een of twee andere zaken kijken, maar dat was het dan. Het instrument paste en had zeker een voorkeur boven een rechtstreeks aandelenbelang, ook gezien de praktische bezwaren daarvan. Met dat idee zijn we daar naar binnengegaan en hebben we daar geacteerd.»¹

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Latenstein van Voorst, 24 november 2011.

Box 8.8 Invulling kapitaalinjectie SNS REAAL¹

Instrument	Core tier 1 securities zonder stemrecht.
Omvang	
uitgifte/ uitgifteprijs	750 miljoen euro / 5,25 euro per stuk.
Uitkoop	De participatie kan eindigen door uitkoop door SNS REAAL tegen 7,875 euro per stuk (= 150% van de uitgifteprijs). Daarnaast heeft SNS REAAL de optie om 250 miljoen euro in het eerste jaar tegen bijzondere voorwaarden af te lossen. In dat geval is SNS REAAL wel verplicht de coupon te betalen, ook al is het dividend lager. Afhankelijk van de aandelenkoers moet SNS REAAL eventueel een aanvullende vergoeding betalen. Als de koers onder de uitgifteprijs ligt betaalt SNS REAAL geen extra vergoeding. Als de koers 6,56 euro (125% van de uitgifteprijs) of meer is, dient de instelling een maximale extra vergoeding van 32,5 miljoen euro (13% van de aflossing) te betalen. Bij een koers tussen de uitgifteprijs en 6,56 euro geldt een pro-ratavergoeding tussen 0 en 32,5 miljoen euro over het desbetreffende deel van het eerste jaar. Voor iedere uitkoop is toestemming van DNB nodig.
Coupon	De coupon is niet opeisbaar (wel verschuldigd) als DNB meent dat de financiële situatie van SNS REAAL uitbetaling niet toelaat. De jaarlijkse coupon per stuk is 0 indien er geen dividend wordt uitgekeerd over het voorgaande jaar. Indien er wel dividend wordt uitgekeerd over het voorgaande jaar, dan bedraagt de coupon 0,44625 euro (8,5% van de uitgifteprijs) of als dat meer is: in 2010 110% van het dividend in 2009, in 2011 120% van het dividend in 2010, vanaf 2012 125% van het dividend over het voorgaande jaar.
Conversie	SNS REAAL heeft de mogelijkheid om participaties na drie jaar te converteren in gewone aandelen, waarbij de Staat in plaats van conversie ook kan kiezen voor contante betaling (tegen 100% van de uitgifteprijs van de securities), als de toezichthouder daarmee akkoord gaat.

¹ Kamerstuk 31 941, nrs. 1–2 en 31 371, nr. 32.

Governance / beloningsbeleid	De securities hebben geen stemrecht. In de overeenkomst zijn wel voorwaarden vastgelegd. De leden van de raad van bestuur van SNS REAAL doen afstand van hun bonussen over 2008 en de vertrekregeling wordt beperkt tot één vast jaarsalaris. Tevens is er een commitment aan duurzaam beloningsbeleid voor de raden van bestuur en senior management. De Staat kan twee leden voor de raad van commissarissen van SNS REAAL voordragen. Deze commissarissen (Charlotte Insigner en Ludo Wijngaarden) krijgen een goedkeuringrecht op beslissingen zoals voorstellen voor een nieuw beloningsbeleid en belangrijke investeringen, fusies en overnames.
Concurrentie	De kapitaalverstrekking moet neutraal zijn vanuit concurrentieoogpunt. Bij SNS REAAL is in dit verband expliciet bepaald dat er geen (oneigenlijk) gebruik mag worden gemaakt van de kapitaalverstrekking in commerciële uitingen.
Overig	Kosten van kapitaalversterking zijn voor rekening van SNS REAAL

Onderbouwing van het benodigde bedrag

SNS REAAL verzoekt het ministerie van Financiën om een kapitaalinjectie van 750 miljoen euro, welke zij krijgt. Daarbij is door DNB vastgesteld dat de instelling in de kern gezond is. Kleijwegt verklaarde in zijn verhoor dat om te komen tot dat oordeel er geen toetsingslijst was. Het was «meer een professional assessment ten aanzien van wat je als een in de kern gezond bedrijf kon zien».¹ Over de hoogte van het bedrag heeft SNS REAAL ook overleg gehad met DNB. In combinatie met 500 miljoen euro aan kapitaal van de stichting komt het totaal extra kapitaal uit op 1,25 miljard euro, een «bedrag dat goed was» volgens DNB.¹

*De heer **Latenstein van Voorst**: «Intern hebben wij een aantal scenario's opgesteld. Daarbij hebben we gekeken naar 500 mln., 750 mln. en 625 mln. staatssteun. Op 13 november zijn wij naar buiten gegaan met het bericht. De situatie verslechterde toen dag op dag. In overleg met onze commissarissen hebben wij die drie scenario's bekeken. Omstreeks de dag dat wij met het ministerie van Financiën gingen praten, hebben wij DNB laten weten zelf aan 750 mln. te denken. Tot dat moment was het beeld dat 500 mln. nodig was. Op basis van scenarioanalyses hebben wij dat intern bepaald. Uiteindelijk zijn wij naar Den Haag gegaan, waar gesprekken zijn gevoerd over de overeenkomst en de hoogte van de kapitaalinjectie. Volgens mij hebben wij toen zelf 750 mln. voorgesteld.»²*

Doelstelling van de injectie

De minister van Financiën schrijft de Kamer: «(...) ook SNS REAAL is niet immuun voor de toegenomen volatiliteit op de internationale effectenbeurzen. Over de gehele linie zijn de internationale effectenbeurzen aanzienlijk gedaald. Dit heeft ertoe geleid dat ook SNS REAAL zich genoodzaakt zag tot het nemen van bijzondere waardeverminderingen in de vorm van afwaarderingen van de beleggingsportefeuille binnen het

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Kleijwegt, 28 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Latenstein van Voorst, 24 november 2011.

verzekeringsbedrijf. Deze herwaardering heeft ertoe geleid dat de solvabiliteitsmarge binnen het verzekeringsbedrijf onder druk is komen te staan. In de wetenschap dat de markt in het huidige klimaat impliciet hogere kapitaaleisen stelt aan solvabiliteits- en liquiditeitsbuffer van financiële instellingen, en om eventuele verdere onrust op de markten goed door te kunnen doorstaan, heeft SNS REAAL een verzoek tot kapitaalversterking gedaan.»¹

Tevens wordt vermeld: «DNB en het ministerie van Financiën zijn voorts tot de conclusie gekomen dat het in dit tijdgewricht verstandig is om de solvabiliteit van SNS REAAL verder te versterken. Versterking van kapitaal van financiële ondernemingen is een ontwikkeling die overal in Europa gaande is. De afgelopen weken is duidelijk geworden dat veel Europese banken en verzekeraars werken aan een verhoging van hun kapitaal. De regering en DNB achten het, evenals SNS REAAL zelf, wenselijk dat SNS REAAL een sterke kapitaalpositie heeft die vergelijkbaar is met andere financiële ondernemingen. Bovendien kan de versterkte solvabiliteit als extra buffer functioneren nu er nog altijd sprake is van onzekere economische vooruitzichten.»¹

Door SNS REAAL wordt in het begeleidende persbericht dezelfde argumentatie aangevoerd. Daarbij wijst het bedrijf erop dat de injecties van de stichting en de Staat zekerheid bieden: «Voor de klanten van SNS REAAL biedt de kapitaaluitgifte extra zekerheid en toont het onze commitment om ons gematigde risicoprofiel te versterken en in stand te houden.»²

Vraag: «Welke problemen werden precies aangepakt met deze steun? U gaf al aan dat het grootste deel naar de verzekeraar is gegaan.»

De heer Latenstein van Voorst: «Eigenlijk tweeërlei. Voor de crisis was de naam van het spel «hoe minder kapitaal hoe beter», in ieder geval vanuit de optiek van de financiële markten. Dat was ook terug te zien in heel veel kernkapitaalratio's van banken. Die lagen tussen de 4% en de 5%, in ons geval was het 6%. In relatief korte tijd had iedereen het gevoel dat het misschien wel 8% moest zijn. Wij wilden ook toe naar 8%. Dat heeft in de overwegingen dus een rol gespeeld. Verder speelde het versterken van de positie van de verzekeraar mee, zodat we weer een solidere kapitaalspositie hadden. Nogmaals, daarin spelen de beleggingsportefeuille en vooral de situatie op de financiële markten een belangrijke rol. Zo zijn we tot de verdeling gekomen van het totale bedrag van 1250 mln.»³

Box 8.9 Steun van de Stichting Beheer SNS REAAL⁴

Gelijktijdig met de kapitaalverstrekking door de Staat doet ook de Stichting Beheer SNS REAAL een kapitaalinjectie van 500 miljoen euro. De stichting meent dat zij daarin weinig keuze heeft, de Staatssteun wordt alleen verleend wanneer ook de stichting de in augustus 2008 gegeven toezegging nakomt.

De overeenkomst die SNS REAAL met de stichting sluit is in grote lijnen gelijk aan die met de Staat. Wel is bij de stichting de coupon op de securities lager, 6% in plaats van 8,5%. De uitkooppremie bedraagt voor de securities van de stichting 120% waar die bij de Staat 150% is. Het kernkapitaal verstrekt door de stichting is daarnaast niet converteerbaar in gewone aandelen. In het geval dat steun aan de Staat zal worden terugbetaald verlangt de Stichting dat zij pro rata wordt terugbetaald.

¹ Kamerstuk, 31 371, nr. 48.

² Persbericht: Uitgifte core tier 1 kapitaal / trading update derde kwartaal 2008, 13 november 2008.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Latenstein van Voorst, 24 november 2011.

⁴ Gegevens verstrekt door Stichting Beheer SNS REAAL per brief d.d. 17 november 2011.

Op 12 november 2008 wordt het voor de stichting duidelijk dat, wil de DNB het verstrekte kapitaal aanmerken als kernkapitaal, er voor de stichting nog een extra voorwaarde geldt. Zij zal een «loss absorption» clause moeten accepteren die niet voor de Staat van toepassing is. Daardoor moet de stichting direct delen in een eventueel verlies dat SNS REAAL leidt. Ook bestaat er de mogelijkheid dat de Staat wel en de stichting geen coupon ontvangt. De stichting uit in een brief aan DNB in december 2008 haar ongenoegen hierover en schrijft dat zij de situatie alleen accepteert in het belang van SNS REAAL. DNB laat weten dat de stichting geen rechten kan ontlenen aan de constructie zoals die met de Staat geldt. De uitzonderlijke omstandigheden en het feit dat de Staat de securities houdt hebben geleid tot het besluit van DNB dat de securities kwalificeren als kernkapitaal. Daarom kent de Staat niet de aanvullende bepalingen zoals voor de stichting gelden.

Europese Commissie

De steun aan SNS REAAL wordt door het ministerie op 3 december 2008 aangemeld bij de Europese Commissie.¹ Daarbij maakt het ministerie gebruik van de eerdere ervaringen die zijn opgedaan met ING en AEGON. Zo weet men welke punten van belang zijn om op te nemen in de notificatie richting de Europese Commissie. Tevens vraagt het ministerie van Financiën SNS REAAL een verklaring te publiceren waaruit blijkt dat hij geen misbruik zal maken van de verkregen steun in commerciële uitingen. Deze geeft een signaal aan de Europese Commissie dat er snel gehandeld wordt. De Europese Commissie verleent voorlopige goedkeuring aan de staatssteun, onder de voorwaarde dat Nederland binnen zes maanden een plan indient met betrekking tot de levensvatbaarheid van SNS REAAL op de lange termijn.

De Europese Commissie komt op basis van het ingediende plan vervolgens op 28 januari 2010 tot de conclusie dat de kapitaalinjectie in SNS REAAL voldeed aan de voorwaarden neergelegd in haar Banken- en Herkapitalisatiemededeling.² Zij oordeelde dat de staatssteun die SNS REAAL heeft ontvangen in omvang beperkt bleef (zo werd minder dan 2% van de risicogewogen activa aan steun verleend) en dat een deel van de hulp in november 2009 al was terugbetaald. Daarbij is van belang dat SNS REAAL erin slaagde om met particulier kapitaal een kapitaalsverhoging door te voeren.

Het levensvatbaarheidsplan dat door Nederland werd ingediend geeft ook aan hoe SNS REAAL de Staat zal terugbetalen. Duidelijk is dat wanneer SNS REAAL twee jaar achter elkaar geen dividend betaalt er een nieuwe aanmelding van de steun moet plaatsvinden. Deze nieuwe aanmelding is op 9 december 2011 bij de Europese Commissie ingediend. De termijn om steun terug te betalen wordt gehandhaafd.³ Voor het einde van 2013 moet de steun zijn terugbetaald.

Vraag: «*Vooral nog is het plan ongewijzigd om voor eind 2013 aan de voorwaarden te doen?*»

De heer Latenstein van Voorst: «*Wij hebben wel een renotificatieproces moeten doormaken, omdat wij de dividendcoupon op de core tier 1 securities van de Staat twee jaar lang niet hebben betaald; we hebben namelijk ook geen dividend betaald over onze gewone aandelen. Dat leidt tot renotification en herziening van het plan, maar neemt de einddatum van 2013 niet weg.*»⁴

¹ Besluit van de Europese Commissie van 10 december 2008 over steunmaatregel nr. N611/2008 – Nederland Steun aan SNS REAAL (C(2008)8476 definitief).

² Besluit van de Europese Commissie van 28 januari 2010 over steunmaatregel nr. N 371/2009 – Nederland, «Viability plan SNS REAAL» (C(2010)498 definitief).

³ Besluit van de Europese Commissie van 19 december 2011 over steunmaatregel SA.33303 (2011/N) – Nederland, «Renotification of the capital injection SNS REAAL» (C(2011) 9 707 definitief).

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Latenstein van Voorst, 24 november 2011.

Huidige status SNS REAAL

SNS REAAL heeft op 30 november 2009 een deel van de verkregen steun terugbetaald. In totaal is voor 250 miljoen euro aan securities teruggekocht: voor 185 miljoen euro van de Staat en voor 65 miljoen euro van de stichting. Hoewel de stichting recht had op een terugbetaling van 123 miljoen euro (pro rata de terugbetaling aan de Staat) heeft zij daarvan afgezien. Wel is afgesproken dat het verschil in drie jaarlijkse termijnen van 19 miljoen euro alsnog wordt betaald. Daarnaast heeft de stichting afgezien van de terugkooppremie van 20%.¹

Zoals hiervoor reeds toegelicht is de steun aan SNS REAAL opnieuw aangemeld bij de Europese Commissie. In de beslissing van de Europese Commissie, gedateerd 19 december 2011, stelt zij dat de steun aan SNS REAAL nog steeds in overeenstemming is met de Herkapitalisatiemededeling. Zij baseert zich daarbij op maatregelen die SNS REAAL neemt om terugbetaling van de steun mogelijk te maken. Onder meer wordt een verdere herstructurering van de divisie Property Finance doorgevoerd. Ook krijgt terugbetaling aan de Staat voorrang op terugbetaling aan de stichting. Dit maakt dat SNS REAAL bij een overschot aan kapitaal van 906 miljoen euro de Staat kan terugbetalen. Als de stichting hieraan geen medewerking had verleend zou SNS REAAL in totaal 1,35 miljard euro overschot aan kapitaal moeten hebben: afgesproken was dat de steun aan de Staat en de stichting pro rata zou gebeuren.¹

In de beslissing staat verder opgenomen dat wanneer SNS REAAL niet in de positie blijkt om de steun voor eind 2013 terug te betalen er automatisch maatregelen getroffen worden om terugbetaling mogelijk te maken. Mochten maatregelen onvoldoende blijken dan moet de steun voor 31 januari 2014 opnieuw worden aangemeld bij de Europese Commissie.

8.3 Noodzaak

In de voorgaande paragraaf is de totstandkoming van de kapitaalverstrekkingfaciliteit en de kapitaalinjecties gereconstrueerd. Aan de hand daarvan wordt in deze en de volgende paragrafen een analyse gegeven van de noodzaak, de proportionaliteit en de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt. In paragraaf 7 worden de conclusies van de commissie opgesomd.

Voor wat betreft de noodzaak komen in deze paragraaf eerst de kapitaalverstrekkingfaciliteit en de onderliggende beleidslijn van de minister van Financiën aan de orde. Daarna worden de injecties in AEGON en SNS REAAL beschreven. De injectie in ING komt in hoofdstuk 5 aan de orde.

Europees gecoördineerde aanpak nodig in reactie op plannen in de Verenigde Staten («Paulson Plan»)

In de Verenigde Staten worden op 19 september 2008, net na de val van Lehman Brothers, plannen gepresenteerd door de minister van Financiën, de heer Paulson, om de oplopende problemen bij financiële instellingen aan te pakken. Zoals beschreven in paragraaf 2.1 namen de her- en afwaarderingen toe terwijl spelers op de financiële markten juist meer en kwalitatief beter eigen vermogen eisten. Het vertrouwen in financiële instellingen daalde steeds verder.

Voor maximaal 700 miljard dollar zou de Amerikaanse overheid aan illiquide activa van Amerikaanse instellingen overnemen. Mede omdat initiatieven van andere lidstaten uitblijven, neemt het Nederlandse ministerie van Financiën vanaf 25 september 2008 het initiatief om op Europees niveau ook te komen tot coördinatie en samenwerking. De minister van Financiën kiest daarmee bewust voor een Europese aanpak in reactie op ontwikkelingen in de Verenigde Staten en Europa.

¹ Besluit van de Europese Commissie van 19 december 2011 over steunmaatregel SA.33303 (2011/N) – Nederland, «Renotification of the capital injection SNS REAAL» (C(2011) 9 707 definitief).

De inzet om te komen tot Europese coördinatie bij herkapitalisatie heeft bijgedragen aan het herstel van het vertrouwen in het Europese financiële stelsel. De commissie stelt vast dat een gecoördineerde en gemeenschappelijke aanpak heeft bijgedragen aan duidelijkheid voor de financiële markten. Ook is een gelijklopende aanpak van problemen door de Europese overheden van belang geweest met het oog op een gelijk speelveld voor financiële instellingen in Europa.

Verhoging eigen vermogen nodig voor herstel van vertrouwen en aanpak van problemen

De problemen op de financiële markten in Europa maken de overheid duidelijk dat zij mogelijk moet bijdragen aan een oplossing voor problemen van financiële instellingen. DNB en het ministerie van Financiën komen begin oktober 2008 tot de conclusie dat financiële instellingen in de markt te maken hebben met hogere kapitaaleisen hoewel zij aan wettelijke ratio's voldoen. Het financiële stelsel is, gegeven de omstandigheden, te laag gekapitaliseerd. De oorzaak hiervoor zou zijn gelegen in ondermeer het toegenomen wantrouwen tussen financiële instellingen en behoefte aan hoge kwaliteit van het eigen vermogen. Dat ook Nederlandse instellingen mogelijk steun nodig hebben uit de concrete gesprekken die hierover worden gevoerd met ING en AEGON. Deze gesprekken worden gevoerd voor publicatie van de kapitaalverstrekkingsfaciliteit op 9 oktober.

Het ministerie van Financiën oordeelt dat een versterking van het eigen vermogen effectieve en efficiënte vorm van steun is. Een hoge kapitalisatie herstelt het vertrouwen in de instellingen en geeft ruimte aan instellingen om zelf eventuele problemen op de actiefzijde van de balans aan te pakken.

Ook DNB is van mening dat herkapitalisatie een goed instrument kan zijn in geval van solvabiliteitsproblemen. Wel blijkt de toezichthouder te twifelen óf herkapitalisatie in alle gevallen een goede maatregel is. Zo «worstelt» DNB eind september en begin oktober 2008 met de vraag of ingrijpen op de activa in specifieke gevallen niet effectiever is.

Gegeven de situatie in september 2008 stelt de commissie vast dat het instrument van herkapitalisatie noodzakelijk was om de stabiliteit van en het vertrouwen in het Nederlandse financiële stelsel te waarborgen en de financiële ondernemingen die hiervan deel uitmaakten, te beschermen. Het eigen vermogen van financiële instellingen kwam in die periode steeds verder onder druk doordat als gevolg van het weggefallen vertrouwen er in de financiële markten gevraagd werd om meer en ook kwalitatief beter kapitaal. Instellingen die het eigen vermogen niet konden aanvullen via de markt konden hiervoor terecht bij de overheid.

Het aanpakken van activa kan ook noodzakelijk zijn

De minister van Financiën heeft een duidelijke voorkeur om anders om te gaan met besmette activa dan de Amerikanen. Politiek draagvlak en het kunnen verantwoorden van maatregelen aan de belastingbetaler spelen voor hem een grote rol; verantwoordelijkheden en risico's moeten niet weggenomen worden van instellingen.

De heer Bos: «(...) Ik vond het tegenover de belastingbetaler een heel slecht verhaal dat als je belastinggeld zou gaan gebruiken, je dat alleen maar zou doen om het slechtste deel van de banken over te nemen en alle risico's op je te nemen, terwijl die bank zou kunnen doorgaan alsof er niets gebeurd was. Het had mijn voorkeur, vanaf het begin, om zo veel mogelijk te streven naar oplossingen waarbij je een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid en het risico bij

de bank zelf houdt. Als je dan toch met belastinggeld een bank helpt, zou je daar in elk geval een goed rendement op moeten kunnen maken zodat je het kunt verantwoorden aan de belastingbetalers. Daarnaast zou je een zekere mate van zeggenschap moeten krijgen. Het zou dus niet pijnloos moeten zijn voor de betrokken banken. Ik meen dat de heer Gerritse hier heeft gezegd dat wie zijn billen brandt op de blaren moet zitten. Dat is heel simpel gezegd de filosofie die onder onze voorkeuren stak. In die zin zitten «bad bank»-achtige oplossingen en sommige vormen van garanties en verzekeringen wel heel erg in de buurt van de bank bevrijden van een groot probleem op kosten van de belastingbetaler. Dat is misschien net wat te makkelijk voor zo'n bank, die een deel van de problemen echt aan zichzelf en aan eigen fouten te danken heeft.»¹

De commissie constateert dat het bieden van steun in de vorm van herkapitalisatie in plaats van enkel een aanpak gericht op besmette activa een zinvolle en verstandige maatregel is. Met een kapitaalinjectie worden de kapitaalbuffers verhoogd en komen eventuele verliezen op besmette activa terecht bij de aandeelhouders. In de mededeling van het kabinet over herkapitalisatie staat echter ook opgenomen dat instellingen in overleg kunnen treden over specifieke balansproblemen, een passage die volgens de commissie duidelijk maakt dat steun van de overheid zich niet hoeft te beperken tot herkapitalisatie. Herkapitalisatie moet in sommige gevallen hand in hand gaan met de aanpak van besmette activa. Daarbij kan het noodzakelijk zijn dat de overheid onder specifieke criteria bepaalde activa en daarmee bepaalde risico's overneemt. De commissie constateert op basis van de reconstructie dat de voorkeur van de minister van Financiën een oplossing waarbij de overheid activa of de risico's ervan overneemt, onwaarschijnlijk maakt. Dit kan in potentie een effectieve en efficiënte oplossing in de weg staan (zie ook paragraaf 6 over de mate waarin doelstellingen zijn bereikt). De heer Van Wijnbergen, deskundige, verklaart in zijn openbaar verhoor:

De heer Van Wijnbergen: «Men was natuurlijk enigszins verrast in oktober over hoe snel het allemaal over iedereen heen kwam. Er is uitvoerig gesproken over de vraag of de keuze om te mikken op kapitaalsversterking een verstandige keuze was. Ik vond van wel. Is dat goed uitgevoerd? Daar had ik zo mijn twijfels over. Kan het anders? Kun je aan andere instrumenten denken? Daar is veel discussie over geweest. Daarna is er ook een ander soort interventie geweest, in januari 2009 bij ING. Dat is een heel anders gestructureerde interventie geweest.»²

De commissie stelt vast, op basis van de bestudeerde stukken, dat de minister van Financiën bij aankondiging van de maatregelen veronderstelde dat het pakket draagvlak zou verliezen indien het ook de aankondiging bevatte dat besmette activa over zouden worden genomen. In het debat van 14 oktober over de kapitaalverstrekkingfaciliteit is dit aspect niet zodanig aan de orde geweest. Uit de openbare verhoren met Kamerleden ontstaat het beeld dat er mogelijk wel draagvlak was. De heer Tang, destijds financieel woordvoerder voor de PvdA, vertelt hierover in zijn openbaar verhoor:

Vraag: *«Verderop in het proces gaat dat wel of niet overnemen van besmette beleggingen nog een rol spelen. Is door de minister op dat moment serieus gepolst of er politiek draagvlak zou zijn voor dergelijke oplossingen?»*

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Van Wijnbergen, 18 november 2011.

De heer Tang: «Of omgekeerd: heeft het parlement voldoende aangedrongen op deze mogelijkheid? In mijn gedachte is die optie wel gepasseerd. Ik kan me herinneren dat dat op dat moment lastig te beoordelen was, want er waren voor- en tegenstanders. Als we dat gewild hadden, hadden we zeker druk kunnen uitoefenen om die mogelijkheid verder te onderzoeken, of verder te laten uitwerken.»

Vraag: «Er lag op dat moment geen politieke blokkade van «dat nooit»?»

De heer Tang: «Nee, op dat moment denk ik niet.»¹

Kapitaalinjectie in AEGON wordt noodzakelijk geacht

Door zowel AEGON, DNB en het ministerie van Financiën wordt een kapitaalinjectie noodzakelijk geacht. Zoals in paragraaf 8.2.4.2 beschreven vraagt AEGON in eerste instantie om een soort leenfaciliteit die beschikbaar is in het geval dat de financiële situatie van AEGON verslechtert. De instelling constateert echter in de loop van oktober dat een daadwerkelijke kapitaalinjectie gewenst is. Alleen het beschikbaar hebben van steun van de Staat via een leenfaciliteit is voor AEGON niet voldoende.

De commissie stelt vast dat zowel DNB als het ministerie van Financiën (en adviseur Rothschild) een tijdlang vraagtekens hebben gehad bij de urgentie en noodzaak voor een kapitaalinjectie voor AEGON en vooral bij de hoogte van het bedrag. De overheid heeft begin oktober 2008 geen volledig beeld van de financiële situatie van AEGON en heeft tijd nodig om dit beeld te verkrijgen. Zowel DNB als het ministerie van Financiën vraagt AEGON meerdere malen om meer informatie op basis waarvan een verantwoorde inschatting van de benodigde steun is te geven. Uiteindelijk constateren DNB en het ministerie van Financiën dat een versterking van het kapitaal noodzakelijk is.

Door AEGON wordt de noodzaak van de injectie onderbouwd doordat deze het behoud van de AA-rating als gevolg moest hebben. Ook de minister van Financiën noemt dat als belangrijkste reden. Een verhoging van het kapitaal was nodig om een «problematische afwaardering» door kredietbeoordelaars te voorkomen. Dit zou niet alleen gevolgen voor AEGON hebben maar ook een besmettingsgevaar hebben voor het vertrouwen in andere financiële instellingen. Tot slot was volgens de minister een versterking van het kapitaal van AEGON nodig om aan te sluiten bij de bredere Europese ontwikkelingen om de positie van financiële instelling te versterken.²

De commissie onderschrijft op basis van haar onderzoek bovengenoemde onderbouwing voor de noodzaak. Als gevolg van de kapitaalinjectie is de zogeheten IDG kapitaalratio³ van AEGON verbeterd van 159% naar 183% eind 2008. Ook blijkt dat het surplus boven de vereiste hoeveelheid kapitaal op AA-niveau tot 312 miljoen euro zakte in september 2008. Mede als gevolg van de kapitaalinjectie stijgt de surplus naar 2,9 miljard euro eind december 2008.⁴ Het benodigde vertrouwen in de onderneming keert terug en AEGON behoudt de door het bedrijf gewenste rating.

SNS REAAL heeft ook kapitaalinjectie nodig

Ook voor SNS REAAL blijkt dat alle betrokken partijen bij de kapitaalinjectie een versterking van de solvabiliteit door de Staat noodzakelijk achten. Voor SNS REAAL was in de zomer van 2008 duidelijk dat zijn kapitaalpositie als gevolg van acquisities in de jaren ervoor én de onzekerheid op de financiële markten mogelijk versterkt moest worden.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Tang, 9 november 2011.

² Kamerstuk 31 371, nr. 32.

³ Solvabiliteitsratio op basis van de Europese Richtlijn Verzekeringsgroepen (Insurance Group Directive)

⁴ Analyst & Investor presentation, 3e kwartaalresultaten 2008 AEGON, 6 november 2008 en Analyst & Investor presentation, 4e kwartaalresultaten 2008 AEGON, 12 maart 2009.

De commissie stelt vast dat SNS REAAL zich met de steun van de stichting op tijd heeft ingedekt tegen mogelijke risico's. SNS REAAL is terughoudend om steun van de Staat te vragen. De instelling meent dat de kapitaalinjectie niet nodig is. Een belangrijke rol speelt daarbij het verschil van mening tussen SNS REAAL en DNB over de hoogte van de solvabiliteitsratio's en berekening daarvan.

De toezichthouder heeft in het najaar van 2008 druk uitgeoefend op SNS REAAL om naast de steun van de stichting ook steun van de Nederlandse overheid aan te vragen. DNB is van oordeel dat SNS REAAL in de kern gezond is maar dat met het oog op de toekomst het beschikbare kapitaal door SNS REAAL aangevuld moet worden. DNB kan zich niet vinden in de berekeningen van SNS REAAL.

Uit het onderzoek van de commissie komt het beeld naar voren dat het ministerie van Financiën zijn beslissing, anders dan bij AEGON, in belangrijke mate baseert op input van DNB en minder op input van Rothschild. De toezichthouder heeft een goed beeld van mogelijke risico's bij SNS REAAL. Door zowel het ministerie van Financiën als de instelling zelf wordt de noodzaak van de kapitaalinjectie onderbouwd door te wijzen op enerzijds de druk op de solvabiliteitsmarge in het verzekeringsbedrijf en anderzijds het inbouwen van een buffer om eventuele onrusten verder te doorstaan.

De commissie onderschrijft bovenstaande argumenten. In het jaarverslag van SNS REAAL over 2008 is gebleken dat als gevolg van de injectie de solvabiliteitsmarge is verbeterd. Eind 2008 was de tier 1-ratio van SNS Bank 10,5% en de solvabiliteitsratio van REAAL 176%.¹ Ook daalde de zogeheten dubbele hefboom mede als gevolg van de kapitaalinjectie door de stichting en de Staat van 116,3% eind 2007 naar 113,7% eind 2008.² Tevens geldt, zoals ook voor ING en AEGON, dat de aanhoudende onzekerheid op de financiële markten in die periode volgens de commissie een valide motivatie is voor een kapitaalinjectie.

8.4 Proportionaliteit

In deze paragraaf wordt een analyse gegeven van de proportionaliteit van de maatregel en ook de uiteindelijke kapitaalinjecties. Een belangrijk criterium daarbij is de verhouding tussen de gekozen maatregelen en het probleem dat moet worden aangepakt. Deze verhouding wordt aan de hand van een aantal elementen besproken, zoals de doelgroep, reikwijdte en vormgeving van de faciliteit en injecties.

Brede doelgroep komt in aanmerking voor de faciliteit.

Voor de faciliteit komen instellingen in aanmerking die fundamenteel gezond en levensvatbaar waren voor zover het in Nederland gevestigde banken en verzekeraars en groepen waarvan die banken en verzekeraars deel uitmaakten, alsmede financiële dochterondernemingen met zetel in Nederland van buitenlandse financiële ondernemingen of groepen betrof.³ Het ministerie van Financiën en DNB kiezen daarmee bewust voor een bredere formulering dan tot dusverre in Europa gehanteerd. Zo lag in de conclusies van de Ecofin op 7 oktober 2008 de nadruk nog op het ondersteunen van «systeemrelevante banken» in plaats van in de kern gezonde instellingen. De keuze om zowel banken als verzekeraars in aanmerking te laten komen vindt de commissie verantwoord. Het argument dat de minister van Financiën in zijn brief aan de Tweede Kamer geeft betreffende de kapitaalversterking voor AEGON wordt onderschreven door de commissie.

¹ Besluit van de Europese Commissie van 19 december 2011 over steunmaatregel SA.33303 (2011/N) – Nederland, «Renotification of the capital injection SNS REAAL» (C(2011) 9 707 definitief).

² SNS REAAL, Financieel jaarverslag 2008, blz. 191.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 18.

«Primair richt het crisismanagement in het kader van de financiële stabiliteit zich op bancaire instellingen, vanwege de cruciale betekenis van de bancaire diensten voor het functioneren van de gehele economie. Gelet op de toegenomen verwevenheid van de financiële sector, en de inmiddels gebleken grote negatieve vertrouwenseffecten die problemen in een financiële instelling op zowel de bancaire als de verzekeringssector veroorzaken, is zoals hierboven gemeld het crisisinstrumentarium ten behoeve van kapitaalversterking niet beperkt tot bancaire instellingen, maar ook opengesteld voor verzekeraars.»¹

Ook is de term «systeemrelevant» vervallen. In de reconstructie in paragraaf 2 staat beschreven dat de minister van Financiën in debat met de Tweede Kamer op 14 oktober 2008 toelicht dat het onderscheid van systeemrelevantie een concept uit vreedstijd is.

De commissie is van mening dat het laten vervallen van de term «systeemrelevant» als criterium om in aanmerking te komen voor een herkapitalisatie door de overheid op dat moment een juiste beslissing is geweest. In de periode na de zomer 2008 was er onzekerheid en wantrouwen over de gezondheid van financiële instellingen. Het is dan een verstandige keuze een regeling te formuleren voor een brede doelgroep. Bovendien behield de overheid op basis van de omschrijving van de faciliteit voldoende ruimte om af te wegen welke instellingen in aanmerking konden komen voor herkapitalisatie.

In de kern gezond

Tijdens het algemeen overleg in de Tweede Kamer op 14 oktober 2008 over de kapitaalverstrekkingfaciliteit wordt gedebatteerd over de criteria die gelden bij het al dan niet overgaan tot een kapitaalinjectie. Zoals beschreven in paragraaf 2 is de belangrijkste basisconditie volgens de minister van Financiën dat het moet gaan om «fundamenteel gezonde en levensvatbare banken en verzekeraars». Het is aan DNB dit te beoordelen maar de minister stelt dat het gaat om meer dan alleen solvabiliteit. Ook de liquiditeitspositie, de kwaliteit van het management, de strategie van de betreffende onderneming en de risicospreiding zijn aspecten die meegewogen worden.

Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat de toezichthouder zich voor een oordeel over de gezondheid vooral baseert op het beeld dat hij heeft van een instelling op basis van het continu toezichtproces op instellingen. Voor een exact beeld van instellingen die ook in het buitenland dochterondernemingen hadden, ING en AEGON, was DNB afhankelijk van buitenlandse toezichthouders. De commissie is van oordeel dat dit leidt tot risico's om tot een goed oordeel te komen over de gezondheid van een instelling. DNB heeft voor alle instellingen die een kapitaalinjectie kregen het oordeel gegeven dat de instellingen in de kern gezond waren.

De heer Wellink: «Ik wil alleen een voorbeeld geven om aan te tonen dat je als toezichthouder – dat is per definitie zo, ook als je het aantal toezichthouders op een instelling vermenigvuldigt met twee of drie – gebruik moet maken van informatie uit andere bronnen. Als daar potentieel zwakheden in zitten, heb je een probleem.»²

In de door de commissie onderzochte periode hadden ook niet in de kern gezonde instellingen mogelijk steun kunnen ontvangen. Inzicht in de gezondheid van de instelling is daarom niet zozeer van belang om te bepalen óf een instelling in aanmerking komt voor steun maar welke

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 32.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

oplossing door de overheid een juiste, proportionele en verantwoorde oplossing is.

Vraag: «Stel dat er in de crisisperiode een instelling was geweest die niet in de kern gezond was, zou het ministerie van Financiën die instelling hebben laten omvallen met alle risico's van dien?»

De heer Gerritse: «Voor ons stond in die hele periode het risico voor het stelsel voorop. Wij hebben banken niet gesteund omdat wij het aardige instellingen vonden, maar om te voorkomen dat ze als dominostenen door Nederland en breder, door Europa zouden razen. Zou het geval zich voordoen dat een bank niet in de kern gezond was, dan hadden wij dat waarschijnlijk niet zomaar laten gebeuren. Dan hadden wij er een aparte constructie voor moeten maken. Dan hadden wij er een bad bank van moeten maken of weet ik wat, maar dan hadden wij dat probleem specifiek moeten adresseren. Ik denk niet dat het op dat moment verantwoord was geweest om te zeggen: nou ja, dan gaat die maar. Althans, dat had een beoordeling gevraagd, maar ik stel mij zo voor dat wij dan wel heel goed hadden nagedacht over de vraag of dat zonder risico had kunnen gebeuren.»

Vraag: «Op dat moment neemt u het besluit: in de kern gezonde instellingen. Maar eigenlijk weet u: elke instelling die zich op dit moment meldt.»

De heer Gerritse: «Ik had geen aanwijzingen dat er banken waren die niet in de kern gezond waren, maar verder hebben wij ons steeds verlaten op het specifieke oordeel van DNB in het geval zich iets voordeed.»¹

Het Nederlandse financiële stelsel

De commissie constateert dat de overheid ervoor koos om kapitaalinjecties ook mogelijk te maken in financiële dochterondernemingen met zetel in Nederland van buitenlandse financiële ondernemingen of groepen. De reden hiervoor lijkt gelegen in het willen beschermen van de stabiliteit van het gehele Nederlandse financiële systeem. Ook is op basis van het Europese kader voor beoordeling van staatssteun een onderscheid naar herkomst verboden, in ieder geval voor Europese instellingen.² De minister van Financiën kiest ervoor om bijkantoren wel uit te sluiten omdat het toezicht daarop minder goed en volledig is dan op dochterondernemingen. In een debat met de Tweede Kamer heeft de minister van Financiën verklaard dat de toezichthouder in geval van aanhoudende problemen acties kan ondernemen om ervoor te zorgen dat geïnjecteerd kapitaal niet wegvloeit naar het buitenland. De toezichthouder moet daarvoor toestemming geven.³

De commissie is van oordeel dat deze reikwijdte past bij de doelstelling van het kabinet. Problemen bij financiële instellingen konden tot grote problemen leiden voor het Nederlandse financiële stelsel, ongeacht het feit dat het gaat om een dochteronderneming of niet. Overigens is er geen sprake geweest van dochterondernemingen van buitenlandse ondernemingen die kapitaal hebben ontvangen uit hoofde van de faciliteit. Wel is een gedeelte van het kapitaal dat AEGON ontving, doorgegeven aan de Amerikaanse dochter.

De commissie stelt vast dat de benadering van de Nederlandse overheid in ieder geval niet is toegepast door de Verenigde Staten. ING en AEGON konden via hun dochterondernemingen geen aanspraak maken op het Amerikaanse hulpprogramma. Ondanks de inzet van de betreffende

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011

² Mededeling van de Europese Commissie, De toepassing van de staatssteunregels op maatregelen in het kader van de huidige wereldwijde financiële crisis genomen met betrekking tot financiële instellingen (25 oktober 2008, 2008/C 270/02).

³ Kamerstuk 31 371, nr. 47.

instellingen heeft de Amerikaanse overheid er niet voor gekozen dochterondernemingen in aanmerking te laten komen.

Omvang van het beschikbare bedrag

Met de aankondiging van de faciliteit is een bedrag van 20 miljard euro beschikbaar gesteld, het betrof geen maximum. Indien er meer nodig was, ging het loket niet automatisch dicht. De minister van Financiën heeft hiervoor gekozen om duidelijk te maken dat de maatregelen van de overheid overtuigend waren. Een «massieve» aanpak past daarbij volgens de minister en zou bijdragen aan het bezweren van de zorgen en de dreigende paniek. Het bedrag van 20 miljard euro kon op korte termijn beschikbaar komen via het Agentschap van de Generale Thesaurie van het ministerie van Financiën.

De commissie constateert dat vooral van belang is dat de maatregel voldoende vertrouwen moest geven: een laag bedrag had er toe kunnen leiden dat na een eerste kapitaalinjectie een beeld ontstond dat het resterend budget te laag was.

Tijdens een algemeen overleg op 3 december 2008 zegt de minister van Financiën overigens toe dat hij de Tweede Kamer wel zal informeren als de 20 miljard euro onvoldoende blijkt. Dit omdat de Kamer grip wil hebben op het bedrag dat beschikbaar wordt gesteld. De toezegging sluit aan bij het budgetrecht van de Kamer.

Minster Bos: «(...) Op een ander punt heeft de heer Vendrik wel gelijk. Daarover wil ik een toezegging doen. In de brief over het mandaat om tot kapitaalinjecties over te gaan die wij de Kamer hebben gestuurd en die is besproken, wordt weliswaar gesproken over 20 mld., maar er is steeds bij gezegd dat het meer en minder kan zijn. Die 20 mld. was in zekere zin het bedrag dat wij direct beschikbaar konden stellen, maar wij hebben steeds aangegeven dat, als het meer zou moeten zijn, het meer zou kunnen worden. Ik realiseer mij dat je dat eigenlijk nauwelijks meer als een mandaat kunt beschouwen. Ik ben bereid om de Kamer toe te zeggen dat, op het moment dat ik indicaties heb dat ik er met dat bedrag niet kom, ik de 20 mld. beschouw als de grens van het mandaat dat de Kamer mij heeft gegeven. Ik zal de Kamer dan direct vragen om een verruiming van het mandaat, als het moet vertrouwelijk, zodat de Kamer zich daar in ieder geval een oordeel over kan vormen.»¹

Geen verplichte kapitaalinjecties

In Nederland is er niet voor gekozen een groep instellingen een verplichte kapitaalinjectie op te leggen. Zoals in paragraaf 2.4 beschreven komt dit ondermeer omdat DNB en het ministerie van Financiën van mening zijn dat de Nederlandse instellingen er niet zo slecht voor staan. Daarnaast geldt voor het ministerie van Financiën ook dat een verplichte injectie zaken mogelijk op scherp zou zetten. De minister van Financiën blijkt geen voorstander van een verplichte maatregel.

Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat een verplichte kapitaalinjectie in meerdere instellingen tegelijk geen nadrukkelijke overweging is geweest. De commissie is echter van oordeel dat de faciliteit de overheid juist de benodigde ruimte heeft geboden om per instelling te bepalen tegen welke voorwaarden en met welke risico's zij een kapitaalinjectie wil geven. Gezien het verschil in (omvang van) de uiteindelijke injecties en uiteenlopende onderbouwing daarvoor is dit volgens de commissie een zinvolle keuze gebleken.

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 83.

Omvang van specifieke kapitaalinjectie AEGON

De commissie leidt uit haar onderzoek af dat AEGON in eerste instantie niet geheel duidelijk kon maken waarom het steun vroeg en wat de urgentie was. Daarbij valt op dat zowel DNB als het ministerie van Financiën een aantal maal om meer inzicht vroeg in de risico's en problemen waar de instelling mee te maken had en kon krijgen. DNB heeft minder informatie dan gewenst over AEGON, mede als gevolg van het internationale karakter van het bedrijf en de «vrijwillige» afspraken met de Amerikaanse toezichthouder over het toezicht en uitwisseling van gegevens.

Voorgaande is volgens de commissie ook een reden voor de verschillen in opvatting over het benodigde bedrag tussen AEGON, DNB en Rothschild. Hoewel DNB ook de uiteindelijke injectie van 3 miljard euro voldoende proportioneel acht, had zij graag gezien dat er meer kapitaal beschikbaar was gesteld. Ook Rothschild komt op basis van zijn inschatting tot een mogelijk negatiever scenario voor AEGON. De uiteindelijke injectie wordt door alle betrokken partijen ondersteund: de optie voor vervroegde terugbetaling is daarbij een begrijpelijke oplossing. De commissie meent dat dit een verstandige oplossing was om tegemoet te komen aan zowel de door DNB gewenste extra zekerheid als de door AEGON gewenste beperking van steun.

Omvang specifieke kapitaalinjectie in SNS REAAL

SNS REAAL meldt zich na de aankondiging van de faciliteit bij het ministerie van Financiën en pas nadat zij private alternatieven heeft verkend. De bijdrage van de Stichting Beheer SNS REAAL naast een injectie door de Staat is volgens de commissie zinvol, ook omdat een private bijdrage het vertrouwen in een instelling aan kan tonen. Een private bijdrage is dan zeer gewenst.

De kapitaalinjectie van 750 miljoen euro was volgens DNB nodig om voldoende zekerheid in te bouwen in de solvabiliteitsmarges. Dit wordt ondersteund door SNS REAAL hoewel het bedrijf in eerste instantie dacht aan een lager bedrag. De commissie ziet geen reden vraagtekens te plaatsen bij de omvang.

Voorkeur van de overheid voor gelijke vormgeving van kapitaalinjecties

De commissie constateert dat de Staat, door in eerste instantie de exacte invulling van herkapitalisatie nog open te laten, de benodigde ruimte heeft gecreëerd om te komen tot het gewenste maatwerk. Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat het ministerie van Financiën na de deal met ING de voorkeur heeft om volgende injecties te vormen naar het ING model.

Nadat de deal met ING bekend is gemaakt heeft het ministerie van Financiën nog enige tijd meerdere opties voor een kapitaalinjectie in AEGON verkend. Zo wordt de optie voor een leenfaciliteit verkend. De commissie constateert dat de prijs die door AEGON betaald moet worden prohibitief hoog is en daarmee een faciliteit geen realistisch alternatief meer kon zijn.

De commissie is van oordeel dat het toepassen van een gelijke constructie op ING, AEGON en SNS REAAL voor de hand ligt. De commissie volgt de redenering en de argumenten die het ministerie daarvoor heeft. Het is gebleken dat een en dezelfde vorm van kapitaalinjectie via CT1 securities beter is uit te leggen aan de markt en ook voor het ministerie van Financiën de onderhandelingen met de Europese Commissie makkelijker heeft gemaakt.

Rol van DNB bij vormgeving van de kapitaalinjectie

Zoals de minister van Financiën aan de Tweede Kamer heeft toegelicht is het aan DNB om een oordeel te geven over de gezondheid van de financiële instellingen die een kapitaalinjectie ontvangen. Tevens is voor DNB een adviserende rol weggelegd over de hoogte van de steun. Zo had DNB er in geval van AEGON volgens mevrouw Kellermann «graag nog een sjaal» bijgedaan. Het is voor DNB echter helder dat het aan de minister van Financiën is om te beslissen over de uiteindelijke verstrekking van het kapitaal. DNB laat pas van zich horen wanneer de injectie en de voorwaarden niet prudentieel verantwoord zouden zijn. De commissie stelt vast dat DNB de uiteindelijke overeenkomsten verantwoord heeft gevonden. Wel blijkt DNB van mening dat de eisen stevig zijn.

De heer Wellink: «Nee, zo zou ik het niet durven formuleren. Het gaat om budgettaire middelen. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de toekenning van budgettaire middelen ligt bij de minister van Financiën. Het truitje dat je aan het kind meegeeft voordat het naar buiten gaat, de boze wereld in, moet ten minste dik genoeg zijn als het gaat vriezen, opdat het kind niet dood vriest. Er is dus een prudentiële toets, als ik het vertaal naar zo'n instelling. Wij moeten wel de overtuiging hebben dat het voldoende is. Dat hadden wij. Kijkend naar AEGON was mijn perceptie op dat moment dat AEGON daarmee qua kapitalisatie zou gaan behoren tot de middenmoot en dat het dus aanvaardbaar was. Er wordt echter beslist over belastinggeld en de minister neemt de finale beslissing.»

(...)

De heer Wellink: «Ik had problemen met de eisen van de EU. Wat de Nederlandse overheid betreft, kan ik alleen zeggen dat de eisen stevig waren. Ik zou het zo niet gedaan hebben, maar de minister is ervoor verantwoordelijk en het brengt het prudentiële beeld niet in gevaar.»¹

8.5 Tijdigheid

De overwegingen om op 9 oktober 2008 de kapitaalverstrekkingfaciliteit te presenteren als ook de momenten waarop besloten wordt tot de afzonderlijke kapitaalinjecties worden in deze paragraaf geanalyseerd. Daarbij komt onder meer aan de orde of de noodzaak voor hogere kapitaalbuffers tijdig is onderkend en de maatregelen tijdig zijn gepresenteerd.

Mogelijkheid van een systeemcrisis en noodzaak hogere kapitalisatie tijdig onderkend?

Zowel het ministerie van Financiën als DNB heeft benadrukt dat zij problemen zagen in de financiële markten in de loop van 2007 en 2008. DNB intensificeert het toezicht op financiële instellingen maar richt zich vooral op het vraagstuk van liquiditeit. Ook het ministerie van Financiën ziet vooral problemen op de liquiditeitsmarkten. De commissie constateert dat de noodzaak voor een hogere herkapitalisatie onderschat wordt. Dit komt onder meer omdat DNB lang vasthoudt aan het onderscheid tussen liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen. Te laat lijkt de onderlinge verwevenheid tussen beide problemen (h)erkend.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

Vraag: «Wij zitten dan nog in een liquiditeitscrisis. Had u het idee dat wij ook het aspect van de solvabiliteitscrisis die u dan waarneemt in Amerika, ook hier in Nederland zouden kunnen krijgen? Hebt u de banken gewaarschuwd dat zij maatregelen zouden moeten nemen om niet alleen de liquiditeit te versterken maar ook de solvabiliteit?»

De heer Houben: «Nogmaals, wij hadden toen de inschatting dat wij niet in Nederland met een solvabiliteitscrisis te maken hadden en dat wij ook wereldwijd met een liquiditeitscrisis te maken hadden, een gebrek aan vertrouwen. Wij hebben daarover natuurlijk met de instellingen gecommuniceerd. Hoe dat precies is gegaan, zou u aan de uitvoerende toezichthouders moeten vragen, maar in de regel is dat een zeer open, direct en reëel gesprek dat wij voeren met de instellingen.»¹

Niet alleen bij DNB, ook binnen het ministerie van Financiën worden de problemen voor het stelsel als zodanig niet voorzien.

Vraag: «U zegt: de eerdere focus en ook de eerdere crisisoefeningen en dergelijke waren steeds gericht op de vraag «hoe red ik een bank in een verder functionerend financieel systeem?»?»

De heer Ter Haar: «Ja. Wij hadden in 2006 en 2007 absoluut niet voorzien dat het hele stelsel op een gegeven moment in gevaar zou komen.»

Vraag: «Dat had u niet voorzien, eigenlijk tot eind september 2008?»

De heer Ter Haar: «Nee.»²

Voor de val van Lehman Brothers werd alleen het overslaan van liquiditeitsproblemen naar solvabiliteitsproblemen bij een enkele systeemrelevante instelling in een verder functionerend financieel stelsel door DNB uitgewerkt. Ondanks verschillende crisismanagementoefeningen door DNB van 2003 tot 2007 en een nationale financiële crisisoefening in 2007 lijkt het scenario dat het financiële stelsel als zodanig daadwerkelijk in gevaar zou komen niet voorzien. De commissie verwijst ook naar de constatering van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel dat regelgevers en toezichthouders meenden dat stabiliteit van het systeem gewaarborgd zou zijn als gezorgd zou worden voor de stabiliteit van financiële instellingen. Mede door de sterke verwevenheid van financiële instellingen bleek dit echter niet te kloppen.³

De perceptie van zowel DNB als het ministerie van Financiën van de problemen en daarmee de noodzaak voor herkapitalisatie in een korte periode, is veranderd. Wanneer eind september 2008 het voorstel wordt gedaan voor een aanpak gebaseerd op herkapitalisatie is zowel het ministerie van Financiën als DNB van mening dat de situatie in de Verenigde Staten verschilt van die in Europa. In Europa was er vooral sprake van wegvallend vertrouwen en een opdroging van liquiditeit in het interbancaire stelsel. Het ministerie van Financiën zag, mede gevoed door DNB, geen reden zich grote zorgen te maken over de solvabiliteitspositie van instellingen.

Werd het eventueel herkapitaliseren van instellingen in eerste instantie vooral gezien als reactie op de plannen in de Verenigde Staten en als signaal om het vertrouwen te herstellen, zowel het ministerie van Financiën als DNB komt er in rap tempo achter dat een herkapitalisatie ook daadwerkelijk noodzakelijk zal zijn en steun door de overheid gegeven

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Houben, 23 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

³ Kamerstuk 31 980, nrs. 3–4. De Tijdelijke commissie constateerde dat het macro prudentiële element in het toezicht onderbelicht is gebleven. Macro-economische analyses zijn door DNB wel gemaakt maar onvoldoende verwerkt in het micro-prudentiële toezicht. Systeemrisico's werden daarbij aangepakt op micro niveau: er werden (nadere) liquiditeitseisen gesteld.

moet worden. De Nederlandse instellingen voldoen aan wettelijke normen maar blijken in de toen geldende marktomstandigheden niet allemaal voldoende gekapitaliseerd.

De heer Wellink: «Ik heb twee fasen van de kredietcrisis genoemd. De liquiditeitsfase hebben wij niet voorzien, maar wij hebben wel intensief het liquiditeitstoezicht verhoogd. U weet dat ongetwijfeld uit de dossiers. U kunt in de dossiers zien dat wij tijdens de fase van de liquiditeitscrisis ook veel strenger naar de solvabiliteit zijn gaan kijken. Wij hebben niet geanticipeerd op de systeemcrisis. Nogmaals, dat heeft niemand. Ik vind dat de vraagstelling eigenlijk niet is wat je niet gedaan hebt in april of in mei, maar waarom je in april of mei niet gezien hebt wat daarna zou gebeuren. Dat is immers het punt. Als je het vanuit die aanvliegroute benadert, kom je ook tot andere conclusies. Dan kom je niet tot de conclusie dat men heeft zitten suffen of niet alert genoeg geweest is. Dan kom je tot de conclusie dat wij in april en in mei de systeemcrisis niet gezien hebben en dat er kennelijk andere dingen aan de hand waren, dat wij onvoldoende data hadden om te kunnen doorgronden dat zich in de financiële sector en tussen de financiële sector en de economie een interactie aan het voltrekken was die tot rampzalige gevolgen zou hebben geleid. Dus als je er zo naar kijkt: onvoldoende data, onvoldoende analytisch framework, zonder enige twijfel. (...)»¹

De commissie constateert dat door DNB en het ministerie van Financiën de onderliggende beleidskeuzes voor de aanpak van problemen die verder reiken dan individuele instellingen onvoldoende en niet tijdig zijn doordacht. In reactie op de ontwikkelingen op de financiële markten, de plannen uit de Verenigde Staten en mogelijke problemen voor Nederlandse instellingen wordt nagedacht over mogelijke oplossingen. De problemen op de financiële markten in 2007 en 2008 gaven wellicht geen aanleiding tot het eerder presenteren van een pakket maatregelen, maar dit laat volgens de commissie onverlet dat wel eerder mogelijke scenario's en beleidskeuzes doorlopen hadden moeten worden.

De commissie plaatst de kanttekening dat de noodzaak voor een faciliteit minder groot was geweest wanneer de Nederlandse toezichthouder maar ook financiële instellingen zelf een betere en tijdige inschatting hadden gemaakt van de risico's op balansen en het risicomanagement in combinatie met de lage kapitaalbuffers en daar gevolgen aan hadden verbonden. Ook was het gebruik van de faciliteit in dat geval minder waarschijnlijk geweest.

Maatregelen tijdig gepresenteerd

Uit de reconstructie van de kapitaalverstrekkingfaciliteit en het moment van ingrijpen in de drie instellingen komt het beeld naar voren dat een aankondiging van de kapitaalverstrekkingfaciliteit als instrument niet per se eerder had gemoeten. De Nederlandse overheid hecht veel belang aan Europese coördinatie en de commissie acht het verstandig dat deze lijn is gevolgd. De samenwerking tussen ambtenaren van het ministerie van Financiën en het ministerie van Algemene Zaken en die tussen de minister van Financiën en de minister-president, ook in benadering van Europese partners en het Franse voorzitterschap, heeft naar de mening van de commissie bijgedragen aan een succesvolle Europese coördinatie. Hierdoor zijn er in Europa gezamenlijke beleidslijnen geformuleerd, wat het gelijk speelveld ten goede is gekomen.

Door de minister van Financiën is er voor gekozen, na overleg met DNB, om de maatregel op 9 oktober te presenteren. De commissie deelt de

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

mening van de overheid dat de conclusies van de Ecofin voldoende aanknopingspunten bevatten om eigen maatregelen vorm te geven. Men wachtte niet op de Eurogroep op 12 oktober, waar maatregelen verder zouden worden ingevuld. De commissie constateert dat Nederland een van de eerste landen was in Europa die herkapitalisatie aankondigde (zie tabel 8.1).

Volgens de commissie is door de minister van Financiën een begrijpelijke afweging gemaakt om, onverminderd het belang ook ruimte te laten voor een debat met de Tweede Kamer (zie ook hierna), zo snel als mogelijk met een aankondiging naar buiten te treden, enerzijds gegeven de Britse plannen die op 8 oktober werden gepubliceerd en anderzijds gegeven de gesprekken die werden gevoerd met AEGON en ING over mogelijke steun. ING had al laten weten dat hij na de presentatie van de faciliteit hier ook gebruik van zou maken. Na aankondiging van de faciliteit laat ING echter weten dat niet meer direct te hoeven doen. Daarnaast had de minister van Financiën de voorkeur om de aan te kondigen maatregelen te combineren met de aankondiging rondom de Icesave-tegoeden.

Vraag: «Uiteindelijk presenteert u op 9 oktober met de heer Wellink een gezamenlijk plan. Wanneer werd u duidelijk dat dit plan er moest komen?»

De heer Bos: «In de verslaggeving van de Ecofin en de Eurogroep van 6 en 7 oktober – die hebben wij al op de avond van 7 oktober naar de Tweede Kamer gezonden – hebben wij al aangekondigd dat er in Europa consensus over was dat kapitalisatie, een kapitaaloket, een goede manier zou zijn om banken in die in problemen verkeerden te helpen. In de communicatie vanuit Europa staat ook al een aantal criteria genoemd, die later allemaal, stuk voor stuk, terug zijn te vinden in de Nederlandse regelingen. Die zijn ook mede door Nederland in de Europese regeling opgenomen. Dat was dus eigenlijk de eerste aankondiging. Vervolgens zagen wij in diezelfde dagen een aantal dingen heel hard gaan. Wij kwamen met ING in gesprek. Daar waren kennelijk problemen aan de orde die de solvabiliteit betroffen. Het Icesave-dossier speelde. Ook het niveau van paniek binnen het financiële systeem over wat ons allemaal te wachten zou kunnen staan, nam ongeveer met het uur toe. Op een gegeven moment was de overtuiging dat het aankondigen van een massief antwoord op die mogelijke onrust niet alleen nodig was in het licht van individuele instellingen die daar misschien behoefte aan hadden, maar ook zou kunnen helpen om de zorgen en de dreigende paniek te bezweren.»¹

Tabel 8.1: Aankondiging en inwerkingtreding van kapitaalsteun

Land	Aankondiging	Inwerkingtreding
België (geen faciliteit)	3 oktober 2008 (Dexia), 21 oktober 2008 (Ethias), 27 oktober 2008 (KBC)	Gelijk als datum van aankondiging
Duitsland	17 oktober 2008	3 november 2008 (Commerzbank)
Frankrijk	13 oktober 2008	20 oktober 2008
Ierland	14 december 2008	11 februari 2009 (Bank of Ireland, Allied Irish Bank)
Nederland	9 oktober 2008	19 oktober 2008 (ING), 28 oktober 2008 (AEGON) en 12 november 2008 (SNS REAAL)
Verenigd Koninkrijk	8 oktober 2008	14 oktober 2008
Verenigde Staten	14 oktober 2008	14 oktober 2008

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

Te weinig ruimte genomen voor overleg met de Tweede Kamer over invulling van de maatregel

De minister van Financiën heeft ervoor gekozen de maatregel niet eerst in de ministerraad te bespreken of eerst over de invulling van de herkapitalisatie met het parlement te spreken. Wat betreft de afstemming binnen het kabinet heeft de minister van Financiën gehandeld op basis van de veronderstelling dat het aankondigen van de 20 miljard euro voor herkapitalisatie binnen zijn mandaat valt. Zo is het instrument van herkapitalisatie wel aan de orde geweest binnen de regiegroep en is de maatregel voor publicatie afgestemd met de minister-president.

Vraag: «U rekende het tot uw competentie om dit soort ingrijpende besluiten te nemen?»

De heer Bos: «Ja, en mij was door de minister-president bevestigd dat dit zo was.»¹

Zoals geschetst in paragraaf 2 spreekt de Tweede Kamer over doel, uitvoering, opzet, voorwaarden en gebruik van de regeling voor het eerst tijdens het algemeen overleg op 14 oktober 2008. Het onderwerp van herkapitalisatie is in relatie tot de casus Fortis al wel eerder in de Kamer besproken, maar het gaat dan niet over een faciliteit zoals op 9 oktober gepresenteerd. In het debat op 8 oktober verwijst de minister van Financiën naar de conclusies van de Ecofin, waarin het element van herkapitalisatie als een mogelijke vorm van steun werd geopperd. De Kamer wordt niet gewezen op het voornemen met een faciliteit te komen noch op de uitgangspunten waarop deze gebaseerd zou zijn.

De heer Bos: «In Europa is de afgelopen dagen gezien wat wij gezamenlijk dan wel gecoördineerd zouden moeten doen. Er is een aantal zaken uit voortgekomen, die ook in het communiqué staan dat gisteren aan u is toegestuurd: de bereidheid om het financiële systeem desnoods met vergaande maatregelen te ondersteunen en een aantal gemeenschappelijke principes wanneer overheden deelnemen in private financiële ondernemingen. Dat laatste gebeurt ook naar aanleiding van de inbreng van Nederland en de gesprekken die premier Balkenende daarover vorige week heeft gevoerd met president Sarkozy. Het idee van een fonds, dat toen in het nieuws kwam, is nooit aan de orde geweest. Waar het echt om ging, was het aanprijzen van herkapitalisatie als effectief instrument om orde op zaken te stellen en het afspreken van gemeenschappelijke principes die je zou moeten hanteren als je dat doet. Dat staat nu volledig in het communiqué.»²

De commissie heeft begrip voor de wens van het kabinet en DNB de aankondiging te doen dat de overheid indien nodig zou bijspringen maar meent dat er wel ruimte was om over de invulling van de maatregelen te spreken met de Tweede Kamer. Door de maatregel als onderdeel van een al ingevuld en compleet pakket maatregelen te presenteren aan de pers is de ruimte voor debat en een eventuele aanpassing door de Kamer beperkt geweest. De Kamer heeft moeten vragen om een brief over de aangekondigde maatregelen. De invulling van de maatregel is volgens de commissie een onderwerp dat in openbaarheid kan worden besproken. Wel stelt de commissie vast dat de Kamer de ruimte die er was ook niet volledig heeft benut. Een aantal belangrijke elementen, zoals het niet toepassen van de voorhangprocedure, zijn in het debat over de maatregel niet aan de orde gesteld.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

² Handelingen II, 2008–2009, nr. 11, blz. 758–759.

De heer Bos: «Ik sluit helemaal niet uit dat het verstandig zou zijn geweest om op die donderdagavond zo'n rondje te maken. Ik wijs erop dat wat wij hier in de loop der tijd hebben uitgevonden en waar volgens mij nog steeds niet echte een goed antwoord op is gevonden, is dat Kamerleden enkel en alleen vertrouwelijk informeren dat je iets gaat doen bij een heleboel Kamerleden ook op bezwaren stuit. Het roept meteen de vraag op: wat mag ik dan met die informatie, kan ik het nog tegenhouden, heb ik nog invloed? U hebt helemaal gelijk dat een les voor te toekomst is dat als je met zoiets naar buiten gaat zelfs één dag wachten, zoals wij hebben gedaan, voordat je de Kamer informeert een dag te veel is. Doe dan in elk geval via mail of anderszins even een rondje. Dat kan ik volstrekt appreciëren.»¹

Tijdige injectie in AEGON en SNS REAAL

Op basis van de eerste contacten tussen AEGON, het ministerie van Financiën en DNB was niet helder voor de Staat waarom een kapitaalinjectie urgent was. De inzet van AEGON was vooral een verlaging van haar rating te voorkomen. De kans daarop nam tijdens de onderhandelingen steeds verder toe. De overheid heeft er volgens de commissie terecht voor gekozen eerst inzicht te willen hebben in de noodzaak voor een kapitaalinjectie in AEGON. Door alle partijen wordt eind oktober de druk gecreëerd om tot een oplossing te komen. De commissie kan zich vinden in de beslissing van het departement om AEGON te vragen keuzes te maken als zij daadwerkelijk steun van de overheid noodzakelijk acht.

Voor wat betreft SNS REAAL is de commissie van oordeel dat, gezien het uitgangspunt van maatwerk, de injectie in SNS REAAL tijdig tot stand lijkt te zijn gekomen. De financiële instelling heeft met het oog op een trading update over het derde kwartaal 2008 aangegeven in overleg te willen treden over mogelijke staatssteun. De commissie constateert dat door DNB druk is uitgeoefend om deze steun ook daadwerkelijk in te roepen ondanks het feit dat SNS REAAL meent dat dit nog niet hoeft. Daarmee lijkt de toezichthouder het zekere voor het onzekere te kiezen, hoewel de formele beslissing aan SNS REAAL is gelaten. De keuze voor een «rationele benadering» zoals de heer Latenstein van Voorst dit noemt in zijn openbaar verhoor wordt dan ook onderschreven door de commissie.

8.6 Mate waarin doelstellingen zijn bereikt

8.6.1 Het versterken van eigen vermogen

De faciliteit, als onderdeel van een pakket maatregelen, had tot doel «het vertrouwen in en de stabiliteit van het Nederlandse financiële stelsel dat in de kern gezond is, te waarborgen».²

De commissie constateert dat na de presentatie van de maatregelen de instellingen, waarmee de overheid al in gesprek was, lieten weten dat de aankondiging van de faciliteit een positief effect had en een kapitaalinjectie in bijvoorbeeld ING niet direct nodig was.

Het kabinet heeft bij de aankondiging van de kapitaalverstrekkingfaciliteit als specifiek doel gesteld dat het eigen vermogen van financiële instellingen gehandhaafd wordt tot niveaus die de toezichthouder nodig acht. Gezien de injecties in ING, AEGON en SNS REAAL is de commissie van mening dat deze doelstelling ook bereikt is. Alle drie de instellingen werden door DNB in de kern gezond bevonden en hebben kapitaal ontvangen, mede met het oog op de ontwikkeling die in Europa gaande was, namelijk een hogere dan wettelijk vereiste kapitalisatie van instellingen.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

² Kamerstuk 31 371, nr. 18.

Effectiviteit van steun

Zoals beschreven in paragraaf 8.3 constateert de commissie dat de minister van Financiën bezwaar had tegen overname van besmette activa door de overheid. Wel waren het ministerie van Financiën en DNB van mening dat de effectiviteit van steun wordt vergroot wanneer deze in voldoende mate gepaard gaat met opschoning van de actiefzijde van de balans. De minister van Financiën geeft in het debat met de Tweede Kamer op 14 oktober 2008 aan dat, indien een instelling niet in de kern gezond is, er zelfs eerst moet worden opgeschoond voordat er kapitaal wordt verstrekt. Zoals eerder beschreven heeft het oordeel over de gezondheid van een instelling volgens de minister niet alleen te maken met de solvabiliteit, maar ook met de liquiditeitspositie, de kwaliteit van het management of de strategie van de onderneming.

De commissie constateert op basis van haar onderzoek dat de overheid aan de kapitaalinjectie in ING, AEGON en SNS REAAL echter geen voorwaarden heeft verbonden die gericht zijn op het «schoon schip» maken. Zo wordt het kapitaal voor ING wel bewust verhoogd zodat de problemen die de instelling heeft op de actiefzijde van de balans kunnen worden aangepakt (zie ook hoofdstuk 5), maar worden over het daadwerkelijk aanpakken geen afspraken gemaakt.

DNB krijgt controle en toezicht op voorwaarden zoals overeengekomen met instellingen, onder meer of uitbetaling van de coupon of terugkoop van securities verantwoord is voor de instelling.¹ De commissie stelt vast dat DNB geen actieve invulling geeft gericht op het vergroten van de levensvatbaarheid van de instellingen. Hiervoor zag men bijvoorbeeld bij AEGON geen aanleiding omdat het niet «het moment» was.

Vraag: «*Dan is dat toch ook een moment waarop je aan die beoordeling ook de consequenties kunt verbinden, waarvoor ook een zekere logica bestaat, om dat op dat moment te doen?*»

Mevrouw Kellermann: «*Dat is juist. Aan de andere kant was dat ingebouwd in het systeem zoals dat toen is opgezet, namelijk dat voor alle grote beslissingen na het verlenen van de staatssteun toestemming nodig was van DNB, ook voor het terugbetalen van staatssteun. U kunt zich voorstellen dat dat vanuit prudentieel oogpunt soms een moeilijke afweging is voor een financieel toezichthouder. Wij wilden natuurlijk graag dat de bedrijven zich hielden aan het aflossingsschema zoals dat was afgesproken met de Staat, maar tegelijkertijd gaat er dan wel weer kapitaal uit. Het varen tussen die verschillende bakens vergt nogal wat. Vandaar ook dat wij daar zeer bovenop hebben gezeten, maar op het moment van de verlening van de staatssteun was vertrouwensherstel het belangrijkste. Dat was niet het moment om te zeggen: nu gaan we de hele boel op zijn kop zetten. Dat hebben we vervolgens achter de schermen uitvoerig gedaan.*»

Vraag: «*Als ik uw argumentatie goed begrijp, zegt u: dat moment was niet handig om die voorwaarden te verbinden, want eerst stond vertrouwensherstel voorop, en verder konden wij dat ook prima doen met de middelen die we daarna hadden.*»

Mevrouw Kellermann: «*Ja.*»²

¹ Kamerstuk 31 941, nrs. 1–2.

² Verslag openbaar verhoor van mevrouw Kellermann, 28 november 2011.

Ook in het geval van SNS REAAL was er volgens de heer Kleijwegt geen reden om dergelijke eisen te stellen. Het «had gekund, maar men was al bezig».

De heer Kleijwegt: «(...) maar men was al bezig. Achteraf gezien had je dat kunnen doen. Tegelijkertijd hebben wij de beoordeling gemaakt dat het een in de kern gezonde onderneming was. Toen het moeilijk ging op het vlak van het commerciële vastgoed, was mijn beeld dat SNS REAAL er alles aan deed om dit probleem aan te pakken. Men wilde immers uit het commerciële vastgoed stappen. Wat ons betreft was er niet zo veel reden meer om daar extra druk op te zetten. Men was daar al zeer mee bezig.»¹

De commissie constateert dat er geen invulling is gegeven aan de voorwaarde schoon schip te maken zoals door de minister van Financiën is gecommuniceerd aan de Tweede Kamer. Het is aan de instelling overgelaten of en hoe de problemen op grond waarvan steun nodig was, worden aangepakt.

In zijn verhoor geeft de heer Bos als argument dat de minister van Financiën voor het maken van dergelijke afspraken ook geen bevoegdheid zou hebben. Daarbij gaat hij volgens de commissie voorbij aan het feit dat afspraken wel degelijk gemaakt kunnen worden, waarbij de uitvoering kan worden neergelegd bij de toezichthouder.

De commissie stelt vast dat de overheid heeft nagelaten om tegelijk met het verlenen van steun, zelf aanvullende voorwaarden te verbinden aan die steun en zo de effectiviteit ervan te vergroten. Hierdoor nemen in potentie de risico's toe dat een instelling de steun niet kan terugbetalen. De commissie is zich ervan bewust dat opschoning niet altijd op exact hetzelfde moment mogelijk is als er kapitaal wordt verstrekt. Zo kan een afwaardering pas op een later moment mogelijk zijn of is nog beter inzicht nodig in de balans van een onderneming. Dit neemt niet weg dat ook daarover afspraken gemaakt kunnen en moeten worden om de effectiviteit te vergroten en zo ook het belang van de overheid zeker te stellen. De heer Ruding, deskundige, verklaart in zijn openbaar verhoor:

De heer Ruding: «Je moet altijd strenge eisen stellen, want het zijn geen lieverkoekjes die gebakken worden. Je moet strenge eisen stellen aan het verlenen van staatssteun, in welke vorm dan ook. Dan ben je nog strenger, want je komt op voor de belastingbetaler. Je doet dit, omdat dit niet alleen in het belang is van de blauwe ogen van zo'n bank maar uiteindelijk ook in het belang van de bv Nederland en de belastingbetalers. Dan mag je wel degelijk strenge eisen stellen. Dat gaat inderdaad verder dan het eisen van een goed dividend als dat weer verantwoord zou zijn. Dat mag je niet generaliseren. Dat kan ook in vele gevallen inhouden: uw bank moet maatregelen nemen inzake dit probleem van uw activa, anders verstrek ik die kapitaalinjectie niet. En dan is het «take it or leave it».»²

De commissie merkt op dat de uiteindelijke voorwaarden die de Europese Commissie vaststelt in verband met een goedkeuring voor de kapitaalinjecties wel geformuleerd zijn op basis van het «schoon schip» maken. Zo zijn instellingen verplicht binnen zes maanden een levensvatbaarheidplan in te dienen. Hoewel het perspectief van de Europese Commissie gericht is op mededinging en dat van de overheid meer op het aanpakken van de systeemcrisis, had het volgens de commissie in de rede gelegen als de overheid uit eigen beweging had aangedrongen op dergelijke afspraken.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Kleijwegt, 28 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Ruding, 7 november 2011.

8.6.2 Overige doelstellingen

Met de presentatie van de faciliteit heeft de minister van Financiën aangekondigd nadere voorwaarden te stellen aan iedere kapitaalinjectie. Het gaat dan om rendementswaarborgen, financiering van uitvoeringskosten van de kapitaalinjectie, bestuursbeloningen en de vertegenwoordiging in de bestuursorganen. Op basis van de uiteindelijke vormgeving zijn drie (neven-)doelen te noemen die door de overheid worden nagestreefd:

- 1) terugbetaling van het kapitaal plus een marktconform rendement;
- 2) geen concurrentievoordeel door de kapitaalverstrekking;
- 3) een aangepast beloningsbeleid van de financiële instellingen.¹

De commissie stelt vast dat deze doelen passen binnen de voorwaarden in de conclusies van de Ecofin op 7 oktober en vallen binnen de kaders zoals deze na 9 oktober zijn gepubliceerd door de Europese Commissie. Voordat een oordeel wordt gegeven over de mate waarin de doelstellingen en vormgeving van de kapitaalinjecties op elkaar aansluiten, zal eerst een analyse worden gegeven van de wijze waarop het kapitaal is verstrekt.

Kapitaal wordt verstrekt in ruil voor CT1 securities

De Staat heeft ervoor gekozen het kapitaal aan instellingen niet te verstrekken via de aankoop van aandelen, maar via zogeheten kernkapitaleffecten (CT1 securities). Een van de belangrijkste redenen voor de overheid om kapitaal te verstrekken in ruil voor CT1 securities heeft te maken met de voorkeur van ING (zie ook 8.2.4.1).

De commissie begrijpt de keuze voor CT1 securities. Deze constructie heeft niet afgedaan aan de effectiviteit van de kapitaalinjectie, mede omdat de CT1 securities door DNB als core tier 1-kapitaal wordt gekwalificeerd. Tevens bood het instrument flexibiliteit voor zowel de Staat als de instelling om gewenste voorwaarden aan de securities te verbinden over ondermeer het rendement en terugbetaling. Hierdoor is de Staat in ieder geval minder afhankelijk van de koersontwikkeling van de instellingen dan wanneer hij aandelen had verworven. De commissie stelt ook vast dat met deze constructie de overheid de beoogde doelen grotendeels heeft bereikt (zie tevens onderstaande analyse per doelstelling). Met het verkrijgen van CT1 securities heeft de Staat zijn (indirecte) zeggenschap apart moeten regelen via de voordracht van twee commissarissen. In onderstaande tabel staat een vergelijking opgenomen tussen voor- en nadelen voor de Staat bij (preferente) aandelen en CT1 securities. Daarbij wordt opgemerkt dat in de praktijk vele tussenvormen mogelijk zijn en eigenschappen vaak uitwisselbaar zijn. De tabel geeft geen uitputtend overzicht.

¹ De Algemene Rekenkamer formuleert deze drie doelen op basis van de uiteindelijke constructies die zijn toegepast voor ING, AEGON en SNS REAAL. Kamerstuk 31 941, nr. 9.

Tabel 8.2 Vergelijking tussen instrumenten voor kapitaalinjecties

	Kernkapitaaleffecten (core tier 1 securities)	Gewone aandelen	Preferente aandelen
Voordelen Nederlandse Staat	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibiliteit voor de Staat: a. CT1 securities bieden Staat de mogelijkheid om contractueel exitprikkel in te bouwen via oplopende coupons en conversie in aandelen na drie jaar (daardoor snelle exit) b. CT1 securities bieden Staat de mogelijkheid om 100% cash bodem af te spreken, waardoor neerwaarts risico voor de Staat beperkt is • Fors rendement mogelijk als instelling besluit tot aflossing tegen hoge uitkooppremie van 50% 	<ul style="list-style-type: none"> • Automatisch stemrecht/zeggenschap • Rendement op aandelen (dividend + koerswinst) potentieel hoger dan rendement op CT1 securities (coupon + 50% uitkooppremie) 	<ul style="list-style-type: none"> • Automatisch stemrecht/zeggenschap • Rendement op preferente aandelen (preferent dividend + koerswinst) potentieel hoger dan rendement op CT1 securities (coupon + 50% uitkooppremie) • Sterke exit prikkel mogelijk door mogelijkheid om een hoog preferent dividend af te spreken • Staat heeft voorrang op houders van gewone aandelen en houders van CT1 securities bij uitkering van dividend en faillissement • Indien een preferent dividend niet of niet geheel is uitgekeerd, moet dit in daarop volgende jaren alsnog uitbetaald worden (in geval van cumulatief preferente aandelen)
Nadelen Nederlandse Staat	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibiliteit voor de instelling: a. De coupon van 8,5% op CT1 securities is verschuldigd, mits een dividend werd uitgekeerd op gewone aandelen. b. Een eenmaal gepasseerde coupon, hoeft in daarop volgende jaren niet alsnog uitbetaald te worden (coupon is slechts verschuldigd op niet-cumulatieve basis) • Geen stemrecht/zeggenschap, kan ondervangen worden door stemrecht/zeggenschap contractueel vast te leggen • Rendement op CT1 securities (coupon + 50% uitkooppremie) potentieel lager dan aandelen (dividend + koerswinst) 	<ul style="list-style-type: none"> • Staat krijgt alleen dividend indien instelling dividend uitbetaald • Geen exitprikkel. Exit van de Staat afhankelijk van aandelenkoersontwikkeling (daardoor wellicht geen snelle exit) 	

Doelstelling: terugbetaling van het kapitaal plus een marktconform rendement

De commissie wijst in de voorgaande paragraaf op het begrip «schoon schip maken» en de afspraken die de overheid kan maken om de effectiviteit van de steun te vergroten. Dit heeft ook weer effect op de kans dat een instelling in staat is om steun terug te betalen.

Er van uit gaande dat instellingen steun terug kunnen betalen is het rendement (de opbrengsten) dat de Staat behaalt, afhankelijk van het gekozen instrument van kapitaalsteun. Bij aandelen wordt het rendement bepaald door de optelsom van dividend en koerswinst of koersverlies. Bij de gekozen CT1 securities wordt het rendement bepaald door de optelsom van de rentevergoeding (coupon) en de uitkooppremie. Zie tabel 8.3 voor een vergelijking tussen verschillende landen.

Tabel 8.3 Kosten voor de instellingen

	Vergoeding op jaarbasis in procenten	Uitkooppremie in procenten	Extra voorwaarden
België (steun KBC)	8,5 % ¹	150%	Conversie naar aandelen (optie instelling) of 100% cash geld (optie voor de Staat bij lage aandelenkoers) na 3 jaar mogelijk
Duitsland	7%		
Frankrijk	8%	101% in eerste jaar, oplopend tot 111% in 7 ^e jaar	
Ierland	8%–10 %	Gedurende 5 jaar: 100%, daarna 125%	
Nederland	8,5% ¹	150%	Conversie naar aandelen (optie instelling) of 100% cash geld (optie voor de Staat bij lage aandelenkoers) na 3 jaar mogelijk
Verenigd Koninkrijk	12 % gedurende 5 jaar	0%	Aflossing tegen uitgifteprijs na 5 jaar mogelijk
Verenigde Staten	5% gedurende 5 jaar, daarna 9%	0%	Aflossing tegen uitgifteprijs na 3 jaar mogelijk
Zwitserland (steun UBS)	12,5 %	0%	Verplichte conversie in aandelen na 30 maanden

¹ indien de gesteunde instelling in een gegeven jaar dividend uitkeert

Het verwachte rendement

Bij goedkeuring van de steun aan instellingen heeft de Europese Commissie ook gekeken naar het verwachte rendement. De minimale vergoeding van kapitaalinjecties in fundamenteel gezonde banken werd daarbij gebaseerd op een aanbeveling van de Europese Centrale Bank en is door de Europese Commissie gedifferentieerd naar risico en kenmerken van het gekozen instrument. De rente die gezonde banken moeten betalen ligt tussen de 7% en 9,3%. Voor de speciale securities zoals gebruikt bij de kapitaalinjecties in ING, AEGON en SNS REAAL valt af te leiden dat de aanbevolen vergoeding nabij de bovengrens van 9,3% op jaarbasis zou moeten liggen.¹

Het terugbetalen van staatssteun (de exit) wordt beïnvloed door de financiële voorwaarden én door het streven van financiële instellingen en overheden om aan de deelname door de overheid een einde te maken. De voorwaarden die aan de steun zijn verbonden kunnen leiden tot strategisch gedrag van instellingen als het gaat om terugbetaling van steun. Zo geldt er een uitkooppremie van 150% en is er een optie tot conversie van de securities in aandelen of contante uitbetaling tegen 100% na drie jaar. Als de instelling gedurende drie jaar geen dividend uitbetaalt en niets vervroegd aflost en de Staat na drie jaar wordt uitgekocht tegen 100%, dan is het rendement mogelijk 0% of zelfs negatief.

De Nederlandse overheid heeft met succes betoogd tegenover de Europese Commissie dat het rendement hoog genoeg zou zijn. De hoge exitkosten van de kapitaalinjecties geven mogelijk een prikkel om aflossing zo lang mogelijk uit te stellen maar daar staat tegenover dat het te betalen dividend een prikkel vormt om de securities zo snel mogelijk terug te kopen. Daarbij schat de overheid de kans dat dividend wordt uitbetaald groter in dan in de praktijk is gebleken.

In de beslissing van de Europese Commissie is rekening gehouden met de situatie dat geen dividend wordt uitgekeerd. In bijvoorbeeld de goedkeuring van de injectie in SNS REAAL staat de voorwaarde dat als de instelling in twee opeenvolgende jaren geen dividend keert de kans daalt op een aanvaardbaar rendement voor de overheid en de steun opnieuw moet worden aangemeld. Ook moet een nieuwe aanmelding plaatsvinden als de aandelenkoers juist ruime tijd hoger is dan 150% van de uitgifteprijs van de securities en de instelling niet ten minste 20% van de securities

¹ Recommendations of the Governing Council of the European Central Bank on the pricing of recapitalisations, Europese Centrale Bank, 20 november 2008.

terugkoopt. Voor SNS REAAL is de eerste situatie het geval gebleken. Zoals beschreven in paragraaf 2.4.3 heeft de Europese Commissie op 21 december 2011 de steun opnieuw beoordeeld. De steun past nog altijd binnen de voorwaarden zoals de Europese Commissie stelde in de Herkapitalisatiemededeling. Wel worden er aanvullende maatregelen getroffen om terugbetaling voor eind 2013 mogelijk te maken.

In geval van AEGON, zie ook paragraaf 2.4.2, leidden de voorwaarden die de Europese Commissie verbindt aan de steun voor AEGON tot een vrij grote wijziging van de aflossingsvoorwaarden die de Staat en AEGON in eerste instantie hadden afgesproken. Met de aanpassing is beoogd dat AEGON de steun terugbetaalt tegen een voldoende hoog rendement. De terugkoop premie is, ook in vergelijking met andere landen, in beginsel hoog. Dit wordt echter gecompenseerd door de couponrente, die alleen betaald hoeft te worden in geval van dividend uitkering. De commissie is van oordeel dat de voorwaarden zoals verbonden aan de kapitaalinjecties in ieder geval dan ook een marktconforme terugbetaling van de ontvangen steun mogelijk maken. Het uiteindelijk behaalde rendement voor AEGON is 18,5%. Voor ING en SNS REAAL, waar de steun nog niet is terugbetaald, is het rendement nu 17% respectievelijk 8,5%.

Doelstelling: geen concurrentievoordeel door de kapitaalversterking

Op zich heeft de instelling die een kapitaalinjectie ontvangt van de Staat een voordeel ten opzichte van andere partijen. De Nederlandse overheid heeft ervoor gekozen alleen in de kern gezonde instellingen te willen helpen met deze faciliteit en daarbij de kapitaalversterking niet te aantrekkelijk te willen maken. Steun is niet gratis. Naast een marktconform rendement heeft de overheid ook specifieke beperkingen gesteld om concurrentievoordeel te voorkomen. Een onderdeel van de toezegging die ING heeft gedaan in de discussie met de Europese Commissie is het publiceren van een verklaring omtrent marketing, namelijk dat ING in haar marketingstrategie geen misbruik zal maken van het gegeven dat zij kapitaal via de overheid heeft verkregen. AEGON en SNS REAAL publiceren ook een dergelijke verklaring.

Het tegengaan van concurrentievoordeel is een element dat ook door de Europese Commissie in haar beslissingen over kapitaalssteun op de voorgrond is geplaatst. Er zouden beperkingen moeten gelden om oneigenlijk gebruik en concurrentievoordeel te voorkomen.¹ De Europese Commissie heeft bij de beoordeling van de kapitaalinjectie aan ING en AEGON ook afzonderlijke maatregelen getroffen. Een voorbeeld is dat AEGON geen prijsleider mag zijn op de internetspaarmarkt en de hypotheekmarkt in Nederland.

De commissie is van oordeel dat de instellingen met de uiteindelijke vormgeving van de injecties geen buitensporig concurrentievoordeel behaald hebben. Wel stelt zij vast dat dit mede is gerealiseerd door de voorwaarden die door de Europese Commissie specifiek met het oog op concurrentievervalsing zijn verbonden aan de steun. De Nederlandse overheid heeft deze niet uit eigen beweging opgelegd. De voorwaarden gericht op het voorkomen van concurrentievervalsing komen de commissie in grote lijnen niet onevenredig voor.

Doelstelling: een aangepast beloningsbeleid van de financiële instellingen

Op de Ecofin-Raad van 7 oktober wordt afgesproken dat ingrepen in het beloningsbeleid mogelijk zijn. Dat wordt als volgt verwoord: «Het management zal geen buitensporige beloningen ontvangen – overheden

¹ Mededeling van de Europese Commissie – De toepassing van de staatssteunregels op maatregelen in het kader van de huidige wereldwijde financiële crisis genomen met betrekking tot financiële instellingen (25 oktober 2008, 2008/C 270/02).

mogen onder andere de mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen op beloningen».

Bij de Nederlandse kapitaalinjecties moet de raad van bestuur afstand doen van alle bonussen in 2008 en krijgen bestuurders maximaal één jaarsalaris bij vertrek. Daarnaast hebben de speciaal aangestelde overheidscommissarissen een vetorecht bij het vaststellen van het toekomstige beloningsbeleid. De Algemene Rekenkamer concludeerde dat over 2008 geen bonussen zijn uitgekeerd aan de raad van bestuur en dat de vertrekregelingen bij de instellingen zijn aangepast naar maximaal één vast jaarsalaris.¹

De commissie stelt vast dat de doelstelling voor een aangepast beloningsbeleid past binnen het kader dat in Europa is geformuleerd. Zij constateert dat voor de duur dat een instelling de kapitaalinjectie nog niet heeft terugbetaald aan de overheid, deze ook in de positie is om eisen te stellen aan het beloningsbeleid. Na aflossing heeft de instelling alle vrijheid om het beloningsbeleid zelf vorm te geven. Daarmee is de doelstelling in theorie niet in alle gevallen duurzaam. Wel stelt de commissie vast dat de minister van Financiën op andere wijze een aanpassing in het beloningsbeleid nastreeft.

Dit is niet beperkt tot de instellingen die steun hebben ontvangen. Zo is op 30 maart 2009 tussen bestuurders uit de financiële sector en de minister van Financiën het zogenoemde «herenakkoord» gesloten en is in september 2009 de Code Banken verschenen.¹ Tevens heeft de minister van Financiën een wetsvoorstel ingediend met het oog op een bonusverbod voor staatsgesteunde ondernemingen.²

8.7 Conclusies

In deze paragraaf worden de conclusies die de commissie trekt op basis van haar onderzoek naar de kapitaalverstrekkingfaciliteit en de kapitaalinjecties weergegeven.

Kapitaalverstrekkingfaciliteit was noodzakelijk

De Nederlandse autoriteiten presenteren op 9 oktober 2008 de kapitaalverstrekkingfaciliteit.

De commissie constateert dat in de loop van 2008 de druk op het eigen vermogen van financiële instellingen steeds verder opliep als gevolg van ontwikkelingen en onzekerheden op de financiële markten, zoals de toename van de her- en afwaarderingen, terwijl financiële markten juist meer en kwalitatief betere kapitaalbuffers eisten.

De commissie is van oordeel dat de kapitaalverstrekkingfaciliteit noodzakelijk is geweest, ten eerste vanwege het signaal dat de overheid ermee heeft afgegeven. De overheid heeft met de presentatie van de faciliteit, als onderdeel van een pakket maatregelen, het benodigde signaal afgegeven dat zij actie onderneemt om de stabiliteit van en het vertrouwen in het Nederlandse financiële stelsel te waarborgen. Ten tweede was de faciliteit noodzakelijk omdat instellingen daadwerkelijk kapitaal nodig hadden. De faciliteit heeft ervoor gezorgd dat instellingen, indien nodig, bij de Staat terecht konden.

De commissie concludeert dat de faciliteit alsook het gebruik ervan heeft bijgedragen aan de beoogde doelstelling om de stabiliteit van, en het vertrouwen in het Nederlandse financiële stelsel te waarborgen en de financiële instellingen die hiervan deel uitmaakten te beschermen.

¹ Kamerstuk 31 941, nrs. 3–4.

² Kamerstuk 33 058.

Kapitaalverstrekkingfaciliteit was proportioneel

De faciliteit zoals gepresenteerd door de autoriteiten heeft veel ruimte gelaten voor maatwerk. Iedere vraag van een financiële instelling om een kapitaalinjectie zou apart worden beoordeeld en de vormgeving kon in principe per injectie worden bepaald.

De commissie stelt vast dat bij de presentatie bewust rekening is gehouden met mogelijk veranderende omstandigheden. Daarnaast stelde de minister van Financiën direct een ruim bedrag van 20 miljard euro beschikbaar, maar werd er geen plafond verbonden aan de faciliteit. Dit had als doel twijfels in de markt te voorkomen of het bedrag wel voldoende zou zijn. Ook werd de doelgroep breed geformuleerd: zowel banken als verzekeraars konden een beroep doen op de faciliteit en er werd geen onderscheid gemaakt naar de mate van systeemrelevantie.

De commissie is van oordeel dat de faciliteit proportioneel is geweest. Ten eerste heeft de gekozen opzet van de regeling bijgedragen aan het vertrouwenssignaal dat de overheid wilde afgeven. Ten tweede heeft de Staat alle ruimte gehad om per casus een beslissing te nemen over de toegang tot de faciliteit en de voorwaarden (zoals uitgifteprijs en coupon) die werden verbonden aan de herkapitalisatie.

Vorbereiding van DNB en ministerie van Financiën op solvabiliteitsproblemen onvoldoende

De commissie constateert dat het ministerie en DNB zich te laat hebben gerealiseerd dat het voldoen aan prudentiële normen niet genoeg was in tijden van crisis. Zij hadden te weinig oog voor de mogelijke consequenties van de beperkte kapitalisatie van het financiële systeem. Het is een gemiste kans voor zowel DNB als het ministerie van Financiën dat er niet in samenspraak mogelijke scenario's en instrumenten opgesteld zijn gericht op solvabiliteitsproblemen bij instellingen en een systeemcrisis.

De commissie is van oordeel dat de noodzaak voor een kapitaalverstrekkingfaciliteit minder groot was geweest, wanneer zowel de toezichthouder als de financiële instellingen een betere en tijdige inschatting had gemaakt van de risico's in relatie tot de lage kapitaalbuffers en daar ook acties op had genomen. Zo had DNB bij instellingen kunnen aandringen op het aanhouden van hogere kapitaalbuffers en in het uiterste geval daartoe een aanwijzing kunnen geven.

Kapitaalverstrekking in ruil voor core tier 1 securities was een begrijpelijke keuze

Bij de presentatie van de kapitaalverstrekkingfaciliteit is de exacte invulling van de voorwaarden waaronder herkapitalisatie zou plaatsvinden nog opengelaten. De Staat heeft zichzelf de benodigde ruimte gegeven om zijn eigen positie tijdens de onderhandelingen met de instellingen te kunnen bepalen. Na de eerste injectie (ING) stond de uitwerking van de faciliteit in grote lijnen vast. Door de minister van Financiën is het idee van maatwerk bieden daarmee verlaten.

De commissie constateert dat de overheid alle kapitaalinjecties heeft gedaan in de vorm van core tier 1 (CT1) securities. De securities droegen bij aan de benodigde versterking van het kernkapitaal van de instelling. Ook had zowel de Staat als de instelling de mogelijkheid om de gewenste voorwaarden aan de securities te verbinden, onder meer over de couponrente en terugbetalingpremie. Hierdoor is de Staat minder afhankelijk van de koersontwikkeling van de instellingen dan wanneer de Staat aandelen had verworven. Aan de CT1 securities was geen zegen-

schap verbonden. De Staat heeft wel een vorm van zeggenschap bedongen via de voordracht van twee commissarissen. De commissie stelt vast dat hiermee niet per definitie minder zeggenschap is verkregen dan bij het verwerven van aandelen. Zeggenschap via aandelen is immers mede afhankelijk van de wijze waarop die zeggenschap wordt ingevuld door de aandeelhouder.

De commissie is van oordeel dat met de keuze voor CT1 securities een beter alternatief is bedacht dan een constructie met aandelen. De commissie is van oordeel dat vanuit het oogpunt van efficiency, eenduidigheid en rechtsgelijkheid de keuze voor één methode van herkapitalisatie goed te verdedigen is. Wel had dit volgens de commissie nadrukkelijk aan de Kamer en de instellingen gemeld moeten worden.

Internationaal geen sprake van burden sharing

Veel van de problemen bij de Nederlandse instellingen vonden hun oorzaak in activiteiten buiten Nederland. De rekening van deze problemen is echter in Nederland terecht gekomen. Zowel binnen als buiten de Europese Unie is er tussen overheden geen afspraak gemaakt over burden sharing. Wel is er binnen de Europese Unie gewerkt aan het behoud van een gelijk speelveld.

De commissie constateert dat mede door de inzet van het ministerie van Financiën op Europese coördinatie er zo veel als mogelijk een gelijk speelveld is gecreëerd voor financiële instellingen in Europa. Alle lidstaten zijn het eens geworden over een aanpak waar herkapitalisatie onderdeel van kon zijn. De Europese Commissie heeft vervolgens nadere mededelingen uitgebracht waarin werd vermeld hoe zij deze steun zou toetsen. De Nederlandse overheid heeft zich, mede als gevolg van deze Europese richtlijnen, bereid getoond tot het verstrekken van kapitaal aan dochterondernemingen met zetel in Nederland van buitenlandse financiële ondernemingen of groepen. Dit heeft in de praktijk niet plaatsgevonden. Ook buiten de Europese Unie zijn geen afspraken gemaakt over burden sharing. De commissie stelt vast dat ING en AEGON niet in aanmerking kwamen voor het hulpprogramma in de Verenigde Staten (het zogeheten TARP).

De commissie is van oordeel dat met de inzet op Europese coördinatie een vorm van gelijkheid van en zekerheid aan financiële instellingen in de Europese Unie tot stand is gekomen. De commissie stelt wel vast dat daarmee nog geen sprake was van burden sharing binnen Europa.

Nederland initieerde na de val van Lehman Brothers succesvol een gecoördineerde Europese aanpak

Door de nadruk die de minister van Financiën heeft gelegd op de noodzaak tot herkapitalisatie is een beleidslijn ingezet die nuttig en noodzakelijk is gebleken. Mede in reactie op plannen in de Verenigde Staten (aanzet TARP) ontstond binnen het ministerie van Financiën het besef dat een gecoördineerde Europese aanpak en Europees antwoord nodig was.

De commissie stelt vast dat de wijze waarop ambtenaren van het ministerie van Financiën en het ministerie van Algemene Zaken hebben samengewerkt, evenals de samenwerking tussen de minister van Financiën en de minister-president bij de benadering van de Europese regeringsleiders en in het bijzonder de Franse president Sarkozy (destijds

voorzitter Europese Raad), heeft bijgedragen aan een succesvolle Europese coördinatie.

De commissie is daarom van oordeel dat dit initiatief een positieve bijdrage heeft gehad op het komen tot een gecoördineerde Europese aanpak.

Vormgeving en presentatie van de faciliteit voortvarend aangepakt, maar regiegroep niet geïnformeerd door de minister van Financiën

De Europese coördinatie heeft ervoor gezorgd dat de Nederlandse overheid op 9 oktober 2008, nog voor de Europese top op 12 oktober 2008 maar zonder consultatie van de Kamer, een faciliteit heeft gepresenteerd die grotendeels zou overeenkomen met soortgelijke initiatieven in andere landen.

De commissie stelt vast dat het ministerie van Financiën en DNB noodzaak zagen voor een snelle publicatie vanwege enerzijds de al verschenen Britse plannen en anderzijds de door ING en AEGON geuite behoefte aan mogelijke steun. De minister van Financiën heeft wel de beleidslijn betreffende herkapitalisatie, maar niet de kapitaalverstrekking-faciliteit zelf, afgestemd met de regiegroep Financiële Stabiliteit/Financiële Markten. Ook heeft de minister zijn collega's in de ministerraad niet nader geïnformeerd.

De commissie is van oordeel dat de vormgeving en presentatie van de faciliteit zeer voortvarend zijn aangepakt, maar dat in ieder geval, gezien zijn functie, de regiegroep nader geïnformeerd had moeten worden over de invulling van de maatregelen die de minister van Financiën heeft gepresenteerd op 9 oktober 2008.

Kamer had eerder geconsulteerd moeten worden, maar heeft ruimte voor eventuele aanpassingen niet ten volle benut

De Kamer is pas op 10 oktober 2008, nadat zij daarom zelf heeft verzocht, geïnformeerd na presentatie van de faciliteit aan de pers op 9 oktober 2008. De ruimte voor de Kamer om eventueel gewenste aanpassingen in de opzet van de regeling door te voeren was beperkt. De ruimte die er wel was, is door de Kamer niet ten volle benut.

De commissie heeft begrip voor de wens van het kabinet en DNB om de faciliteit snel te willen presenteren, maar meent dat dit pas na consultatie van de Kamer had gemoeten. Er was ruimte voor enige vorm van overleg met de Kamer. De minister van Financiën had de Kamer moeten wijzen op het feit dat er een voornemen was om met een faciliteit te komen. Hiertoe had de minister van Financiën gelegenheid tijdens het debat over Fortis op 8 oktober met de Kamer. De commissie stelt vast dat de minister toen slechts heeft gewezen op de conclusies van de Ecofin-Raad van 7 oktober, waarin het element van herkapitalisatie, waar Nederland voorstander van was, als een mogelijke vorm van steun werd geopperd.

De commissie is van oordeel dat de Kamer te weinig betrokken is voorafgaand aan de aankondiging van de kapitaalverstrekking-faciliteit. De Kamer heeft beperkt invulling gegeven aan de mogelijkheid om de vormgeving en invulling van de maatregel bij te sturen. De Kamer geeft de minister van Financiën de ruimte om binnen een zeer ruim kader uitgaven te doen tot 20 miljard euro, welke niet zijn opgenomen in de begroting en waarover evenmin overleg heeft plaatsgevonden met de Kamer.

Bij herkapitalisatie is verzuimd afspraken te maken over aanpak van de oorzaken van de problemen op de balans

Bij de uitvoering van de kapitaalverstrekkingfaciliteit constateert de commissie dat de minister van Financiën het uitgangspunt heeft gehanteerd om risico's niet over te nemen van instellingen. De focus lag op het versterken van het eigen vermogen (passiva) en niet op het overnemen van besmette bezittingen (activa). Ondersteuning via een versterking van de kapitaalsbasis zou volgens de minister in vergelijking minder middelen vergen. Omdat de bankbalansen en portefeuilles activa van sommige banken een enorme omvang hadden, zou het aanpakken van besmette activa een grote inzet van middelen vragen.

De commissie onderschrijft dat de benadering van herkapitalisatie in potentie de omvang van de benodigde steun kan beperken. Wel is zij van oordeel dat herkapitalisatie in combinatie met het, al dan niet door de Staat, overnemen of apart zetten van besmette activa kan bijdragen aan het vergroten van de effectiviteit van de steun.

Bij de keuze voor herkapitalisaties is verzuimd om de voorwaarde van «schoon schip maken» in de praktijk toe te passen. Deze voorwaarde was zowel door de minister van Financiën als door DNB aangekondigd. Bij geen van de onderzochte injecties zijn in enige vorm afspraken gemaakt met de instelling om, ook niet op termijn, «schoon schip» te maken. Hierdoor kon het mogelijk zijn dat een kernprobleem van de instelling niet werd opgelost. De commissie stelt vast dat dit in ieder geval bij ING het geval is geweest. Uit de voorwaarden die de Europese Commissie heeft verbonden aan haar goedkeuring van de verleende steun blijkt dat dergelijke voorwaarden over het maken van schoon schip wel degelijk te stellen waren.

De commissie is van oordeel dat door het niet toepassen van de voorwaarde om in samenhang met de kapitaalinjectie schoon schip te maken de lasten en risico's voor de overheid onnodig toenamen.

Verskillende uitgangspunten voor aanpak van problemen bij minister van Financiën en president DNB

De minister van Financiën en de president van DNB hebben gezamenlijk op 9 oktober 2008 een pakket maatregelen gepresenteerd met als doel de stabiliteit van en vertrouwen in het Nederlandse financiële stelsel te waarborgen.

De commissie constateert dat in eerste instantie de samenwerking tussen beide partijen stroef is verlopen. De minister van Financiën wenste een oplossing via herkapitalisatie, terwijl de president van DNB ook een overname van besmette activa voorstelde. De minister bleef bezwaren houden tegen een aanpak waarbij besmette activa en daarmee de risico's van instellingen door de Staat werden overgenomen. In de presentatie van de plannen op 9 oktober 2008 werd herkapitalisatie als oplossing voorop gesteld.

Hoewel een bijdrage van de Staat aan een oplossing voor besmette activa niet wordt uitgesloten, constateert de commissie, onder verwijzing naar de casus ING, dat een dergelijke oplossing in de praktijk zo lang mogelijk is uitgesteld.

Minister van Financiën geeft DNB geen eenduidige rol bij het bepalen van het benodigde kapitaal

Door de minister van Financiën is bij de presentatie van de maatregel gecommuniceerd dat kapitaal werd verstrekt tot de niveaus die de toezichthouder nodig achtte. DNB is voor de minister van Financiën een adviseur bij het bepalen van de hoogte van de benodigde steun, volgens de minister zelfs de belangrijkste adviseur.

De commissie stelt echter vast dat het advies van DNB over de hoogte van de benodigde steun niet altijd is gevolgd. In bijvoorbeeld de casus AEGON had DNB een hogere kapitalisatie gewenst. De minister van Financiën heeft zich in de praktijk mede laten adviseren door een derde partij en heeft uiteindelijk niet enkel het advies van DNB gevolgd.

De commissie is van oordeel dat die keuze begrijpelijk is. De minister van Financiën heeft, mede met het oog op de belangen van de belastingbetaler, een eigenstandige keuze gemaakt over de uiteindelijke hoogte van de kapitaalverstrekking. De commissie concludeert op basis van de drie kapitaalinjecties dat het bepalen van de benodigde omvang van de injecties en de rolverdeling tussen het ministerie van Financiën en DNB aan duidelijkheid te wensen overliet.

Injectie in AEGON: adequate maatregel maar totstandkoming rommelig
Op 28 oktober 2008 kwamen de Staat en AEGON een kapitaalinjectie van 3 miljard euro overeen, inclusief de optie voor AEGON om 1 miljard euro onder voor het bedrijf gunstiger voorwaarden terug te betalen.

De commissie stelt vast dat de kapitaalinjectie in AEGON past binnen de voorwaarden en doelstelling van de kapitaalverstrekkingfaciliteit. In eerste instantie is de urgentie en noodzaak van eventuele steun aan AEGON niet duidelijk voor het ministerie van Financiën en DNB. Voor het ministerie en DNB is het verzoek van AEGON om steun op dat moment zelfs enigszins verrassend. Het ministerie heeft een inspanning moeten plegen om de noodzaak van de kapitaalinjectie vast te stellen en de proportionaliteit te bepalen. Het beeld bij de commissie is dat niet alleen het ministerie, maar ook de toezichthouder, meer dan zij wenselijk achtten moesten varen op de gegevens zoals verstrekt door AEGON zelf. De commissie stelt tevens vast dat DNB niet beschikte over de door haar achteraf gewenste «film» over de financiële positie van AEGON als gevolg van de toezichtconstructie op AEGON. Het ministerie van Financiën heeft naast het advies van DNB sterk geleund op het advies van de externe adviseur Rothschild.

DNB en het ministerie van Financiën oordelen dat er sprake is van een in de kern gezonde instelling die met het oog op onzekerheden in de markt langs is gekomen voor een «warme trui». De commissie stelt vast dat AEGON zich op tijd bewust was van de veranderende marktomstandigheden. De kapitaalinjectie in AEGON is effectief gebleken. Het doel van AEGON om haar AA-rating te behouden is bereikt en de steun is redelijk vlot terugbetaald.

De commissie is van oordeel dat de injectie in AEGON adequaat was. De commissie stelt vast dat het proces om te komen tot de noodzaak, de juiste vorm en de hoogte van de kapitaalinjectie rommelig is verlopen. Er is tot aan de slotonderhandeling met AEGON onduidelijkheid over de vorm en de hoeveelheid steun die AEGON uiteindelijk ontvangt.

De commissie kan de voorkeur van het ministerie van Financiën volgen voor een soortgelijke injectie in AEGON als in ING. Wel is zij van mening dat het ministerie aan AEGON eerder had moeten melden dat de voorkeur van AEGON voor een leenfaciliteit bij het ministerie op bezwaren stuitte.

Injectie in SNS REAAL: noodzakelijk

Op 12 november 2008 werd overeenstemming bereikt tussen de Staat en SNS REAAL over een kapitaalinjectie in SNS REAAL van 750 miljoen euro. Naast de Staat deed ook de Stichting Beheer SNS REAAL een kapitaalinjectie in SNS REAAL van 500 miljoen euro. Het totaal aan geïnjecteerd kapitaal bedroeg daarmee 1,25 miljard euro.

De commissie stelt vast dat de kapitaalinjectie in SNS REAAL past binnen de voorwaarden en doelstelling van de kapitaalverstrekkingfaciliteit. De commissie stelt vast dat DNB terecht druk heeft uitgeoefend op SNS REAAL om een kapitaalinjectie van de Staat aan te vragen. SNS REAAL leek in eerste instantie een bijdrage van de Stichting Beheer SNS REAAL voldoende te achten. Het ministerie van Financiën heeft, anders dan bij AEGON, haar beslissing over de hoogte van de kapitaalinjectie in belangrijke mate gebaseerd op input van DNB. Zowel het ministerie als DNB waren van mening dat SNS REAAL een in de kern gezonde instelling was. De risico's ten tijde van de ingreep lijken voldoende hoog ingeschat door DNB.

De commissie is van oordeel dat de injectie in SNS REAAL noodzakelijk is gebleken. De commissie is daarnaast van mening dat naast een bijdrage van de Staat de private bijdrage van de Stichting Beheer SNS REAAL positief is. De constructie zoals opgezet met SNS REAAL is volgens de commissie een zorgvuldige geweest. Wel stelt de commissie vast dat er geen afspraken zijn gemaakt met SNS REAAL over «schoon schip» maken in relatie tot de gezondheid van de instelling.

HOOFDSTUK 9 GARANTIEREGELING

9.1 Inleiding

Op 23 oktober 2008 trad de garantiefaciliteit (hierna: garantieregeling) voor bancaire leningen met een plafond van 200 miljard euro in werking. Omdat het vertrouwen tussen financiële instellingen onderling ernstig was ondermijnd door de aanhoudende onzekerheid over het kredietrisico van individuele financiële instellingen, droogde de markt voor leningen zonder onderpand op. Voor banken werd het steeds moeilijker om toegang tot liquiditeiten te krijgen. Met de garantieregeling beoogde het kabinet mogelijke liquiditeitsproblemen bij de banken weg te nemen, opdat de kredietverlening van banken aan bedrijven en particulieren gewaarborgd zou blijven.¹

De garantieregeling werkt als volgt: indien een bank met gebruikmaking van de garantieregeling financiering aantrekt, met andere woorden staatsgegarandeerd schuld papier uitgeeft, en vervolgens de lening geheel of gedeeltelijk niet kan terugbetalen, dan is de Staat verantwoordelijk voor de terugbetaling. Voor deze garantie op terugbetaling betaalt de bank een premie aan de Staat.

Tot en met 31 december 2010 konden banken met een Nederlandse bankvergunning – onder bepaalde voorwaarden – gebruikmaken van de garantieregeling. In totaal hebben zes banken op verschillende momenten in 2008 en 2009 gebruikgemaakt van de regeling: LeasePlan, NIBC, SNS Bank, Fortis Bank Nederland, ING Bank en Achmea Hypotheekbank. Gezamenlijk hebben zij voor een bedrag van circa 50,3 miljard euro aan leningen met een staatsgarantie uitgegeven. Tot op heden heeft de Staat geen uitgaven hoeven doen op grond van effectuering van de verleende garanties. Er is wel sprake van ontvangsten, omdat de Staat voor het verlenen van de garanties een premie ontvangt van de desbetreffende banken. Tot peildatum 1 februari 2012 heeft de Staat een bedrag van afgerond 893 miljoen euro aan garantiepremies ontvangen.²

De garantieregeling is op 31 december 2010 afgelopen. Na deze datum konden banken geen aanvragen meer indienen voor nieuwe garanties. Dat betekent echter niet dat alle garantstellingen van de Staat ook op die datum zijn afgelopen. De aflooptermijn wordt immers bepaald door de duur van de verstrekte garanties. Van de op 1 februari 2012 uitstaande garanties lopen de laatste garanties uiterlijk in december 2014 af.² Hierin kunnen nog wijzigingen optreden, omdat de minister van Financiën de banken met gegarandeerde leningen de mogelijkheid heeft geboden onder bepaalde voorwaarden de gegarandeerde leningen terug te kopen op de kapitaalmarkt.³ Op peildatum 1 februari 2012 stond de Nederlandse Staat nog garant voor een bedrag van circa 30,6 miljard euro: dit bedrag aan uitstaande leningen is nog niet afgelost.²

Dit hoofdstuk is opgedeeld in twee delen. In het eerste deel wordt een reconstructie gegeven van het besluitvormings- en totstandkomingkomingproces, en van de implementatie- en uitvoeringsfase van de garantieregeling. Vervolgens wordt in het tweede deel de garantieregeling nader geanalyseerd aan de hand van de aspecten noodzaak, proportionaliteit, tijdigheid en mate waarin de doelstellingen zijn bereikt. Het hoofdstuk sluit af met conclusies.

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 39.

² Gegevens verstrekt door het ministerie van Financiën per brief d.d. 15 februari 2012.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 357.

9.2 Reconstructie feitenrelaas

9.2.1 Aanloop

Als na de val van Lehman Brothers de interbancaire markt nagenoeg is opgedroogd, realiseren de Nederlandse banken en de Nederlandsche Bank (DNB) zich dat de problemen zich weldra zullen uitbreiden naar de kapitaalmarkt – de markt waar banken terecht kunnen voor de herfinanciering van aflopende leningen. Van overheidsingrijpen is dan nog geen sprake: zowel het ministerie van Financiën als DNB acht kapitaalinjecties afdoende. Als het Verenigd Koninkrijk op 8 oktober 2008 een garantieregeling aankondigt om de problemen met de herfinanciering van banken te adresseren, is het DNB die als eerste beseft dat Nederland de ontwikkelingen in Europa zal moeten volgen.

Financiële markten drogen op

Vanaf de zomer van 2007 leidde het ineensstorten van de Amerikaanse hypotheekmarkt tot het grotendeels stilvallen van de interbancaire markt. Deze markt kan worden gedefinieerd als het geheel van tegoeden en verplichtingen die financiële instellingen onderling aanhouden voor de korte termijn – hoogstens één jaar. Na de val van Lehman Brothers in september 2008 waren de twijfel, onzekerheid en het wantrouwen zo groot geworden dat deze markt nagenoeg helemaal was opgedroogd.¹ Banken in Nederland krijgen evenzeer te maken met deze problematiek. De heer Gerritse, toen secretaris-generaal en thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën, vertelt hierover:

De heer Gerritse: «Dit was een onmiddellijk effect van Lehman. Er kwam zo'n wantrouwen in de financiële sector dat niemand niemand meer vertrouwde. Als je zelf al niet weet welke risico's je op je eigen balans hebt, dan vertrust je die van de buurman al helemaal niet. Dus dat sloeg totaal uit het lood.»²

Ook in de Tweede Kamer wordt het probleem van de opgedroogde markten gesignaleerd. Op 30 september 2008 wordt in de Kamer aan de minister van Financiën gevraagd hoe hij het vertrouwen tussen banken onderling, essentieel voor een oplossing, denkt te kunnen herstellen. De minister spreekt op dat moment nog niet over overheidsingrijpen – in welke vorm dan ook – om dat vertrouwen te herstellen. Volgens de minister moeten de centrale banken, als er sprake is van liquiditeitstekorten, die liquiditeiten in de markt brengen. De toezichthouders en de verantwoordelijke overheden moeten wel laten zien dat zij bereid zijn om in te grijpen op het moment dat het fout zal gaan. Voor het vertrouwen in het interbancaire verkeer is dat van groot belang. «Daarna zal de markt zijn werk gewoon moeten doen», aldus de minister.³

Terwijl de problemen op de interbancaire markt zich als eerste openbaren, wordt begin oktober ook duidelijk dat een vergelijkbare problematiek zich zal voordoen ten aanzien van de herfinanciering van banken. De heer Wellink, destijds president van DNB licht toe:

De heer Wellink: «Er lag een grote fundingproblematiek bij banken, voor de eerstkomende paar jaar, niet alleen bij Nederlandse banken, maar ook in Europa en wereldwijd. Wij kregen signalen uit het bankwezen dat de activiteiten van de Europese Centrale Bank die de korte financiering betroffen, onvoldoende rust hadden gecreëerd en

¹ Kamerstuk 31 980, nr. 4, blz. 81–82.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

³ Handelingen II, 2008–2009, nr. 7, blz. 430.

dat ook de langere termijnfinanciering, en met name de herfinanciering, in gevaar begon te komen.»¹

Nederlandse banken trekken aan de bel

Verschillende banken in Nederland beginnen zich zorgen te maken, en zoeken contact met het ministerie van Financiën. De boodschap: de problemen met betrekking tot de herfinanciering moeten geadresseerd worden.

De heer Gerritse: «In die periode heb ik allerlei telefoontjes gehad van mensen (...). In die periode werd algemeen gevoeld dat dit probleem geadresseerd moest worden. (...) Ik herinner mij een bijeenkomst in de blauwe zaal [op 9 oktober], de zaal naast de Trêveszaal op het Binnenhof, waar onder anderen – ik weet niet precies meer wie er allemaal waren – de heer Maas zei: het is echt nu of nooit. Een van de dingen die hij daar aan orde stelde waren de fundinggaranties. (...) Er zijn van allerlei kanten signalen gekomen: let op, je focust nu wel erg op de onmiddellijke problemen, maar dit gaat voor de banken als geheel een enorm probleem worden.»²

Op 8 oktober spreekt de heer Tilmant, voorzitter van de raad van bestuur van ING, samen met de heer Hommen, destijds voorzitter van de raad van commissarissen van ING, met de minister van Financiën over de problemen van ING. Daarbij wordt ook gesproken over de financieringsproblemen van banken en een mogelijke oplossing: een garantieregeling voor bancaire leningen.

De heer Gerritse: «Ik herinner mij dat de eerste keer dat de heer Tilmant bij de minister kwam – dat was op 8 oktober – om te praten over zijn problemen, hij twee problemen op tafel legde. Het eerste was die hypotheekportefeuille in de Verenigde Staten, waarbij hij klem zat. Het tweede werd gevormd door de financieringsproblemen, de fundingproblemen die hij zag aankomen. De interbancaire markt hield op te functioneren. Alles haperde. Misschien hadden banken nog wel aan kort geld kunnen komen tegen hoge rentes, maar de wat langere financieringen dreigden een probleem te worden. Ik herinner me hoe hij uitlegde hoe dat bij ING liep, wanneer hij moest aflossen en wanneer hij moest herfinancieren, een aantal maanden vooruit. Dat werd als een groot probleem gezien.»²

De heer Hommen heeft een andere kijk op het overleg met de minister. Hij benadrukt dat de financiering van ING niet direct een probleem vormde, maar dat andere banken problemen hadden. Het verzoek van ING om deze problemen te adresseren werd niet gedaan om ING uit de brand te helpen, maar was bedoeld als waarborg voor de soliditeit van het gehele financiële stelsel.

De heer Hommen: «(...) Dat van die garantieregeling was veel meer aan de orde omdat wij zagen dat er banken waren die zich niet op normale wijze konden financieren. ING had dat probleem niet: financiering van ING was niet direct het probleem. Hij heeft nooit een liquiditeitsprobleem gehad en is evenmin naar de Europese Centrale Bank geweest voor financiering. Wij zagen echter wel dat andere banken problemen hadden. Om de soliditeit van het systeem te waarborgen, hebben we om onder andere een garantieregeling gevraagd.»³

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Hommen, 1 december 2011.

Financieringsproblemen geen onderwerp voor NVB

Terwijl banken de problemen met de financiering – veroorzaakt door het onderlinge wantrouwen – wel bij het ministerie aankaarten, is het geen onderwerp van gesprek binnen de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB). De heer Staal, voorzitter van de NVB, vertelt:

Vraag: «In 2007 zien wij dat er een soort vertrouwenscrisis aan het ontstaan is bij banken onderling. Ik kan mij voorstellen dat het juist als je met elkaar om de tafel zit wel een onderwerp van gesprek zou kunnen zijn.»

De heer Staal: «Nee, omdat op dat punt natuurlijk de mededinging een belangrijke belemmering is om met elkaar te praten over de interbancaire geldmarkt. Het uitlenen van geld aan elkaar is natuurlijk heel belangrijk, maar dat zijn een-op-eenrelaties. Dat is niet iets wat je in een bestuur van de branchevereniging aan de orde stelt. Daarmee zou je ook al heel snel een conflict krijgen met de mededingingswetgeving.»¹

Financiën en DNB achten kapitaalinjecties in eerste instantie afdoende
Hoewel de problemen op de kapitaalmarkt bekend zijn, achten het ministerie van Financiën en DNB kapitaalinjecties afdoende om de problemen op de financiële markten aan te pakken. Als het Verenigd Koninkrijk op 8 oktober 2008 het Britse actieplan bekendmaakt, waarin de Britten aankondigen een garantieregeling op te zullen stellen «to ensure that the banking system has the funds necessary to maintain lending in the medium term», laten de ambtenaren de minister van Financiën weten dat een dergelijk plan in Nederland in eerste instantie niet noodzakelijk lijkt te zijn. Men acht kapitaalinjecties in specifieke gevallen – mochten die al nodig zijn (Nederlandse banken hadden een hoger tier 1-kapitaal dan de Engelse) – effectiever.²

Ook DNB loopt niet direct warm voor een garantieregeling à la Verenigd Koninkrijk en hoopt dat kapitaalinjecties in combinatie met liquiditeitsvertrekking tegen onderpand voldoende zullen zijn. DNB realiseert zich echter dat als andere landen wel garantieregelingen invoeren, de Nederlandse instellingen op een concurrentieachterstand gesteld kunnen worden. De heer Houben, divisiedirecteur Financiële Stabiliteit legt uit:

De heer Houben: «We hadden een heel ruime liquiditeitsvoorziening vanuit het stelsel en vanuit de centrale bank, dus wij hadden het gevoel dat wij voor de financiering op de heel korte termijn van de banken faciliteiten hadden. Ten tweede hadden wij het gevoel dat we gingen werken aan het kapitaal van de instellingen. Daarvoor hadden wij die herkapitaliseringsfaciliteit. Als wij zorgden dat instellingen liquide bleven en tegelijkertijd de solvabiliteit op peil brachten – althans, zo dachten wij toen – zou die funding vanzelf weer aantrekken. Je worstelt met iets wat onzeker is en je weet niet hoe de markten en de instellingen daarop reageren. Onze eerste inschatting was: hopelijk trekt die onderlinge fundingmarkt dan vanzelf weer aan. (...) Ik meen dat wij heel snel de omslag hebben gemaakt, niet zozeer omdat wij dachten dat het per se voor onze instellingen direct acuut nodig was maar omdat wij dachten: als andere landen dat doen, moeten wij onze instellingen niet op een concurrentieachterstand stellen.»³

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Staal, 11 november 2011.

² Ministerie van Financiën, memo aan de minister over de Britse plannen d.d. 8 oktober 2008.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Houben, 23 november 2011.

Op 9 oktober 2008 stelt DNB aan het ministerie van Financiën voor om in internationaal verband afspraken te maken over de invoering van garantieregelingen voor bancaire leningen. Op het ministerie van Financiën reageert men afwijzend op het voorstel van DNB. Het ministerie is geen voorstander van het invoeren van een garantieregeling, omdat ze de implicaties van een dergelijke regeling niet kan overzien. Er volgt een compromis, dat in het persbericht over de maatregelen van de Nederlandse autoriteiten ter bescherming van de financiële sector als volgt staat verwoord: «Tot slot delen de Nederlandse autoriteiten mee dat zij kennis hebben genomen van het Britse voorstel voor een gezamenlijke aanpak om de financieringsmarkt voor financiële ondernemingen vlot te trekken. De Nederlandse autoriteiten zullen actief deelnemen aan internationaal overleg hierover.»¹ Daarbij wordt nog in het midden gelaten of Nederland vindt dat er een garantieregeling moet komen. DNB vindt het belangrijk dat de opening is geboden.

De heer Houben: «We wilden de opening hebben, waar wij toen nog niet van overtuigd waren, met de flexibiliteit om te bezien of wij in het kader van de funding iets aan de garanties zouden kunnen doen.»²

Binnen een paar dagen realiseert men zich op het ministerie van Financiën dat Nederland de ontwikkelingen in Europa zal moeten volgen, en wordt op 11 oktober besloten dat ook in Nederland een garantieregeling zal worden ingevoerd. De overwegingen van de minister van Financiën om tot dit besluit te komen, worden in paragraaf 3 – Noodzaak van de maatregel – nader uiteengezet. Op 13 oktober wordt het besluit bekendgemaakt.

Box 9.1 Tijdlijn belangrijkste gebeurtenissen garantieregeling

	AANLOOP EN TOTSTANDKOMING
8 oktober 2008	Aankondiging van de Britse garantieregeling voor bancaire leningen.
9 oktober 2008	Aankondiging van het Nederlands actieplan ter bescherming van de financiële sector. Melding dat Nederland zal deelnemen aan overleg op internationaal niveau over mogelijke invoering van garantieregelingen voor bancaire leningen.
12 oktober 2008	Topbijeenkomst van landen in de Eurozone in Parijs waar afspraken worden gemaakt over gecoördineerde acties, waaronder de invoering van garantieregelingen voor bancaire leningen.
13 oktober 2008	Brief aan de Tweede Kamer waarin de garantieregeling wordt aangekondigd.
14 oktober 2008	Algemeen overleg over de topbijeenkomst van landen in de Eurozone en de aangekondigde maatregelen ter bescherming van de financiële sector, waaronder de garantieregeling.
20 oktober 2008	Bijeenkomst van banken op DNB, waar het ministerie van Financiën de concept voorwaarden van de garantieregeling presenteert.

¹ Gezamenlijk persbericht DNB en ministerie van Financiën, 9 oktober 2008.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Houben, 23 november 2011.

	BESLUITVORMING
21 oktober 2008	Brief aan de Tweede Kamer over de uitwerking van de garantieregeling.
22 oktober 2008	Algemeen Overleg over de bijeenkomst van de Europese Raad op 15/16 oktober in Brussel. Onder meer de kapitaalinjectie aan ING van 19 oktober en de uitwerking van de garantieregeling worden besproken.
23 oktober 2008	Inwerkingtreding garantieregeling.
	IMPLEMENTATIE EN UITVOERING
14 november 2008	Overleg met potentiële garantieaanvragers op het ministerie van Financiën, waarbij het ministerie een poging doet tot coördinatie van de volgorde van de emissies. Voorstel: eerst ING, dan SNS Bank, vervolgens LeasePlan.
18 november 2008	Persbericht LeasePlan, waarin LeasePlan bekendmaakt dat het bedrijf een garantieaanvraag zal indienen.
18 november 2008	ING en SNS trekken zich terug – LeasePlan staat als eerste in de rij.
9 december 2008	Garantieverlening aan LeasePlan.
16 januari 2009	Bijeenkomst van banken op het ministerie van Financiën, waar afspraken met banken worden gemaakt over deelname aan garantieregeling: zowel aan vraag- als aanbodzijde.

9.2.2 Aankondiging

Op 13 oktober 2008 informeert het kabinet de Tweede Kamer over de resultaten van de topbijeenkomst van de landen uit de Eurozone, die op 12 oktober heeft plaatsgevonden. Een belangrijke nieuwe maatregel die de landen van de Eurogroep aankondigen, is het onder voorwaarden en tegen een reële prijs garanderen van nieuwe middellange termijn leningen aan banken. Oogmerk van deze maatregel, te treffen door de nationale overheden, is het oplossen van de ernstige liquiditeitsproblemen waarmee het bankwezen zich geconfronteerd ziet. In een brief aan de Tweede Kamer beschrijft het kabinet op hoofdlijnen deze garantieregeling voor bancaire leningen (zie box 9.2). Het kabinet verwacht dat met de maatregel het financiële verkeer tussen financiële instellingen weer op gang komt, waardoor de kredietverlening aan bedrijven en gezinnen gewaarborgd blijft. Het kabinet houdt er rekening mee dat ze leningen met een totale omvang van 200 miljard euro zal dienen te garanderen. In de brief wordt geen melding gemaakt van eventuele financiële risico's voor de Staat.¹

Box 9.2 Brief aan de Kamer 13 oktober – aankondiging garantieregeling¹

Soort leningen

De garantieregeling is bedoeld voor zogenaamde senior unsecured loans. Dit zijn niet-achtergestelde leningen aan banken zonder

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 22.

onderpandvereiste, met een looptijd van maximaal drie jaar. Garanties worden alleen afgegeven voor leningen die bedoeld zijn om aflopende leningen te herfinancieren.

Reikwijdte

De garantieregeling is beschikbaar voor banken met hoofdzetel en operaties in Nederland, en dochterondernemingen van buitenlandse banken met substantiële operaties in Nederland.

Eisen aan banken

Banken die gebruik willen maken van de garantieregeling, dienen op continue basis voldoende gekapitaliseerd te zijn op niveaus die de toezichthouder nodig acht.

Garantiepremie

De prijsstelling van de garanties, oftewel de garantiepremies, worden zo vormgegeven dat deze zoveel mogelijk aansluiten bij de tarieven van de Europese partners. Dit om marktverstoring en verstoring van het internationale gelijke speelveld te voorkomen.

Plafond

De Staat houdt er rekening mee dat ze leningen met een omvang van 200 miljard euro zal dienen te garanderen.

Uit krantenberichten blijkt dat de eerste reacties op de aankondiging van de garantieregeling voor bancaire leningen positief zijn. Verschillende banken laten zich in positieve bewoordingen uit. «De overheidsgarantie lijkt het ultieme middel om het stilgevallen hart van het financiële systeem weer op gang te krijgen», aldus Wim Boonstra, econoom bij de Rabobank. «Dit is een hele mooie maatregel. Het is prettig voor een bank te weten dat de overheid garant staat wanneer er iets misgaat.»¹ Een woordvoerder van SNS REAAL zegt: «We zijn positief over elke overheidsmaatregel die bijdraagt het vertrouwen in banken en verzekeraars te vergroten.» Volgens Het Financieele Dagblad laten andere banken zich in soortgelijke bewoordingen uit.² Ook de Tweede Kamer reageert in eerste instantie positief op de aankondiging van de garantieregeling. Het ANP meldt dat de Kamer de maatregel steunt, maar nog wel vragen heeft over de uitwerking en de voorwaarden van de garantieregeling.³ Volgens verschillende kranten laten de financiële markten na de aankondiging van de garantieregeling de eerste tekenen van herstel zien.⁴ De zevendaagse Euribor-rente – het tarief dat banken elkaar in rekening brengen voor leningen met een looptijd van een week – daalt fors.¹

9.2.3 Totstandkoming

13–21 oktober: ministerie stelt garantieregeling op

Vanaf 13 oktober wordt op het ministerie van Financiën volop gewerkt aan het opstellen van een garantieregeling. DNB wordt gevraagd een overzicht te leveren van de liquiditeitsbehoefte van de Nederlandse banken. Er wordt een werkgroep samengesteld met verschillende disciplines vanuit het ministerie (later aangevuld met enkele medewerkers van DNB en advocatenkantoor De Brauw Blackstone Westbroek), een taakverdeling wordt gemaakt en er wordt zoveel mogelijk informatie over (eerste aanzetten tot) garantieregelingen uit andere landen opgezocht en opgevraagd – zowel per mail als telefonisch – bij buitenlandse collega's. Daarbij is de aandacht vooral gevestigd op het Verenigd Koninkrijk; het enige land met een uitgewerkte garantieregeling. Het ministerie hanteert

¹ Europese garantie is goed nieuws. De Volkskrant, 14 oktober 2008.

² Partijen positief over details staatsgarantie. Het Financieele Dagblad, 23 oktober 2008.

³ 200 Miljard garantie voor interbancaire leningen. Algemeen Nederlands Persbureau, 13 oktober 2008.

⁴ Geldmarkt toont weer levensteken. Het Financieele Dagblad, 15 oktober 2008.

het uitgangspunt om in de uitwerking van de regeling de grote Europese lidstaten te volgen, en vervolgens de goede voorbeelden over te nemen. Het slechte voorbeeld van Ierland wenst men te vermijden: dat land betaalt na het volledig garanderen van alle verplichtingen van hun banken fors hogere rentelasten. Dit risico zou Nederland met haar garantieregeling straks ook kunnen lopen: op 15 oktober informeert het kredietbeoordelingbureau Fitch bij het ministerie al naar de Nederlandse garantieregeling in verband met de triple A rating van Nederland. Op het ministerie acht men het nog te vroeg om het bureau te informeren – de regeling is immers nog niet gereed.¹

In deze eerste fase van de uitwerking van de garantieregeling wordt het organiseren van een veiling voor leningen met staatsgaranties overwogen. Men zoekt een manier hoe kan worden gekomen tot een eerlijke verdeling van het totale bedrag aan te verstrekken garanties. Een stormloop van aanvragen zou anders volgens het ministerie van Financiën het gevolg kunnen zijn. Als DNB inschat dat de liquiditeitsbehoefte van de grote banken in Nederland tot eind 2009 neerkomt op een bedrag van circa 200 miljard euro en de looptijd van de regeling wordt vastgelegd tot eind 2009, is een veiling overbodig geworden.²

De heer Wellink: «Het bedrag van 200 mld. voor die regeling komt niet helemaal uit de lucht. Om dat bedrag te kunnen schatten moesten wij het fundingprofiel hebben van het Nederlandse bankwezen over de jaren waarover het ging. Wij wisten wanneer de vervalkalenders actueel werden. Wij kwamen toen tot een bedrag in de orde van grootte van 180 mld. of zo iets. Wij hebben het een beetje naar boven afgerond.»³

Voorafgaand aan de totstandkoming van de garantieregeling is geen discussie gevoerd over wie – het ministerie of DNB – de regeling op zou moeten stellen. De taakverdeling tussen het ministerie en DNB was helder: aangezien de Nederlandse Staat garant zou staan, had zij de verantwoordelijkheid om hieraan voorwaarden te verbinden. Toch leeft er bij DNB wel enige zorg over de vormgeving van de regeling nu de landen in Europa zelf aan de slag gaan. In een Pecunia-overleg⁴ op 14 oktober zegt de heer Wellink dat DNB bij het ministerie moet pleiten voor een internationaal geharmoniseerd aanpak, geregisseerd vanuit het Europese Stelsel van Centrale Banken (ESCB). Om die regie bij het Eurosysteem te leggen, richt de Governing Council van de Europese Centrale Bank (ECB) een High Level Task Force op om richtlijnen voor de garantieregelingen op te stellen. Vanuit DNB neemt de heer Houben hier aan deel. Op 20 oktober 2008 publiceert het Eurosysteem een aantal aanbevelingen ten behoeve van de vormgeving van de garantieregelingen.⁵ De heer Wellink vertelt over de noodzaak van Europese afstemming:

De heer Wellink: «Dit instrument werd geïntroduceerd in een veelheid van landen. Dan is het van belang dat je instrumentarium en je mogelijkheden niet te veel afwijken van wat in andere landen gebruik is. Markten zouden daar immers weleens een conclusie uit kunnen trekken. «De overheid is niet meer bereid om dit te doen.» «Dit gaat te veel geld kosten voor de overheid.» Dan zou men de banken kunnen gaan wantrouwen.»³

¹ Ministerie van Financiën, mailbericht d.d. 15 oktober 2008.

² Ministerie van Financiën, mailbericht d.d. 11 oktober 2008, memo over uitwerking garantieverstrekking d.d. 13 oktober 2008, notitie over inrichting garantiestelling d.d. 17 oktober 2008.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

⁴ Het Pecunia-overleg is het overleg binnen DNB van de voltallige directie, het management van de relevante divisies en de betrokken medewerkers. Het overleg is gestart in het voorjaar van 2008 en komt na 15 september 2008 dagelijks (een of meerdere keren) bij elkaar.

⁵ European Central Bank, Eurosysteem, Recommendations of the Governing Council of the European Central Bank on government guarantees for bank debt, 20 October 2008.

14 oktober: Tweede Kamer stelt vragen over uitwerking en kosten

Op 14 oktober vindt een algemeen overleg over de kredietcrisis plaats, waar – naast onderwerpen als de kapitaalverstrekkingfaciliteit, Icesave en het depositogarantiestelsel – ook de aankondiging van de garantieregeling wordt besproken. Aangezien de regeling alleen nog maar op hoofdlijnen is geschetst, vragen de woordvoerders van de vaste commissie voor Financiën vooral naar de plannen van de minister voor een nadere uitwerking van de regeling. Ook wordt gevraagd naar de kosten van de regeling en wordt de vraag gesteld of daarvoor een voorziening wordt getroffen. De minister antwoordt dat de combinatie van het feit dat er een marktconforme prijs wordt gerekend en het feit dat garanties alleen worden verstrekt aan gezonde instellingen, betekent dat de kans dat het ooit tot uitbetaling komt buitengewoon klein is.¹ De heer Tang, financieel woordvoerder van de PvdA-fractie, komt hier later in het overleg op terug omdat hij niet gelooft dat een garantieregeling «gratis» is en de Nederlandse overheid niets zal gaan kosten. Daarop antwoordt de minister dat op de lange termijn het rekenen van een marktconforme premie betekent dat je ook rekening moet houden met een zeker risico dat het tot uitbetaling komt en dat die twee theoretisch aan elkaar gelijk behoren te zijn. Hij schat echter in dat dit op deze korte termijn – de regeling zou tot eind 2009 duren – niet het geval zal zijn.¹

16–18 oktober: ambtelijke discussie over betrekken Tweede Kamer

Vanaf 16 oktober vindt op het ministerie van Financiën een ambtelijke discussie plaats over het al dan niet betrekken van de Tweede Kamer. Wellicht is het niet nodig om de Kamer voor een fait accompli te stellen. Parlementaire betrokkenheid zou goed zijn om de steun te behouden. Gezien de grote belangen en de mogelijk grote financiële consequenties voor de Staat wordt instemming van de Kamer met de garantieregeling wenselijk gevonden. Op 18 oktober wordt dit standpunt binnen het ministerie van Financiën opnieuw aangekaart bij de ambtenaren die betrokken zijn bij het opstellen van de garantieregeling, met het verzoek of het mogelijk is de Kamer de tijd te geven de regeling te bestuderen voordat deze in werking treedt. Het antwoord van de betrokken ambtenaren is afwijzend: uitstel van inwerkingtreding is geen optie. Bovendien zou dat de indruk wekken dat er ruimte zou zijn om te debatteren over de premie, valutasoorten, en dergelijke. De ruimte om daarop invloed uit te oefenen is er volgens de ambtenaren niet.²

20 oktober: presentatie concept garantieregeling aan banken

Op 14 oktober laat de heer Gerritse zijn collega's de heer Ter Haar (directeur Financiële Markten en plaatsvervangend thesaurier-generaal) en de heer Wilders (directeur Agentschap) weten benaderd te zijn door ING en NIBC met de vraag om argumenten te mogen wisselen over de prijs van de garanties. De heer Gerritse antwoordt beide banken dat het ministerie zal zoeken naar een internationaal gelijk speelveld en niet zal gaan onderhandelen, maar dat hij wel bereid is om inzichten te delen. Hij doet daarom intern het voorstel om «iets» met de banken af te spreken.³ Zijn voorstel mondt uit in een afspraak met de banken op 20 oktober bij DNB, waar de directeur van het Agentschap, de heer Wilders, een presentatie over de garantieregeling geeft. De heer van Dijkhuizen, financieel directeur bij NIBC, vertelt over deze bijeenkomst:

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 47.

² Ministerie van Financiën, mailberichten d.d. 16, 18 en 19 oktober 2008.

³ Ministerie van Financiën, mailbericht d.d. 14 oktober 2008.

De heer Van Dijkhuizen: «Alle grote banken waren daar. De banken hebben gezegd dat ze betrokken zouden worden bij de vormgeving. Daarop werd gezegd: we hebben haast, we moeten vannacht in Brussel iets inleveren. Het was meer uitleggen wat ze van plan waren, dan dat er op dat moment heel veel kon worden ingebracht.»¹

Ondertussen heeft DNB reeds alle grote Nederlandse banken benaderd met de vraag om input te leveren voor de garantieregeling. DNB vraagt hen onder meer om informatie over de benodigde financiering, het verwachte gebruik van de regeling en de overwegingen daarbij. In een mail van 15 oktober aan deze banken schrijft DNB: «Jullie zullen begrijpen dat deze informatie essentieel voor ons is om ook jullie belangen te behartigen in de onderhandelingen.»²

21–22 oktober: Tweede Kamer voor inwerkingtreding geïnformeerd
Als op 13 oktober 2008 de garantieregeling wordt aangekondigd ligt er nog geen uitgewerkte regeling. Op 21 oktober stelt de minister van Financiën per brief de Tweede Kamer op de hoogte van de uitwerking van de regeling. Op 22 oktober vindt hierover een overleg met de Kamer plaats, vlak voordat de regeling op 23 oktober formeel in werking treedt. De informatieverstrekking op 21 oktober door de minister vindt op hoofdlijnen plaats. De voorwaarden van de garantieregeling worden niet naar de Kamer gestuurd – verwezen wordt naar de website van het Agentschap van het ministerie van Financiën. Ook maakt de minister in de brief aan de Kamer geen melding van eventuele financiële risico's voor de Staat. Op 22 oktober vindt het algemeen overleg in de Kamer plaats over de bijeenkomst van de Europese Raad op 15/16 oktober in Brussel. Ook de garantieregeling wordt aan de orde gesteld. Er wordt onder meer gesproken over de eisen die gesteld worden aan het beloningsbeleid van banken die van de garantieregeling gebruik maken. Ook komt aan de orde hoe eventuele kosten van de garantieregeling verwerkt worden in de Rijksbegroting. Zowel de Kamer als de minister signaleert mogelijke financiële risico's. Toch leggen ze vooral de nadruk op de vraag hoe hiermee boekhoudkundig zou moeten worden omgegaan. Daarbij is de garantieregeling niet het enige onderwerp dat besproken wordt: op 19 oktober is de kapitaalinjectie aan ING bekendgemaakt, en dit algemene overleg is de eerste mogelijkheid voor de Kamer om de minister van Financiën daarover te bevragen.³

9.2.4 Implementatie

Over de implementatiefase had het ministerie van Financiën wel nagedacht, maar zat ze in eerste instantie op het verkeerde spoor. In plaats van de verwachte stormloop van aanvragen, waren de banken juist zeer terughoudend. De pogingen van de heer Wilders om in november 2008 een volgorde van aanvragen en emissies met de banken af te spreken, mislukt. Gevolg is dat de autoleasemaatschappij LeasePlan – een relatieve nieuwkomer op de kapitaalmarkt – als eerste in de rij staat om een emissie onder staatsgarantie te plegen.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Dijkhuizen, 21 november 2011.

² De Nederlandsche Bank, mailbericht d.d. 15 oktober 2008 aan grote Nederlandse banken.

³ Handelingen II, 2008–2009, nr. 14, blz. 960–1021.

Terughoudendheid bij banken: «first mover» probleem en angst voor stigmatisering

Vanaf 11 november circuleren binnen het ministerie van Financiën lijstjes met potentiële aanvragers. Concrete aanvragen blijven echter uit. Een verklaring hiervoor is dat geen van de banken als eerste gebruik wil

maken van de garantieregeling. Daarbij is volgens de heer Wellink de financieringsproblematiek van de banken nog niet zo urgent.

De heer Wellink: «Er zat toch iets van een geurtje van zwakte aan dat dit nodig was. Dit was typisch een «first mover»-probleem. Als je je daarvoor meldde, was je toch wat minder, zo was de angst, dan je collega-banken. (...) Deze regeling laat aan de ene kant zien dat het niet zo vreselijk gek was dat de Nederlandsche Bank iets relaxter was over een garantieregeling en het niet zo erg vond dat hierover pas later beslist werd. De urgentie was in dit geval minder dan in het geval van de kapitaalfaciliteit.»¹

14 november: overleg over coördinatie van aanvragen

Om beter zicht te krijgen op potentiële aanvragen en om deze vervolgens te kunnen coördineren, nodigt de heer Wilders, directeur van het Agentschap van het ministerie van Financiën (oftewel de Agent), op 14 november ABN AMRO, LeasePlan, ING Bank, Achmea Hypotheekbank, Fortis Bank Nederland, NIBC en SNS Bank uit voor overleg op het ministerie.

De heer Wilders: «Wij hebben met de partijen gesproken om ze te informeren over de regeling en te vragen welke partij belangstelling had om ervan gebruik te maken. Mochten er partijen zijn die daarvan gebruik wilden maken, dan was de vraag in welke volgorde. Als meerdere partijen daarvan gebruik wilden maken, dan was de vraag of het mogelijk was om een gezamenlijke aankondiging te doen. (...) Als ze van plan waren om er gebruik van te maken, wilde ik graag een gecoördineerd optreden om daarmee stigmatisering te voorkomen.»²

SNS Bank, LeasePlan en NIBC laten weten dat zij op korte termijn een aanvraag zullen indienen. ING Bank, Fortis Bank Nederland, ABN AMRO, en Achmea Hypotheekbank zeggen positief tegenover de regeling te staan, maar nog geen definitieve beslissing over deelname te hebben genomen. Geconcludeerd wordt dat de deelname van primary dealers³ van groot belang is voor het welslagen van de regeling.

Afspraken over volgorde emissies mislukt

De heer Wilders doet tevergeefs pogingen om afspraken te maken over de volgorde van de emissies. Hij probeert ING Bank te bewegen als eerste gebruik te maken van de garantieregeling. ING Bank lijkt daar in eerste instantie positief tegenover te staan.

De heer Wilders: «Ik liet daar mijn sterke voorkeur blijken, namelijk die dat een grote internationale bank met een grote klantenkring de regeling zou «openen». (...) Wij wilden immers internationaal leningen plaatsen. Nederland plaatst zijn leningen altijd internationaal. Het is daarbij van belang dat alle beleggers bekend zijn met de instelling, want dat leidt tot meer vraag en dat maakt plaatsing gemakkelijk. Zeker in de omstandigheden in die tijd, was dat een heel prettige opening geweest. (...) Wij hebben de afspraak gemaakt dat iedereen ten aanzien van de beoogde volgorde terug zou gaan naar de organisatie om op een later moment een definitief besluit daarover te nemen. (...) Om de afspraak concreet te maken, hadden we afgesproken dat er op een bepaalde dag – ik weet de datum niet precies – een «go/no go»-beslissing genomen zou worden over een persbericht waarin de vier instellingen bekendmaakten dat zij van de

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 23 november 2011.

³ Primary dealers zijn banken die staatsleningen afnemen, promoten en distribueren. In 2008 waren onder meer ING Bank, ABN AMRO Bank en Fortis Bank NV/SA primary dealers.

regeling gebruik zouden maken. Daarmee moest stigmatisering worden voorkomen en het was de bedoeling dat we de regeling zodoende op een goede manier openden. (...) Ik heb toen de indicatie gekregen dat ING daarover wilde nadenken en dat hij daarover op een later tijdstip een definitief besluit zou nemen. Dat was in principe dus een positieve bespreking.»¹

De aanwezige banken staan zonder uitzondering positief tegenover het initiatief van het ministerie van Financiën om afspraken te maken over de volgorde van de emissies, en over het idee om een grote bank als eerste te laten gaan. De heer Timmermans, chief risk officer van ING Groep, de heer Latenstein van Voorst, chief financial officer bij SNS REAAL, en de heer Van Dijkhuizen (NIBC) zeggen daarover het volgende:

De heer Timmermans: «Je wilt het liefst een grote partij hebben die de lead neemt in dit gebeuren; ik kan mij dat wel voorstellen.»²

De heer Latenstein van Voorst: «Ik denk dat het een verstandig idee was om eerst een grote bank te laten gaan waarna er snel een aantal andere zouden volgen. (...) Belangrijker [dan een gezamenlijke aankondiging] was dat het niet bij één partij bleef maar dat andere partijen zich daar heel snel bij zouden aansluiten, zodat het een breed geaccepteerd en breed gebruikt instrument zou worden.»³

Vraag: «Dat vond u ook een logische stap.»

De heer Van Dijkhuizen: «Om ING eerst te laten gaan? Uiteraard. Als je een kleinere bank laat gaan, krijg je een slechtere pricing in de markt, wat niet verstandig is. Je moet beginnen met een grote bank, en dat heeft men ook geprobeerd.»⁴

Maar ING Bank trekt zich op het laatste moment terug, omdat volgens de heer Timmermans ING Bank geen liquiditeitsproblemen had. SNS Bank, dat eerder had aangegeven alleen een aanvraag in te dienen als ING Bank dat als eerste zou doen, trekt zich vervolgens ook terug. De heer Stoelinga, financieel directeur bij LeasePlan, vertelt hoe LeasePlan vooraan in de rij komt te staan.

De heer Timmermans: «Wij hadden eigenlijk ... Ons kruis in deze crisis was Alt-A en de kapitaalsversterking. Tegelijkertijd hebben wij liquiditeitstechnisch niet iets nodig gehad. Het gekke is dat wij het omgekeerde hebben gehad. Omdat wij te veel een belegger waren – wij hadden spaargeld opgehaald en belegd – hadden wij misschien eerder te veel liquiditeit dan te weinig. Om in die situatie gebruik te maken van deze faciliteit ... Wij dachten: misschien geven wij wel een signaal af aan de markt dat wij wellicht nog een ander probleem hadden. Dat leek ons niet handig.»²

De heer Latenstein van Voorst: «Wij hebben tegen Wilders altijd gezegd dat wij alleen onder dit programma naar de markt gaan als ING ook gaat. ING ging echter niet... Wij zijn dus tot de conclusie gekomen dat wij ook niet zouden gaan op die dag.»³

De heer Stoelinga: «De afspraak was dat het ministerie om, ik meen, 08.00 uur een persbericht zou uitbrengen. Het is aan de instellingen zelf overgelaten om al dan niet persberichten uit te geven en op welke wijze. Wij hebben ervoor gekozen om eerder een persbericht

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 23 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Timmermans, 17 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Latenstein van Voorst, 24 november 2011.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Dijkhuizen, 21 november 2011.

te versturen, dus voordat het ministerie een persbericht naar buiten zou brengen. (...) Wij wilden per se zelf naar buiten brengen dat wij een garantie gingen aanvragen, om een en ander in de juiste context te kunnen plaatsen. Vervolgens werd ons meegedeeld dat wij het enige bedrijf waren dat op dat moment bekend maakte dat het een garantie zou aanvragen. (...) Nadat wij ons persbericht hadden verstuurd en het verschenen zou zijn, ben ik door het ministerie gebeld. Mij is toen meegedeeld dat de andere banken hadden afgezien van het direct naar buiten treden en het direct gebruikmaken van de regeling. Mij is toen duidelijk gemaakt dat het de bedoeling was dat ik als eerste zou emitteren.»¹

Het ministerie van Financiën is verbaasd dat ING Bank zich op het laatste moment terugtrekt om als eerste gebruik te maken van de garantieregeling. In de beleving van het ministerie was ING toch de bank die nadrukkelijk om een oplossing voor de financieringsproblematiek had gevraagd. Bovendien heeft het ministerie wat uit te leggen nu LeasePlan, een autoleasemaatschappij waarvan niet algemeen bekend is dat deze een bankvergunning heeft, als eerste gebruik gaat maken van de garantieregeling.

De heer Gerritse: «Er is een aantal dingen dat mij ook verbaasd heeft. Ik weet dat Erik Wilders hard bezig was om te proberen het stigma eraf te krijgen. Dat vreesden banken, dus hij was aan het organiseren om gezamenlijk met een aantal banken bekend te maken dat men er gebruik van zou maken. Ik herinner mij nog dat hij de ochtend van het persbericht dat erover uit zou gaan, bij mij binnen kwam wandelen om te vertellen dat LeasePlan als enige in zijn hemdje stond omdat de overige zich hadden teruggetrokken. Dat verbaasde mij omdat de eerste die mij zelf en de minister gevraagd heeft om hier iets aan te doen, ING was. De heer Tilmant heeft dat nadrukkelijk gevraagd. (...) Ja, wat ik wel begreep, was dat banken benauwd waren voor dat stigma. Maar goed, dat hadden we nu net weer willen adresseren door een aantal tegelijk te laten aankondigen. Er ontstond kennelijk koudwatervrees en men trok zich terug, waardoor LeasePlan, dat niet bij iedereen op het netvlies stond als een bank in Nederland, opeens in zijn eentje stond, wat LeasePlan in discussie bracht. En daar zat ook niemand op te wachten. Dus dat was buitengewoon onfortuinlijk.»²

9.2.5 Uitvoering

De eerste emissies onder de garantieregeling verlopen moeizaam. Omdat Nederlandse financiële instellingen niet geneigd blijken te zijn om staatsgegarandeerde schuldpapier te kopen, belegt het ministerie van Financiën in januari 2009 een bijeenkomst om de regeling vlot te trekken. Volgens sommige betrokkenen zou het ministerie aan banken een dringend verzoek hebben gedaan om deel te nemen aan de regeling. In ieder geval dienen ING Bank, Fortis Bank Nederland, en SNS Bank na de bijeenkomst in januari garantieaanvragen in (Achmea Hypotheekbank volgt in een later stadium) en kent de verdere uitvoering van de regeling een soepel verloop.

Emissie LeasePlan bijna mislukt

LeasePlan is de eerste bank die een lening met staatsgarantie uitgeeft. Dit blijkt echter niet eenvoudig te zijn. De emissie van LeasePlan verloopt verre van soepel.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Stoelinga, 21 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

De heer Stoelinga: «Ons bleek namelijk dat het garantieaspect bepaald niet leidde tot zeer eenvoudig plaatsbare leningen. Integendeel, de eerste lening bleek zeer moeilijk plaatsbaar. (...) Dat had te maken met het feit dat investeerders voor het eerst geconfronteerd werden met een lening onder garantie van de Staat. Tot op dat moment bestond dat dus nog niet. Investeerders namen dus eerst aarzelend kennis van het nieuwe instrument en zij participeerden aarzelend in deze lening.»¹

Ook blijkt dat Nederlandse investeerders bijzonder terughoudend zijn in het kopen van staatsgegarandeerd schuldpapier. Geen enkele Nederlandse partij toont interesse in de emissie van LeasePlan.

Vraag: «Waarom heeft bijvoorbeeld niet een Nederlandse financiële instelling geholpen? Waarom waren het allemaal buitenlandse investeerders?»

De heer Stoelinga: «Dat is een goede vraag. In Nederland is de regeling met de nodige gemengde gevoelens tegemoet getreden. Ik heb in die tijd contact gehad met alle financiële instellingen in Nederland, te weten: banken, verzekeraars, pensioenfondsen enzovoorts. Het doel daarvan was, die instellingen te vragen om vooral positief te participeren in dit soort leningen. Dat heeft er in eerste termijn niet toe geleid dat daar een materiële deelname uit naar voren kwam. (...)»

Vraag: «Wat dacht u toen er geen enkele Nederlandse partij was? Wat zegt dat over de samenwerking tussen Nederlandse financiële instellingen?»

De heer Stoelinga: «Ik kan u alleen maar gelijk geven. Dat verdient verbetering.»¹

Bij zowel het ministerie als DNB ontstaan grote zorgen: wat als de emissie van LeasePlan mislukt? Welke gevolgen zou dat kunnen hebben voor de financiële stabiliteit in Nederland? Binnen DNB wordt naarstig naar redenen gezocht waarom de emissie dreigt te mislukken: hebben beleggers aan het einde van het jaar de boeken reeds gesloten? Is LeasePlan een onbekende partij op de markt? Uiteindelijk kan LeasePlan een beroep doen op buitenlandse investeerders.¹

Emissie NIBC ook niet makkelijk

De emissie van NIBC, die na de emissie van LeasePlan plaatsvindt, verloopt ook niet vlekkeloos.

De heer Van Dijkhuizen: «Ik heb, uit mijn hoofd, op 4 december een mail gezien van de Agent die sprak van een dramatische markt, en mij vroeg of ik wel zeker wist of ik wilde gaan. Ik denk dat men van de kant van Financiën toch bezorgd is geraakt – maar dat is een interpretatie – dat nu niet zou worden gestart met ING, maar met Leaseplan en met ons daarna, wat verhoudingsgewijs toch wat kleinere banken zijn. Je wilt natuurlijk niet dat het fout gaat, want dan heb je wel een heel valse start gemaakt met de regeling. Ik denk dat er ook aan die kant grote zorgen waren of het wel goed zou gaan. (...) Wij hebben bijna alle Nederlandse partijen in onze emissie gekregen, waar we heel blij mee waren, want dat is altijd belangrijk voor andere buitenlandse partijen. Bijna iedereen deed daar wel aan

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Stoelinga, 21 november 2011.

mee, dus dat was wel heel belangrijk om dat voor elkaar te krijgen. Maar dat vergde hier en daar wel wat massage, dat ging niet vanzelf.»¹

Uiteindelijk doen de Nederlandse partijen wel mee, maar daarvoor hebben zowel NIBC als het ministerie van Financiën de nodige telefoontjes moeten plegen. De heer Gerritse vertelt hoe hij onder meer een pensioenfonds heeft gewezen op zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid.

De heer Gerritse: «Later zijn er momenten geweest dat we wilden dat die regeling ging werken. Ik herinner mij dat begin december de turbulentie almaar voortduurde en Erik Wilders de blaren op zijn tong praatte om te kijken of de emissie van LeasePlan er doorheen getrokken kon worden. Bij NIBC hebben we ook rondgebeld. Ik heb zelf toen nog Sluimers gebeld om deel te nemen aan die transacties. Ik heb toen tegen hem gezegd: jullie van de pensioenfondsen hebben altijd mooie woorden over maatschappelijke verantwoordelijkheid, nou hier heb je er een.»²

Alternatieve uitvoering: het Franse model

De problemen met de emissie van LeasePlan leiden er toe dat bij DNB serieus wordt nagedacht over «de Franse constructie» (zie box 9.3). Twee grote Nederlandse banken hebben DNB eerder laten weten gecharmeerd te zijn van het Franse Fonds, dat leningen uitgeeft en distribueert ten behoeve van de Franse banken.³ Een concept nota getiteld «Naar een effectieve garantieregeling» van 5 december beschrijft of een andere opzet van de garantieregeling soelaas zou bieden, kijkend naar de gecentraliseerde opzet in Frankrijk en Oostenrijk. In de definitieve nota wordt daarnaast geconstateerd dat het uitoefenen van «morele druk» op de banken om collectief gebruik te maken van de regeling mogelijk al een gepasseerd station is.

Box 9.3 Uitvoering van de Franse garantieregeling

Frankrijk heeft ervoor gekozen, in tegenstelling tot andere landen, om het bancaire leningverkeer niet rechtstreeks te garanderen. In plaats daarvan richtte Frankrijk in oktober 2008 een tweede juridische structuur op naast de structuur voor de kapitaalsteun, een vennootschap voor de uitvoering van de garantieregeling: la Société de financement de l'économie française (SFEF).⁴ De SFEF verstrekte leningen tegen marktvoorwaarden met een maximale looptijd van 5 jaar aan banken op basis van onderpand (activa). Het betrof hier typen activa die door de ECB niet als onderpand werden geaccepteerd, zoals bepaalde onroerend goed leningen. De SFEF financierde zichzelf op markten dankzij de garantie van de Franse Staat. De Franse Staat was de enige aandeelhouder van SFEF en de SFEF werd gegarandeerd door de Franse Staat. De SFEF kreeg net als de Franse Staat een AAA rating. Op basis van die garantie en die rating trok de SFEF financiering aan op de markt, en sluisde deze financiering door naar de banken. Hiermee fungeerde de SFEF als een soort intermediair (een soort clearing house) tussen koper en verkoper van gegarandeerde leningen.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Dijkhuizen, 21 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

³ De Nederlandsche Bank, mailberichten d.d. 16 oktober 2008 en 13 november 2008.

⁴ Frankrijk had al eerder een vergelijkbare vennootschap voor kapitaalinjecties opgericht (SPPE).

Op 9 oktober 2009 stopte de SFEF met de uitgifte van leningen, omdat de Franse banken voortaan in staat waren zichzelf weer zonder garantie van de Staat te financieren. Dankzij de garantie van de Franse Staat was de SFEF volgens een publicatie in Euromoney.com uitermate succesvol.¹ De SFEF zou zich goedkoper hebben kunnen financieren dan staatsbanken, en zou soms beter dan de European Investment Bank en de Kreditanstalt für Wiederaufbau erin geslaagd zijn haar uitgiftes te verspreiden onder eerste klas (buitenlandse) beleggers. De SFEF kan op ieder gewenst moment op last van de Franse minister-president weer geactiveerd worden.

Op 9 december worden de problemen met de uitvoering van de garantieregeling in het Pecunia-overleg besproken. Men concludeert dat er ruimte moet worden gelaten voor eventuele maatregelen van het Agentschap, maar dat DNB tegelijkertijd door moet gaan met de voorbereidingen van het «pooling-vehikel», waarmee de banken collectief schuld kunnen emitteren. Als het Agentschap in overleg met DNB op 15 december laat weten niet enthousiast te zijn over het Franse model, omdat dit de banken feitelijk afsnijdt van de eigen toegang tot de kapitaalmarkt, legt DNB het onderzoek naar het Franse vehikel stil.² De heer Wilders vertelt over zijn argumenten:

De heer Wilders: «Allereerst wil ik gezegd hebben dat ik de stigmatisering niet als het grootste probleem van de regeling heb ervaren. Dat was in mijn ogen de plaatsing. Daarvoor had het Société de Financement de L'Economie (SFEF) geen oplossing geboden. Dat er in Frankrijk beter en gemakkelijker geplaatst werd, had met twee zaken te maken. In de eerste plaats had Frankrijk nog grotere investment banks die hier fanatiek aan trokken. In de tweede plaats namen de Franse beleggers veel fanatieker deel in de leningen. (...) Wij hebben ervoor gekozen om de banken zo dicht mogelijk bij de financiële markt te houden, dus om ze zelf verantwoordelijk te houden voor plaatsing van de leningen. Dat was er met name op gericht dat wij ook gebrand waren op een exit, dus dat de financiële instellingen zichzelf na verloop van tijd weer gingen financieren. Voor een grote investment bank – in dit geval mag je ING daar ook best toe rekenen – was het niet heel erg geweest om via een SFEF te lenen, want hij zou zelf ook bij de plaatsing betrokken zijn en hij zou de contacten met de klanten behouden. Voor kleinere banken, te beginnen bij de SNS Bank, zou het veel vervelender zijn om op afstand van de markt te komen. Het zou dan voor die banken veel moeilijker zijn om terug te komen. Juist omdat we wilden dat de treasurers contact hielden met de markt, dat ze met de beleggers in gesprek bleven en dat ze probeerden om zelfstandig terug naar die markt te komen, vond ik het Engelse model aantrekkelijker.»³

Angst voor stigma blijft probleem

Zelfs nadat LeasePlan en NIBC als eersten gebruik maken van de garantieregeling, blijft de terughoudendheid onder de andere banken bestaan. De angst voor stigmatisering is niet weggenomen. Daarbij zien de banken ook geen noodzaak om gezamenlijk van de regeling gebruik te maken.

De heer Staal: «Dus terwijl het loket er was, drong het ministerie van Financiën erop aan om daar nu met elkaar gebruik van te maken. Banken deden er niet aan omdat zij ook meenden dat niet te hoeven doen en stelden het zo lang mogelijk uit voor zover dat wel nodig

¹ Euroweek.com, SFEF closes doors as French banks go it alone, 9 oktober 2009.

² De Nederlandsche Bank, verslag gesprek DNB – Agentschap d.d. 15 januari 2009.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 23 november 2011.

was. Het ministerie van Financiën, de heer Ter Haar, heeft mij daarover een aantal keren benaderd. Toen wij dat bespraken in mijn bestuur was toch een beetje de gemeenschappelijke reactie: nou ja, als wij er behoefte aan hebben, melden wij ons wel.»¹

Terwijl DNB volgens de heer Wellink bij verschillende bankiers peilt wanneer zij gebruik zullen maken van de garantieregeling, neemt het ministerie van Financiën een actievere houding in en vraagt ze verschillende banken om deel te nemen aan de garantieregeling. Volgens de heer Bruggink, chief Financial officer bij de Rabobank, zijn er contacten geweest waarbij banken werd gevraagd om mee te doen aan de garantieregeling. Hij sluit niet uit dat ze daartoe ook werden gestimuleerd.² DNB, die zicht heeft op de financieringsbehoeften van banken, ziet niet direct een noodzaak om banken te bewegen gebruik te maken van de garantieregeling.

De heer Wellink: «Wij hebben uiteraard zorgvuldig gevolgd of het feit dat men er geen beroep op deed ongewenste consequenties kon hebben. Ook van onze kant is ongetwijfeld wel eens tegen banken gezegd: wanneer begin je er nu eens mee? (...) Ik weet dat ik zelf daarover wel eens gesproken heb met individuele bankiers. (...) Het lijkt geen enkele twijfel dat als er in een individueel geval een herfinancierings-probleem zou zijn geweest, het bij de regeling die er lag ondenkbaar zou zijn geweest dat die bank het niet zou gaan doen. Dan zouden wij immers gewoon gezegd hebben: jongen, jij bent nu aan bod.»³

Het ministerie maakt zich echter grote zorgen over het uitblijven van garantieaanvragen en doet opnieuw pogingen om het stigmatiseringprobleem op te lossen. Ook Fortis Bank Nederland wordt gevraagd om een garantieaanvraag in te dienen. De heer Van Rutte, voorzitter van de raad van bestuur, vertelt dat het ministerie hier ook wel op aandrang gezien de positie van Fortis (de bank was immers in handen van de Staat), maar dat het besluit aan Fortis Bank Nederland was. Hij stelt dat hij begrip heeft voor het verzoek van het ministerie, omdat deelname van Fortis wellicht andere banken over de streep zou helpen.⁴

Ook het feit dat de staatsgegarandeerde leningen nauwelijks opgekocht worden, ervaart het ministerie als een bedreiging.

De heer Gerritse: «Als instellingen zo terughoudend blijven omdat ze denken het nog wel even kortgefinancierd uit te kunnen zingen of dat ze zeggen «die concurrent van mij kan de boom in, ik doe helemaal niet mee», is dat op dat moment bedreigend voor de werking van die markt.»⁵

Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat het ministerie in de terughoudendheid waarmee partijen staatsgegarandeerde leningen kopen een risico ziet voor de financiering van de Nederlandse Staat. Vanwege de verbondenheid tussen de financiële sector en de Staat kunnen volgens het ministerie twijfels over de financiering van de financiële sector leiden tot twijfels over de financiering van de Nederlandse Staat. Begin 2009 signaleert het ministerie dat de rente voor een tienjarige Nederlandse staatslening 85 basispunten oploopt ten opzichte van de rente die Duitsland moet betalen.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Staal, 11 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bruggink, 11 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Rutte, 17 november 2011.

⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011

Volgens de heer Van Dijkhuizen hadden de zorgen van het ministerie ook te maken met de zorgen over de kredietverlening aan bedrijven en particulieren. Hij denkt dat het ministerie van Financiën belondjes heeft gedaan met de vraag: «wil je in vredesnaam meedoen, want het is belangrijk voor de kredietverlening, en het is belangrijk dat iedereen meedoet.»¹ De toenmalige minister van Financiën de heer Bos vat de zorgen van het ministerie als volgt samen:

*De heer **Bos**: «Mij staat bij dat wij enorm bang waren dat de angst van banken om zich te melden bij het loket stigmatiserend zou werken en dat men daarom een voor de Staat relatief goedkope manier om het systeem op gang te houden zou negeren en men uiteindelijk bij ons terecht zou komen voor veel duurdere vormen van steun of dat banken in zodanige problemen zouden raken dat de kredietverlening zou opdrogen, wat wij ook niet wilden.»²*

16 januari 2009 – bijeenkomst op ministerie met banken

Op 12 januari 2009 doet de heer Wilders een uitnodiging uitgaan voor 16 januari 2009 om met banken en investeerders de eerste ervaringen met de garantieregeling uit te wisselen. Ook DNB is aanwezig. Over het doel van de bijeenkomst vertellen de heer Wilders en de heer Gerritse:

*De heer **Wilders**: «De ervaring was dat Nederlandse banken en beleggers relatief weinig deelnamen in het boek. Dat wil zeggen dat ze weinig wilden afnemen. Als je een boek bouwt – als je een lening uitgeeft – is het gebruikelijk dat daarvoor belangstelling is vanuit het eigen land. Er was echter weinig belangstelling vanuit het eigen land en dat maakte plaatsing van de leningen moeilijk. Het belangrijkste doel van de bijeenkomst in januari was, ook aan de anderen te vragen om de regeling te ondersteunen vanuit de afname. Dat is in mijn ogen de belangrijkste kant.»³*

*De heer **Gerritse**: «Individuele banken vertellen ons dat ze er grote behoefte aan hebben. Je probeert te voorkomen dat zo'n bank daardoor nog eens extra schade oploopt. Je doet een beroep op het geheel om er aan mee te werken. Dat was de insteek. De indruk was dat iedereen voor die verantwoordelijkheid wegluchtte en dat we dus een beroep moesten doen op zowel uitlenende partijen als inlenende partijen om hier voor het belang van het geheel te gaan.»⁴*

Volgens de heer Stoelinga was er echter wel wat meer aan de hand dan alleen «vragen» van de kant van het ministerie van Financiën. De heer Stoelinga vertelt dat tijdens de bijeenkomst het gebruik van de garantieregeling door het ministerie is «gestimuleerd». «Alle banken moesten bij elkaar komen en wij moesten ons akkoord verklaren om mee te gaan met dit soort regelingen», aldus de heer Stoelinga.⁵

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Dijkhuizen, 21 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 23 november 2011.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Stoelinga, 21 november 2011.

⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Staal, 11 november 2011.

In de bijeenkomst wijst de heer Wilders de financiële instellingen onder meer op hun gemeenschappelijke belangen. Hij geeft aan dat ook de Nederlandse deelname van belang is om de financiering op gang te krijgen en ervoor te zorgen dat de leningen worden geplaatst. Daarbij zegt hij dat dit ook in het belang is van alle aanwezigen.³ Resultaat van de bijeenkomst is dat alle financiële instellingen uitspreken dat ze deel zullen nemen aan de garantieregeling; als aanvrager of als opkoper. Volgens de heer Staal was dat de toverformule om iedereen achter deze slotconclusie te krijgen.⁶ Na de bijeenkomst verloopt de verdere uitvoering van de

garantieregeling vrij soepel. Dit resultaat is echter niet helemaal zonder slag of stoot tot stand gekomen:

De heer Staal: «De banken hebben toen ook nog eens aangegeven hoe belangrijk het is om toch als bank de vrijheid te kunnen houden om niet de first mover te zijn. (...) Ik ben bij alle bestuurders langs geweest en heb hen natuurlijk, ook met in de achterzak de argumentatie van de heer Ter Haar, allemaal nog eens gewezen op het bovenliggende belang. Je moet op een gegeven moment je eigenbelang kunnen ontstijgen om dat bovenliggende belang te dienen.»¹

9.2.6 Resultaten

Overzicht garantieverleningen

Na de inwerkingtreding van de garantieregeling op 23 oktober 2008 wordt NIBC als eerste een garantie verleend. Het is echter LeasePlan die als eerste een lening met staatsgarantie uitgeeft. De meeste garanties worden in 2009 verleend. In 2010 (de looptijd van de regeling is na 31 december 2009 twee maal met een half jaar verlengd tot 31 december 2010) zijn geen garanties verstrekt.² Hieronder volgt een overzicht van alle verleende garanties.

Tabel 9.1 Garantieverleningen

Datum garantieverlening	Bank	Verleend garantiebedrag ¹	Looptijd en rente	Uitgegeven bedrag ²
9-12-2008	LeasePlan	€ 1,6	2 jaar vast	€ 1,45
27-11/24-12-2008	NIBC	€ 1,7	3 jaar vast	€ 1,35
17-12-2008	NIBC	€ 0,04	1 jaar vast	€ 0,04
19-1-2009	SNS Bank	€ 2	3 jaar vast	€ 2
23-1-2009	LeasePlan	€ 1,5	3 jaar vast	€ 1,25
30-1-2009	ING Bank	\$ 5	3 jaar vast	\$ 5
30-1-2009	ING Bank	\$ 1	3 jaar variabel	\$ 1
9-2-2009	NIBC	€ 1,5	3 jaar vast	€ 1,5
18-2-2009	NIBC	€ 0,05	3 jaar variabel	€ 0,05
19-2-2009	ING Bank	€ 5	5/1,5 jaar vast/variabel	€ 4,15
5-3/22-4-2009	SNS Bank	€ 2	5 jaar vast	€ 2
10-3-2009	ING Bank	\$ 3	5/5 jaar vast/variabel	\$ 2,65
30-3-2009	NIBC	€ 1,5	5 jaar vast	€ 1,5
6-4/14-4-2009	FBN	€ 5	3 jaar vast	€ 5
15-4-2009	SNS Bank	€ 0,23	2 jaar vast	€ 0,23
15-4-2009	SNS Bank	€ 0,05	5 jaar variabel	€ 0,05
21-4-2009	SNS Bank	\$ 0,9	5 jaar variabel	\$ 0,9
22-4-2009	SNS Bank	£ 0,5	3 jaar variabel	£ 0,5
28-4-2009	LeasePlan	\$ 2,5	3 jaar vast	\$ 2,5
29-4-2009	FBN	€ 0,15	5 jaar variabel	€ 0,15
6-5-2009	FBN	€ 0,2	2 jaar variabel	€ 0,2
11-5-2009	FBN	€ 2,5	5 jaar vast	€ 2,5
12-5-2009	LeasePlan	€ 1,5	5 jaar vast	€ 1,5
19-5-2009	FBN	€ 6,5	CP max. 1 jaar ²	€ 6,384
28-5-2009	LeasePlan	\$ 0,5	5 jaar variabel	\$ 0,5
5-6-2009	FBN	\$ 0,075	1,5 jaar variabel	\$ 0,075
5-6-2009	FBN	€ 0,15	2 jaar variabel	€ 0,15
8-6-2009	FBN	€ 1	2 jaar variabel	€ 1
8-6-2009	FBN	€ 0,1	1,5 jaar variabel	€ 0,1
8-6-2009	FBN	€ 0,2	1,5 jaar variabel	€ 0,2
2-9-2009	FBN	€ 3	CP max. 1 jaar	€ 3
28-10-2009	Achmea Hypotheekbank	\$ 3,25	5/5 jaar vast/variabel	\$ 3,25
24-11-2009	NIBC	\$ 3	5/5 jaar vast/variabel	\$ 3

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Staal, 11 november 2011.

² Gegevens verstrekt door het ministerie van Financiën per brief d.d. 15 februari 2012.

Datum garantieverlening	Bank	Verleend garantiebedrag ¹	Looptijd en rente	Uitgegeven bedrag ²
Totaal		€ 52,3		€ 50,3

¹ Afgeronde bedragen in miljarden

² CP: Commercial Paper

² CP: Commercial Paper

In totaal heeft de Nederlandse Staat een bedrag van circa 50,3 miljard euro aan uitgegeven leningen gegarandeerd. In totaal hebben 6 van de circa 85 in aanmerking komende banken in Nederland een garantie gekregen (zie tabel 9.2).

Tabel 9.2 Totaal aan garantieverleningen per bank

Bank	Verleend garantiebedrag ¹	Uitgegeven bedrag ¹
FBN	€ 18,9	€ 18,8
ING Bank	€ 12	€ 10,9
LeasePlan	€ 6,9	€ 6,5
SNS Bank	€ 5,5	€ 5,5
NIBC	€ 6,8	€ 6,4
Achmea Hypotheekbank	€ 2,2	€ 2,2
Totaal	€ 52,3	€ 50,3

¹ Afgeronde bedragen in miljarden.

Uitgaven en ontvangsten

Tot op heden heeft de Staat geen uitgaven hoeven doen op grond van effectuering van verleende garanties. Er is wel sprake van ontvangsten, omdat de Staat voor het verlenen van de garanties een premie ontvangt van de desbetreffende banken. Over 2009, 2010 en 2011 heeft de Staat een bedrag van afgerond 893 miljoen euro aan garantiepremies ontvangen. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de ontvangen premies per bank tot peildatum 1 februari 2012.

Tabel 9.3 Ontvangen garantiepremies per instelling

Bank	Ontvangen garantiepremie ¹
FBN	€ 210
ING Bank	€ 223
LeasePlan	€ 132
SNS Bank	€ 115
NIBC	€ 174
Achmea Hypotheekbank	€ 40
Totaal	€ 893

¹ Afgeronde bedragen in miljoenen

Huidige status

Van de op 1 februari 2012 uitstaande garanties lopen de laatste garanties uiterlijk in december 2014 af.³ Hierin kunnen nog wijzigingen optreden, omdat de minister van Financiën de banken met gegarandeerde leningen de mogelijkheid heeft geboden onder bepaalde voorwaarden de gegarandeerde leningen terug te kopen uit de kapitaalmarkt.⁴ Achmea Hypotheekbank, Fortis Bank Nederland en NIBC hebben van deze mogelijkheid inmiddels gebruik van gemaakt. Op peildatum 1 februari 2012 stond de Nederlandse Staat nog garant voor een bedrag van circa 30,6 miljard euro: dit bedrag aan uitstaande leningen is nog niet afgelost.

³ Gegevens verstrekt door het ministerie van Financiën per brief d.d. 15 februari 2012.

⁴ Kamerstuk 31 371, nr. 357.

9.3 Noodzaak invoering garantieregeling

De invoering van de garantieregeling door de Staat was in beginsel vooral ingegeven door de ontwikkelingen in Europa: de landen uit de Eurozone spraken af om garantieregelingen op te stellen om het bancaire leenverkeer weer op gang te brengen. Het ministerie van Financiën en DNB kwamen tot de conclusie dat Nederland, vanwege het belang van een Europees signaal en het behoud van een gelijk speelveld, niet achter kon blijven. Daarbij nam men ook liever het zekere voor het onzekere: een aantal Nederlandse banken zou wellicht problemen met de herfinanciering kunnen krijgen.

Europees signaal en gelijk speelveld

Vanaf 10 oktober 2008 zijn verschillende ambtenaren van een aantal Europese landen bezig met de voorbereiding van de topbijeenkomst van landen uit de Eurozone, die op 12 oktober zal plaatsvinden. Het is de bedoeling om tot een gezamenlijk actieplan te komen, dat de regeringsleiders na afloop van de top kunnen presenteren. Op het ministerie van Financiën bestaat verschil van inzicht over de wenselijkheid om een garantieregeling in het actieplan op te nemen. Enerzijds constateert het ministerie dat een garantieregeling concurrentieverstorend kan werken, omdat investeerders mogelijk nu eerder schuld van een Britse bank zullen kopen dan van een Nederlandse bank waar geen staatsgarantie op zit. Anderzijds wordt opgemerkt dat de overheid weinig zicht heeft op de risico's van verstrekte garanties, die in omvang erg groot zouden kunnen zijn.

De minister van Financiën peilt op de IMF jaarvergadering in Washington DC, waar hij vanaf 11 oktober aanwezig is, de meningen van zijn Europese collega's over een garantieregeling. In zijn terugkoppeling aan de ambtenaren in Den Haag schetst hij een weinig eenduidig beeld: de minister spreekt zowel voor- als tegenstanders van een garantieregeling.

Tegelijkertijd is het Verenigd Koninkrijk bezig om haar garantieregeling onder de aandacht te brengen van de verschillende Europese landen, en houdt ze een pleidooi om dergelijke garanties op Europees niveau in te voeren. Op het ministerie groeit het besef dat – hoewel Nederland ernstige bezwaren blijft houden tegen een regeling waar ze de risico's niet van kan inschatten – ze het tij niet meer kan keren: de meeste landen en de ECB lijken inmiddels voorstander te zijn van het invoeren van een garantieregeling om het bancaire leenverkeer weer op gang te brengen. In plaats van de komst van garantieregelingen in Europa tegen te houden wordt in de loop van 11 oktober voorgesteld om vooral te gaan meesturen op de voorwaarden waaronder de garanties gegeven kunnen worden in plaats van het principe nog ter discussie te stellen.¹

Enkele dagen eerder had DNB al de conclusie getrokken dat een garantieregeling in Nederland noodzakelijk was om aansluiting te behouden met een financiële wereld waar sprake is van een grote internationale verwevenheid.

De heer Wellink: «Het feit dat het internationaal gebeurde maakte het naar mijn oordeel nodig dat Nederland zich in een vervlochten financiële wereld aansloot bij de internationale consensus. In die zin was het nodig.»²

¹ Ministerie van Financiën, mailbericht d.d. 11 oktober 2008.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

Op 12 oktober komen de landen uit de Eurozone tot een gezamenlijk besluit. In de «Declaration on a concerted European action plan of the Euro area countries» staat vermeld: «With a view to complementing the actions taken by the European Central Bank in the interbank money market, the Governments of the Euro Area are ready to take proper action in a concerted and coordinated manner to improve market functioning over longer term maturities. The objective of such initiatives should be to address funding problems of liquidity constrained solvent banks.»¹

De commissie constateert dat het ministerie van Financiën gerustgesteld lijkt door deze gezamenlijke verklaring. De zorgvuldigheid waarmee naar de invulling van de garantieregeling wordt gekeken en de betrokkenheid van de ECB die zich zal buigen over onder meer de prijsstelling van de garanties, nemen de oorspronkelijke bezwaren van het ministerie grotendeels weg. De commissie vindt het verstandig dat het ministerie – ondanks haar aanvankelijke bedenkingen – binnen Europa geen afwijkende koers is gaan varen. De garantieregeling had immers ook een signaalfunctie naar de markt, waar de rust en het vertrouwen in het financiële stelsel met een gecoördineerde aanpak van de crisis door de verschillende Europese overheden hersteld moest worden.

Belangrijke maatregel voor herfinanciering

Nadat de garantieregeling is ingevoerd, wordt de regeling door zowel het ministerie van Financiën als DNB gezien als een belangrijke maatregel om de herfinancieringproblemen van banken te adresseren, waarmee uiteindelijk de kredietverlening aan bedrijven en particulieren op peil kon worden gehouden en in het uiterste geval ook de stabiliteit beschermd kon worden. De heer Wilders licht toe:

De heer Wilders: «Er zijn twee effecten als er geen garantieregeling was geweest. Het eerste wat er gebeurd was, was dat leningen die aflieden alleen kortgefinancierd zouden kunnen worden. Dat betekent dat de kredietverlening in eerste instantie zou opdrogen. Het tweede effect dat daaruit zou komen, is dat op het moment dat er niet voldoende onderpand zou zijn om een korte financiering van de centrale bank te krijgen, er assets verkocht zouden moeten worden. Een distressed assets sale kan een bank bedreigen.»²

Daarbij merkt de commissie wel op dat in september en oktober 2008 de problemen met de herfinanciering bij de Nederlandse banken nog niet van dien aard is, dat DNB zich ernstige zorgen maakt om de liquiditeitspositie van de Nederlandse banken. De problematiek wordt wel gesignaleerd en gemonitord, maar DNB hoopt dat met de kapitaalverstrekkingfaciliteit in combinatie met de ruime liquiditeitsverstrekking vanuit de ECB zoveel rust en vertrouwen in financiële instellingen wordt gecreëerd, dat de kapitaalmarkt vanzelf weer zal aantrekken. DNB is in die dagen nog niet overtuigd van de noodzaak van een garantieregeling.

De heer Houben: «We waren er toen in eerste instantie ...niet van overtuigd dat het nodig was. Dus wij hoopten toen – dat is ook een les die we hebben geleerd – dat als je zorgt dat instellingen goed gekapitaliseerd en solvabel zijn, ze elkaar dan vanzelf weer gaan funden en geld kunnen aantrekken.»³

¹ Bijlage bij Kamerstuk 31 371, nr. 22.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 23 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Houben, 23 november 2011.

De commissie constateert dat uiteindelijk Nederland is ingehaald door de snelheid van de besluitvorming in Europa. Maar volgens de heer Wellink kon je in deze onzekere wereld maar beter het zekere voor het onzekere

nemen. Bovendien meent de heer Wellink dat de garantieregeling – door het bieden van een oplossing voor de herfinancieringsproblemen – ook een bijdrage heeft geleverd aan de financiële stabiliteit.

De heer Wellink: «De argumenten waren dat wij in een heel onzekere wereld zaten en dus per definitie zorgen moesten hebben. Wij zaten in een wereld waarin andere landen deze maatregelen namen. Je wist misschien dat een paar van je eigen banken op een gegeven moment wellicht herfinancieringsproblemen zouden krijgen. Wij maakten ons dus zorgen – de gebruikelijke zorgen, zou ik haast zeggen – en wij stonden achter dit instrumentarium; dat is heel simpel.»

Vraag: «Maar was het [garantieregeling] ook noodzakelijk voor de financiële stabiliteit?»

De heer Wellink: «Ja. Wij wilden gewoon dat de banken – dat is financiële stabiliteit – hun intermediaatiefunctie konden blijven vervullen.»¹

De commissie concludeert dat het kabinet binnen de toenmalige Europese context de garantieregeling op goede gronden noodzakelijk oordeelde. Ook ziet de commissie de garantieregeling als een belangrijke maatregel om de herfinancieringsproblemen van banken te adresseren. Daarmee heeft de garantieregeling volgens de commissie een bijdrage geleverd aan de financiële stabiliteit in Nederland.

9.4 Proportionaliteit

Plafond van 200 miljard euro

Het plafond van de garantieregeling van 200 miljard euro was gebaseerd op de herfinancieringsbehoefte van de grote Nederlandse banken tot eind 2009. Daarbij was het bedrag volgens de heer Bos onderdeel van een massief antwoord op de dreigende paniek.

De heer Bos: «(...) Op een gegeven moment was de overtuiging dat het aankondigen van een massief antwoord op die mogelijke onrust niet alleen nodig was in het licht van individuele instellingen die daar misschien behoefte aan hadden, maar ook zou kunnen helpen om de zorgen en de dreigende paniek te bezweren.»

Vraag: «Een massief antwoord?»

De heer Bos: «Een kapitaaloket van 20 mld. aankondigen, ongeveer tegelijkertijd de garantie voor Icesave verhogen naar € 100 000 per spaarder en het begin aankondigen van de garantieregeling die later nog een keer een volume van 200 mld. aan leningen bleek te omvatten, is een massief antwoord.»²

Over de hoogte van dit bedrag is ten tijde van de aankondiging van de garantieregeling nauwelijks discussie gevoerd. In zijn openbaar verhoor vertelt de heer Ruting, oud-minister van Financiën (1982–1989), dat je erover kunt twisten of het 200 miljard, 150 miljard of 250 miljard euro had moeten zijn. Hij denkt niet dat 50 miljard euro voldoende zou zijn geweest, maar 500 miljard euro was volgens hem weer veel te veel: alles heeft zijn grenzen.³ Hoewel Nederland met haar plafond in vergelijking met andere

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Ruting, 7 november 2011.

landen relatief aan de hoge kant zat (zie box 9.4), was dit volgens de heer Ruding in zekere zin onontkoombaar.

De heer Ruding: «Daarom kom ik tot de volgende conclusie. Als je zo'n naar mijn mening noodzakelijke maatregel neemt, moet je dat snel doen en voor een zeer groot bedrag. Als je namelijk daartoe besluit, moet je niet zeer lang gaan delibereren over een onsje meer of minder.»¹

Box 9.4 Plafonds garantieregelingen

De meeste landen kondigen een maximaal bedrag van garanties aan, met uitzondering van België (dat Fortis en Dexia individuele garanties heeft verstrekt) en Ierland (dat een totale garantie heeft gegeven voor alle verplichtingen van de grootste Ierse banken). Nederland kondigde een bedrag aan van maximaal 200 miljard euro, Duitsland 400 miljard euro, Frankrijk 320 miljard euro, Spanje 100 miljard euro en het Verenigd Koninkrijk 300 miljard euro.

De commissie constateert dat het beschikbare bedrag van 200 miljard euro ruimschoots voldoende is gebleken: in totaal is circa een kwart van het bedrag aan garanties versterkt. De commissie vindt het verstandig dat het kabinet ervoor heeft gekozen om direct bij aankondiging van de garantieregeling een groot bedrag beschikbaar te stellen, zodat er geen twijfel kon ontstaan of de middelen wel toereikend zouden zijn.

Risico's voor de Staat

De invoering van de garantieregeling bracht twee soorten risico's met zich mee. Ten eerste bestond er een risico dat de Staat een bepaald bedrag zou moeten uitkeren op het moment dat een bank niet meer aan zijn verplichting tot terugbetaling van een staatsgegarandeerde lening zou kunnen voldoen. Ten tweede vertaalde dit risico zich ook in de kosten waartegen de Nederlandse Staat kon lenen.² Het was echter onduidelijk hoe groot deze risico's zouden kunnen zijn. De heer Wilders vertelt dat het onmogelijk was om een reële inschatting te maken:

Vraag: «Hoe groot schatte u vooraf het bedrag in dat daadwerkelijk zou worden uitbetaald? Je neemt/loopt toch een risico als die staatsgegarandeerde leningen niet meer kunnen worden terugbetaald. Had u daar een beeld van?»

De heer Wilders: «Nee. Dan kom je toch een beetje in de discussie over hoe je dat zou moeten waarderen. Er zijn verschillende mogelijkheden. Mocht één van de banken waaraan wij een garantie hebben verstrekt in problemen komen en afstevenen op een faillissement – dan kan die bank niet meer terugbetalen – dan zijn er verschillende mogelijkheden. Allereerst bekijk je de recoverywaarde, dus hoeveel geld je terug zou krijgen als dat door een faillissement heengaat. Je kunt ook bekijken wat er gebeurt als je rustig de organisatie blijft financieren als een soort sterfhuisconstructie. De derde mogelijkheid is om te zeggen: we hebben daar een dermate groot belang in dat we proberen de bank door te laten starten, daarbij kijkend of we hem straks weer in de markt kunnen zetten.»

Vraag: «Hebt u daar bij al die leningen naar gekeken?»

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ruding, 7 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 23 november 2011.

De heer Wilders: «Nee, dit zijn de drie principes die we van tevoren hebben gehanteerd. Op basis daarvan hebben we geconcludeerd dat het haast onmogelijk is om van tevoren aan te geven wat realistische verliezen op deze leningen zouden kunnen zijn. Dan kom je al gauw bij vragen hoeveel geld je zou kunnen kwijtraken, ja, dat is net zoveel als je gegarandeerd hebt, alhoewel ik dat niet al te waarschijnlijk vind.»¹

De commissie stelt vast dat de overheid – bewust – met de invoering van de garantieregeling financiële risico's op zich heeft genomen, maar dat uiteindelijk de risico's voor de Staat aanvaardbaar werden geacht. De heer Wilders:

De heer Wilders: «Natuurlijk nemen wij een risico op het moment dat je met een garantieregeling begint. (...) U vroeg net aan mij of ik dit een aanvaardbaar risico vond. Ja. Als er op enig moment geen markt meer is en je bent bang voor de financiële stabiliteit – dat waren we met zijn allen in Europa, want er vielen links en rechts banken om – en je bent in staat om door een pakket aan maatregelen een heel grote kans te realiseren om de banken de winter door te helpen, zoals geloof ik Bernard ter Haar het noemde, dan denk ik dat je dat moet doen.»¹

De commissie vindt het begrijpelijk dat het niet mogelijk was om voorafgaand aan de invoering van de garantieregeling een realistische berekening te maken van de risico's. Daarbij stelt de commissie wel vast dat er wel degelijk risico's waren. Toch vindt de minister van Financiën het nodig te communiceren dat aan de garantieregeling vrijwel geen risico's verbonden zaten. Hij zegt «bijna zeker» te weten dat de garanties niet uitbetaald hoefden te worden.¹ Volgens de heer Bos behoorde dit tot zijn verantwoordelijkheid als minister van Financiën:

De heer Bos: «...Het is ook denk ik een verantwoordelijkheid van de minister van Financiën om in dat soort tijden te geloven in zijn eigen maatregelen en dat ook te communiceren. Een maatregel afkondigen en dan zeggen dat je niet zeker weet of die gaat werken of dat je denkt dat er straks heel veel garanties worden ingeroepen omdat die vast niet gaat werken, zou mij waarschijnlijk ook niet in dank zijn afgenomen. Als je het doet, moet je erin geloven en moet je dat ook zo communiceren. (...) Ik wist niets zeker. Je hebt in crisistijden echter niets aan een minister van Financiën die openlijk twijfelt aan de effectiviteit van zijn maatregelen. Je neemt een maatregel en dan ga je er vol voor, inclusief de veronderstelde effectiviteit. (...) ...ik ontken niet dat ik in mijn communicatie op dat moment bij sommigen de indruk zal hebben gewekt dat ik meer zekerheid gaf dan ik mathematisch echt kon geven. Het is niet alleen de taak van een minister van Financiën, maar zeker van een minister van Financiën in crisistijd om ook gevoelens van zorg en onrust en mogelijk zelfs paniek te bezweren. Dat vergt heel stevige communicatie. Dan neem je dus een zeker risico. Daar was ik mij zeer van bewust. Als dit anders was uitgekapt dan ik toen heb gecommuniceerd, had ik een heel groot probleem gehad. Dat was echter een beetje een risico dat hoorde bij het vak in die tijd.»²

¹ 200 miljard garantie voor interbancaire leningen, ANP 13 oktober 2008.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

De commissie is van mening dat bij deze wijze van communicatie over de risico's wel de nodige kanttekeningen geplaatst kunnen worden. De heer Ruding, oud-minister van Financiën, vertelt dat hij anders gecommuniceerd zou hebben, omdat er altijd een kans aanwezig is dat de garantieverstrekkende Staat uiteindelijk verlies lijdt.¹ Ofschoon de commissie zich realiseert dat een minister tijdens een crisis vertrouwen moet uitstralen, vindt ze ook dat inzicht moet worden gegeven in de risico's. De minister had volgens de commissie meer transparantie over alle mogelijke risico's in zijn communicatie richting de Tweede Kamer moeten betrachten. Daarbij is de commissie van mening dat zowel de minister van Financiën als de Kamer had kunnen voorstellen om de informatie over de risico's van de garantieregeling – indien nodig – vertrouwelijk te behandelen.

Doelgroep: bankvergunning met «substantiële activiteiten»

Bij de aankondiging van de garantieregeling op 13 oktober 2008 vermeldt het kabinet dat de regeling beschikbaar is voor «...banken met hoofdzetel en operaties in Nederland, en dochterondernemingen van buitenlandse banken met substantiële operaties in Nederland».² In de voorwaarden van de regeling wordt dit uitgewerkt tot het in bezit zijn van een Nederlandse bankvergunning, en – net als in het Verenigd Koninkrijk – «The bank must have, in the opinion of the Guarantor, a substantial business in the Netherlands.»³ In de eerste maanden na publicatie van de regeling vindt het ministerie van Financiën het ontbreken van een nadere invulling van de voorwaarde omtrent «substantiële activiteiten» geen probleem. De heer Wilders vertelt waarom in deze maanden de voorwaarde niet is ingevuld:

De heer Wilders: «Dat is niet gebeurd omdat wij geen aanvraag hebben gekregen waarin geen sprake was van een substantial business in Nederland. Er was dus sprake van een belangrijk deel aan uitleen in Nederland. Wij dachten daarom pas later na over het theoretische geval dat iemand langs zou komen om een aanvraag te doen, die voornamelijk in Nederland geld ophaalde en het in het buitenland uitzette.»⁴

De commissie stelt vast dat het ministerie niet nader heeft onderzocht en bediscussieerd wat de consequenties zouden kunnen zijn van een dergelijke afbakening van de doelgroep van de garantieregeling. In principe vindt de commissie de geformuleerde doelgroep een logische, maar de commissie merkt daarbij wel op dat het ministerie niet scherp op het netvlies had staan welke bedrijven in het bezit waren een bankvergunning en wat moest worden verstaan onder «substantiële activiteiten». Een nadere invulling van deze voorwaarde vindt pas maanden later plaats.

In maart 2009 wordt op het ministerie bekend dat twee dochters van buitenlandse banken nadenken over het aanvragen van een garantie. Het ministerie van Financiën overlegt met DNB, en concludeert dat er beleid moet worden ontwikkeld ten aanzien van de voorwaarde «substantiële activiteiten». Maar wat behelzen deze «substantiële activiteiten»? In de daaropvolgende weken wordt op het ministerie onderzocht hoe andere landen invulling hebben gegeven aan de voorwaarde omtrent «substantiële activiteiten» en hoe zij omgaan met banken met buitenlandse moeders. In het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk kunnen banken met een buitenlandse moeder deelnemen aan de garantieregeling. Duitsland en Frankrijk stellen hierbij geen nadere voorwaarden, het Verenigd Koninkrijk eist «substantiële activiteiten». Alleen in Frankrijk

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ruding, 7 november 2011.

² Kamerstuk 31 371, nr. 22.

³ Rules of the 2008 Credit Guarantee Scheme of the State of the Netherlands, dated 21 October 2008.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 23 november 2011.

heeft een dochter van een buitenlandse moeder gebruik gemaakt van de Franse garantieregeling. In een conference call laten de ambtenaren zich nader informeren door hun Engelse collega's over de criteria die gehanteerd worden voor het bepalen van «substantiële activiteiten».

Als vervolgens nog drie buitenlandse dochters peilen of ze onder de Nederlandse garantieregeling een aanvraag kunnen indienen, wordt duidelijk dat de kwestie voorgelegd moet worden aan de minister. De minister laat er geen misverstand over bestaan en geeft aan niet bereid te zijn buitenlandse partijen te helpen dan wel buitenlandse risico's op zich te nemen. De minister gaat uiteindelijk wel akkoord met het toelaten van één van de drie dochters tot de garantieregeling, maar tot een daadwerkelijke aanvraag is het niet gekomen.

In een ambtelijke notitie van 26 juni 2009 wordt de wijze van toepassing van de voorwaarde omtrent «substantiële activiteiten» definitief vastgelegd: «Extern zal gecommuniceerd worden dat solvabele instellingen in aanmerking komen voor de garantieregeling indien zij i) in het bezit is van een bankvergunning en ii) aan het substantial business criterium hebben voldaan. Intern zal bij de bepaling of sprake is van substantial business gekeken worden naar het bedrag dat de bank aan deposito's heeft en/of het bedrag dat de bank aan uitzettingen in Nederland heeft. Hierbij is gekozen voor: een minimum bedrag van 2 miljard aan deposito's en/of een minimum bedrag van 2 miljard aan uitzettingen in Nederland. Daarnaast zal bij de beoordeling altijd worden gekeken naar de rol van de individuele instelling voor de economie als geheel en de stabiliteit van het financiële systeem. Hierdoor houdt de Staat een discretionaire bevoegdheid.»¹ Bij het bepalen van de bedragen heeft het ministerie rekening gehouden met de banken die al gebruik maken van de garantieregeling. De bedragen zijn zo gekozen dat LeasePlan, NIBC, Fortis Bank Nederland, SNS Bank en ING Bank voldoen aan de vastgestelde minimum bedragen.

De commissie concludeert dat er in oktober 2008 geen fundamentele discussie op het ministerie van Financiën heeft plaatsgevonden over de doelgroep in relatie tot de voorwaarden van de garantieregeling. De garantieregeling was bestemd voor banken met een Nederlandse bankvergunning die «substantiële activiteiten» in Nederland uitvoerden. De minister van Financiën had met de voorwaarde «substantiële activiteiten» in feite een discretionaire bevoegdheid om naar eigen inzicht te bepalen welke bank dergelijke «substantiële activiteiten» in Nederland uitvoerde. De commissie vindt dat deze bevoegdheid scherper en explicieter geformuleerd had moeten worden, waarbij zowel het aspect van substantiële bancaire activiteiten en het belang van de bank voor de financiële stabiliteit had moeten worden meegenomen. Deze discretionaire bevoegdheid had de minister in oktober 2008 expliciet moeten benoemen.

Daarbij is de commissie van mening dat de minister zijn discretionaire bevoegdheid had kunnen en moeten toepassen om de aanvragen van autoleasemaatschappij LeasePlan en Achmea Hypotheekbank af te wijzen. De commissie is van oordeel dat LeasePlan in het najaar van 2008 geen bank was met substantiële activiteiten. Voor wat betreft Achmea Hypotheekbank plaatst de commissie vraagtekens bij het belang van de bank voor de financiële stabiliteit in het najaar van 2009, een jaar na de invoering van de garantieregeling. In het hiernavolgende worden de

¹ Ministerie van Financiën, interne notitie d.d. 26 juni 2009.

garantieverleningen aan LeasePlan en Achmea Hypotheekbank nader toegelicht.

Garantieverlening aan LeasePlan

Op 18 november wordt algemeen bekend dat LeasePlan als eerste in Nederland een aanvraag heeft ingediend voor een staatsgarantie. Dat ook een bedrijf als LeasePlan een beroep kan doen op de garantieregeling leidt tot algemene verbazing. «Niet een bank, maar autoleasemaatschappij LeasePlan doet als eerste beroep op overheidsgarantie», kopt NRC Handelsblad op 19 november.¹ Ook bij de vaste Kamercommissie voor Financiën leven vragen. In een brief aan de minister van Financiën vraagt de commissie welke criteria precies worden gehanteerd bij de beoordeling of een garantieaanvraag kan worden gehonoreerd.² De minister antwoordt dat LeasePlan voldoet aan alle voorwaarden.³ Hij gaat niet verder in op de vraag welke criteria «precies» worden gehanteerd – anders dan wat hij in zijn brief van 21 november al op hoofdlijnen aan de Tweede Kamer heeft geschetst. In zijn openbaar verhoor vertelt de minister dat ook hij verrast is door de aanvraag van LeasePlan:

Vraag: «... Dan wordt tot ieders verbazing LeasePlan de eerste die daar [de garantieregeling] gebruik van maakt. Wat vindt u daarvan?»

De heer Bos: «Dat was ook tot mijn verbazing. In de gesprekken met ING rond de eerste steunoperatie was al aan de orde geweest dat ING waarschijnlijk ook gebruik zou gaan maken van dat loket. Wij dachten dus dat ING daar wel aan zou verschijnen en opeens stond LeasePlan daar. Dat was in eerste plaats verrassend en in de tweede plaats had ook ik mij niet eens gerealiseerd dat LeasePlan een bankvergunning had. Voor het maatschappelijk draagvlak van zo'n regeling kun je je een betere kandidaat als eerste bij dat loket voorstellen dan een organisatie waarvan nauwelijks bekend is dat die een bank is en die bovendien zeer herkenbare buitenlandse wortels heeft.»⁴

In de weken voorafgaand aan de aanvraag van LeasePlan zijn al gesprekken op ambtelijk niveau over een potentiële garantieaanvraag van LeasePlan gevoerd. Omdat de situatie bij LeasePlan niet zodanig acuut is dat de instelling gebruik kan maken van het in het persbericht van 9 oktober aangekondigde «bijzonder krediet», oftewel Emergency Liquidity Assistance (ELA), meldt LeasePlan zich bij het Agentschap als potentiële aanvrager.

De heer Stoeltinga: «Toen de regeling bekend werd, hebben wij daarvoor uiteraard vrij snel onze belangstelling geuit. Dat paste volkomen binnen de zoektocht en de maatregelen die wij namen ter behoud van krediet. Vanaf dat moment hebben wij daarover «meegediscussieerd» met het ministerie van Financiën... (...) Op 14 november zijn wij voor het eerst aanwezig geweest. Dat was een bijeenkomst ten behoeve van het aangaan van de regeling en het discussiëren over de toetreding.»⁵

Er bestaat op dat moment bij de ambtenaren op het ministerie van Financiën geen twijfel of LeasePlan wel tot de doelgroep van de garantieregeling behoort. De heer Wilders vertelt dat hij over de toepassing van de regeling geen moment heeft getwijfeld, ook niet over het gebruik daarvan door LeasePlan.⁶ Dit verhaal wordt bevestigd door de heer Stoeltinga.

¹ Niet een bank, maar autoleasemaatschappij Leaseplan doet als eerste beroep op overheidsgarantie, NRC Handelsblad 19 november 2008.

² Brief van commissie Financiën aan minister van Financiën, kenmerk 2008D17185, 20 november 2008.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 55.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Stoeltinga, 21 november 2011.

⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 23 november 2011.

*De heer **Stoelinga**: «Dat was volkomen vanzelfsprekend. Wij voldeden aan de voorwaarden. Ik heb daarover wel eens een discussie gehad met het ministerie van Financiën, maar daarover was duidelijkheid. Er is gezegd: Je bent een bank. Je hebt een volledige bankvergunning en je verricht substantiële activiteiten in Nederland. Als DNB daaraan goedkeuring geeft, staat die regeling voor jou open.»¹*

Ook al heeft LeasePlan een bankvergunning, de vraag is of het bedrijf in het najaar van 2008 daadwerkelijk een bank is zoals bedoeld in het maatschappelijk verkeer. De heer Bruggink legt in zijn openbaar verhoor uit dat LeasePlan «(...) niet echt bancaire actief is; in feite gaat het om een nicheproduct».² De heer Ruding stelt in zijn openbaar verhoor dat LeasePlan in feite geen bank is – alleen in juridische zin.³

Pas als bekend wordt dat LeasePlan daadwerkelijk een garantieaanvraag heeft ingediend, komt de zaak bij de minister. Hij is bepaald niet blij met de aanvraag van LeasePlan en vraagt zijn ambtenaren of die kan worden afgewezen. In zijn openbaar verhoor vertelt de minister dat de voorwaarde «substantiële activiteiten» hem geen ruimte bood om de aanvraag van LeasePlan af te wijzen.

*De heer **Bos**: «... Volgens mij heb ik zelfs – ik vermoed dat dit handgeschreven op een van de dossierstukken te vinden is – aan mijn mensen gevraagd of er een manier was om die aanvraag af te wijzen. Het antwoord was «nee».»*

***Vraag**: «U had het wel gedaan als die manier er was?»*

*De heer **Bos**: «Ja, ik baalde ervan.»*

(...)

*De heer **Bos**: «Ik ben mij in die periode maar op één punt bewust geweest van de mogelijkheid tot eventuele afwijzing. Dat heette dacht ik het substantialiteitsvereiste: de aanvragers moesten kunnen aantonen dat zij substantieel in Nederland aanwezig c.q. actief waren. Mij werd verteld dat dit gewoon gold voor LeasePlan, net zo goed als dat gold voor de leaseactiviteiten en de daarvoor benodigde financiering van bijvoorbeeld ING Lease. Later hebben enkele andere banken geïnformeerd naar de mogelijkheid om deel te nemen die waarschijnlijk niet aan dat vereiste zouden kunnen voldoen. Bij LeasePlan bleek, naar mijn beste herinnering, dat het enige criterium dat mij in staat stelde om af te wijzen geen uitsluitel bood.»⁴*

Garantieverlening aan Achmea Hypotheekbank

Op 15 oktober 2009 – een jaar na de invoering van de garantieregeling – dient Achmea Hypotheekbank een garantieaanvraag in bij het ministerie van Financiën. In dezelfde maand plaatst LeasePlan haar eerste emissie zonder staatsgarantie. Volgens de heer Becker, destijds voorzitter van Achmea Bank Holding, was dit geen optie voor Achmea Hypotheekbank.

***Vraag**: «(...) LeasePlan had ook een beroep gedaan op de garantieregeling. Hij vertelde dat in ieder geval LeasePlan in die periode in 2009 al gestopt was met het doen van een beroep op de garantieregeling, omdat de markt al wel weer financieringsmogelijkheden*

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Stoelinga, 21 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bruggink, 11 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Ruding, 7 november 2011.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

bood. Waarom hebt u dan toch een beroep gedaan op de garantieregeling?»

*De heer **Becker**: «U hebt gelijk, toen ging de markt open. Dat gold met name voor de markt van gedekte leningen, dus met onderpand. De covered bond market en de securitisatiemarkt gingen open. Wij waren op zoek naar een niet-gedekte lening, want we hadden de hypotheek als onderpand al min of meer verbruikt, dus we hadden wat ze «een ongedekte lening» noemen nodig. U hebt gelijk dat LeasePlan op 7 oktober 2009 500 mln. Opgehaald heeft met een looptijd van twee jaar. Ze kregen, als ik het goed begrijp, 255 basispunten boven mid-swap. Dat is een beetje jargon, maar dat is dan de marge. Dat was voor ons eerder een bewijs dat de markt op dat moment nog onvoldoende diep en onvoldoende open was om te komen met een langjarige oplossing. Voor ons was twee jaar onvoldoende en 500 mln. was ook onvoldoende. (...) Ook na 7 oktober hebben wij uiteraard met onze investeringsbank gesproken over de vraag of het mogelijk zou zijn om nog meer ongedekt voor vijf jaar op te nemen. Het antwoord was nee. Dat is te veel, te lang en uiteindelijk ook te duur.»¹*

In tegenstelling tot de garantieaanvraag en –verlening aan LeasePlan stelt de Tweede Kamer geen vragen over de garantieverlening aan Achmea Hypotheekbank. Volgens het ministerie van Financiën voldeed Achmea Hypotheekbank aan de voorwaarden van de garantieregeling.

Vraag: «*Waarom is ten behoeve van Achmea precies getoetst?»*

*De heer **Wilders**: «Ten behoeve van Achmea is getoetst aan dezelfde criteria, te weten: is het een bank? Heeft het bedrijf substantial business in Nederland? Zo ja, dan stond de regeling voor het bedrijf open.»²*

9.5 Tijdigheid van de maatregel

Ministerie maakt haast met publicatie vanwege onrust in de markt
De garantieregeling is op 13 oktober aangekondigd, op 21 oktober gepubliceerd en op 23 oktober in werking getreden. Reden voor deze korte tijdsperiode is volgens de heer Wilders de onrust in de markt.

*De heer **Wilders**: «Dat moest zo snel, in elk geval in mijn beleving, omdat het heel belangrijk is om in een situatie waarin eigenlijk alles in brand staat, doortastend te handelen. Het enige bewijs dat marktpartijen zien als geloofwaardig, is wanneer er wordt opgetreden, en wanneer de daad bij het woord wordt gevoegd. Daarbij is het niet verstandig tussen het moment van aankondiging en het moment van actie een te lange periode te laten zitten, omdat dat effecten zou hebben op de financiering van de desbetreffende ondernemingen, in dit geval de banken.»²*

Problemen minder urgent volgens DNB en banken

Uit de stukken van DNB blijkt dat ook bij DNB het idee leeft dat de markt snel iets verwacht.

Toch had de regeling volgens de heer Wellink wellicht ook later geïntroduceerd kunnen worden. De herfinancieringsproblemen waren nog niet urgent.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Becker, 21 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 23 november 2011.

De heer Wellink: «Dit deel van het pakket, dat het sluitstuk was op de garantie van de hele passiefkant van de bank, was iets minder urgent dan de andere delen. (...) Misschien had de regeling twee weken later geïntroduceerd kunnen worden of vier weken; dat had gekund, ja. Zo precies weet je de dingen in de wereld uiteraard niet. Het was een maand later wel nodig.»¹

Ook de banken bevestigen dat hier geen acute kwestie aan de orde is. Zij weten immers precies wanneer hun leningen aflopen en herfinanciering nodig is. Zo had SNS bijvoorbeeld gedurende de hele crisis ruime liquiditeitsbuffers. Ook voor ING was er geen sprake van urgentie, ook niet op het moment dat ING haar eerste garantieaanvraag deed.

De heer Latenstein van Voorst: «... De liquiditeitspositie van SNS is vóór, tijdens en na de crisis nooit een issue geweest. (...) Wij wilden er gewoon voor zorgen dat de ruime buffers op liquiditeitsgebied zeer ruim bleven.»²

De heer Timmermans: «Als bedrijf hebben wij wel lange financiering nodig, maar die 10 mld. hadden wij op dat moment strikt gezien niet nodig. Wij voldeden goed aan de financieringseisen en de liquiditeitsratio's. In principe was het dus niet nodig. Dat wil niet zeggen dat het geld niet welkom is. Het is niet zo dat wij op dat moment met onze rug tegen de muur stonden.»³

Tenslotte was er voor Achmea Hypotheekbank, aanwezig op de bijeenkomst van 14 november 2008 waar met potentiële gebruikers van de regeling over de volgorde van de emissies werd gesproken, in 2008 nog helemaal geen sprake van urgentie. Achmea Hypotheekbank wordt op 28 oktober 2009 een garantie verleend.

Vraag: «Maar u hebt toen [14 november 2008] op dat moment, nog geen beslissing genomen om wel of niet aan de regeling deel te nemen?»

De heer Becker: «Dat klopt. Dat was toen ook helemaal niet nodig. Wij wilden eerst eens even rustig kijken naar alle andere alternatieven die ik hier eerder heb genoemd.»⁴

De heer Bos vertelt dat hij een andere beleving van de urgentie had, die gedeeld werd door zijn collega's in Europa (zie ook box 9.5).

Vraag: «Afgelopen week hebben wij hier de heer Wellink gesproken. Hij gaf aan dat er niet zo'n urgentie was bij deze regeling. Deelt u zijn mening hierover?»

De heer Bos: «Nee. Ik weet niet beter dan dat door heel Europa heen hier een probleem werd gezien. Ik heb in deze crisis het adagium gehanteerd dat je bij twijfel of onzekerheid moet doorpakken, dat je dus juist wel moet inhalen bij twijfel. (...) Het kan dus heel goed zijn – dat weet ik niet, daar moet u maar naar kijken – dat wij achteraf gezien de urgentie van dit instrument verkeerd hebben ingeschat. Op dat moment wisten wij niet beter en konden wij niet beter.»⁵

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 36 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Latenstein van Voorst, 24 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Timmermans, 17 november 2011.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Becker, 21 november 2011.

⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

Box 9.5 Aankondiging, inwerkingtreding en eerste verstrekte garantie

Grote landen zoals Duitsland, Frankrijk en Spanje kondigden net als Nederland een garantieregeling aan op 13 oktober 2008 (zie onderstaande tabel). In de Verenigde Staten werd op 14 oktober een garantieregeling aangekondigd. Het duurde vervolgens nog even voordat de regelingen in werking traden en de eerste garanties werden verstrekt. Het Verenigd Koninkrijk kondigde bijvoorbeeld de garantiefaciliteit op 8 oktober aan, de regeling trad op 13 oktober in werking, maar pas op 28 oktober werd de eerste garantie afgegeven. De doorlooptijd van aankondiging tot inwerkingtreding verloopt sneller in de onderzochte landen dan in Nederland.

Tabel Aankondiging, inwerkingtreding, en eerste verstrekte garantie

Land	Aankondiging	Inwerkingtreding	Eerste verstrekte garantie
België	13 oktober 2008	16 oktober 2008	16 oktober 2008
Duitsland	13 oktober 2008	20 oktober 2008	21 november 2008
Frankrijk	13 oktober 2008	18 oktober 2008	24 oktober 2008
Nederland	13 oktober 2008	23 oktober 2008	9 december 2008
Spanje	13 oktober 2008	14 oktober 2008	Onbekend
Verenigd Koninkrijk	8 oktober 2008	13 oktober 2008	28 oktober 2008
Verenigde Staten	14 oktober 2008	14 oktober 2008	Onbekend

Mede vanwege de haast waarmee het ministerie van Financiën de garantieregeling heeft gepubliceerd, was er weinig tijd voor discussie met de Tweede Kamer. De heer Weekers, lid van de Kamer voor de VVD-fractie, constateert dat hier meer tijd voor had moeten worden genomen.

De heer Weekers: «Terugkijkend had hier meer tijd voor moeten worden ingeruimd. Nogmaals, het was destijds bijzonder hectisch. De gebeurtenissen en dus ook de debatten rolden over elkaar heen. (...) Uit het feit dat ook een autoleasemaatschappij op die garantieregeling heeft getrokken, blijkt dat die regeling toch beter uitgediscussieerd had moeten worden. In mijn beleving maar ook in de beleving van toenmalige collega's in de Kamer was zij daar eigenlijk niet voor bedoeld. De Kamer, inclusief mijzelf, heeft op het moment dat de zaak voorlag misschien ook wel onvoldoende doorgevraagd. Misschien is onvoldoende helder aangegeven hoe ruim deze regeling was. Ik realiseerde mij op dat moment niet dat verschrikkelijk veel partijen in Nederland een bankvergunning hebben; ik dacht aan klassieke banken. Daarover had de Kamer wat meer kunnen doorvragen, maar het had ook op de weg van de minister gelegen om daarover meer informatie te verstrekken.»¹

De commissie concludeert dat er aan het moment van aankondiging van de garantieregeling weinig af te dingen valt: invoering van garantieregelingen was een gezamenlijk besluit van de landen uit de Eurozone en de aankondiging vond dan ook direct na de Eurotop van 12 oktober plaats. Volgens de media had de aankondiging van de regeling een positief effect op de markt. Echter, waar DNB nog wel enige ruimte zag om de garantieregeling op een later moment in werking te laten treden – er was in oktober volgens DNB geen sprake van urgente herfinancieringsproblemen bij de banken – zag het ministerie van Financiën deze ruimte niet. De minister achtte het noodzakelijk om zo snel mogelijk met de publicatie van de voorwaarden het signaal aan de markt te geven dat de overheid klaar

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Weekers, 10 november 2011.

stond om steun te bieden. De commissie is echter van mening dat de minister meer tijd had kunnen en moeten nemen voor het opstellen en publiceren van de voorwaarden van de garantieregeling. De commissie is van oordeel dat alleen al met de aankondiging van de komst van de garantieregeling afdoende signaal aan de markt was afgegeven.

9.6 Mate waarin doelstellingen zijn bereikt

Doelstellingen en voorwaarden

In de Kamerbrieven van 13 en 21 oktober worden de doelstellingen van de regeling als volgt geformuleerd: «De maatregel adresseert de liquiditeitsproblemen bij financiële instellingen die zijn ontstaan doordat de markt voor niet gegarandeerde leningen is opgedroogd. Fundamenteel gezonde en levensvatbare financiële instellingen konden hierdoor zichzelf niet meer financieren. Met de maatregel verwacht de regering dat het financiële verkeer tussen financiële instellingen weer op gang komt, zodat de kredietverlening aan bedrijven en gezinnen gewaarborgd blijft.»¹

Bij de gedachte dat met het op gang komen van het financiële verkeer de kredietverlening gewaarborgd zou kunnen blijven, past enige nuancering. Volgens de heer Ruting zaten de banken in een bijzonder lastige positie, omdat ze naast het op peil houden van de kredietverlening gevraagd werden hun solvabiliteitspositie te versterken. Kapitaal aantrekken was in de toenmalige marktomstandigheden nagenoeg onmogelijk. Een andere mogelijkheid voor banken om hun solvabiliteitspositie te verbeteren, was het verkorten van de balans door onder meer het verminderen van de kredietverlening aan bedrijven en particulieren.² Ook DNB en het ministerie van Financiën waren zich hier van bewust.³

De heer Wellink: «Er is een natuurlijke neiging om onder dit soort omstandigheden je balans in te krimpen aan de actiefkant. Die kapitaalinjecties waren bedoeld om deze natuurlijke neiging zo veel mogelijk te verminderen. De garanties waren ook bedoeld om ervoor te zorgen dat de financiering steeds beschikbaar bleef op een verantwoorde termijn, dus niet alleen met geld uit de Europese Centrale Bank met heel korte looptijden. Er moest financiering beschikbaar blijven voor activiteiten die langeretermijnfinanciering nodig hadden.»⁴

De heer Wilders: «(...) Veel banken hebben de afgelopen jaren overigens hun balans kleiner gemaakt en dat moesten zij ook. (...) We hebben met z'n allen veel geleend, dus de leverage moest naar beneden. We zorgden er echter wel voor dat dat op een beheerste manier gebeurde.»⁵

Het ministerie van Financiën heeft geen voorwaarden gekoppeld aan de doelstellingen van de garantieregeling. Zo deed de Europese Centrale Bank de aanbeveling dat in garantieregelingen zeker moest worden gesteld dat banken adequate steun aan de reële economie verleenden.⁶ Deze aanbeveling neemt het ministerie niet over. Zowel het ministerie als DNB is geen voorstander van het opnemen van voorwaarden ten aanzien van de kredietverlening. De heer Bos verklaart hierover:

De heer Bos: «Ik denk dat wij ons op buitengewoon glad ijs hadden begeven als wij als regering een norm zouden hebben ontwikkeld voor hoeveel krediet instellingen zouden hebben moeten verlenen aan huishoudens of bedrijven. Daar achtte ik mezelf in elk geval niet

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 22 en nr. 39.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Ruting, 7 november 2011.

³ Het onderwerp kredietverlening was ook een aandachtspunt bij het ministerie van Economische Zaken. Om de kredietverlening aan bedrijven te stimuleren had het ministerie de regeling Garantie Ondernemingsfinanciering en de Borgstelling MKB Kredieten.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 23 november 2011.

⁶ «The conditions set by governments for the provisions of guarantees on bank debt should include ... safeguards to ensure that banks provide adequate support to the real economy...» Uit: Recommendations of the Governing Council of the European Central Bank on government guarantees for bank debt, d.d. 20 oktober 2008.

toe in staat. Het beste wat je kunt doen, is zodanige voorwaarden scheppen dat de banken die kredieten kunnen verlenen. Ondanks die faciliteit van ons, zaten die banken natuurlijk nog wel in een economische omgeving die van een groei van +2 was teruggevallen naar een groei van -4. Dat heeft natuurlijk invloed op de kredietvraag, maar ook op de mogelijkheid om krediet aan te bieden. Krediet verlenen zou sowieso moeilijk zijn in die economische omstandigheden. Zorg er dan in elk geval voor dat de voorwaarden binnen het financiële systeem een beetje op orde zijn. Dat was de gedachte.»¹

Dit betekent echter niet dat het maken van afspraken op enigerlei wijze met de banken over de kredietverlening niet mogelijk was geweest, aldus de heer Ruding.

De heer Ruding: «Het is wel oplosbaar door af te spreken dat het niet direct kan, omdat bank X in problemen geleidelijk eerst zijn kapitaal moet verhogen – dat wordt geëist door DNB, de toezichthouder – maar dat bank X geleidelijk zijn kredietverlening gaat vergroten.»²

Ook landen als Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk maken afspraken met de banken over het op peil houden van de kredietverlening (zie box 9.6).

Box 9.6 Voorwaarden aan kredietverlening

De Duitse, Franse en Britse overheden hebben afspraken gemaakt over het op peil houden van de kredietverlening. Die afspraken waren gekoppeld aan het hele pakket van maatregelen, niet uitsluitend aan de garantieregeling. Franse banken hadden een inspanningsverplichting om de kredietverlening te vergroten met 3–4% op jaarbasis. Banken die gebruik maakten van het Franse steunpakket van kapitaalinjecties en garanties moesten een convenant met de Staat tekenen, waarin zij zich verplichtten om de reële economie te financieren. Het Verenigd Koninkrijk maakte met RBS en Lloyds TSB/HBOS ook afspraken over de kredietverlening: «Maintaining, over the next three years, the availability and active marketing of competitively-priced lending to homeowners and to small businesses at 2007 levels.»

Op gang komen financiële verkeer

Enkel het bestaan van de garantieregeling (als achtervang) was niet voldoende om het vertrouwen tussen financiële instellingen in Nederland te herstellen. Banken moesten wel degelijk gebruik maken van de garantieregeling om financiering aan te kunnen trekken. Pas nadat het ministerie van Financiën de financiële instellingen meerdere malen bij elkaar had geroepen en hen had gewezen op het gezamenlijke belang van een succesvolle garantieregeling, kwam het financiële verkeer weer op gang.

Vraag: «Het feit dat die regeling er was, was niet voldoende om dat vertrouwen om aan elkaar uit te lenen, te herstellen?»

De heer Gerritse: «Nee, dat was niet voldoende.»

Vraag: «Waaruit leidt u dat dan af?»

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Ruding, 7 november 2011.

De heer Gerritse: «Omdat er instellingen waren die feitelijk nauwelijks of niet aan funding konden komen. Er waren reële problemen.»¹

De commissie vindt het aannemelijk dat de garantieregeling heeft bijgedragen aan het op gang komen van het financiële verkeer in Nederland: in totaal hebben de zes deelnemende banken voor een bedrag aan circa 50 miljard euro aan staatsgegarandeerde leningen uitgegeven.

Het waarborgen van de kredietverlening

Zonder uitzondering is men tevreden over de resultaten van de garantieregeling: de gebruikers van de garantieregeling konden als bank blijven functioneren en hebben hun primaire functie – krediet verlenen – kunnen uitoefenen.

De heer Houben: «Want als je kijkt naar de cijfers voor de kredietverlening, zie je dat die gedurende deze hele periode zowel voor de kredietverlening aan ondernemingen als de kredietverlening aan huishoudens positief is gebleven. Dat is niet in alle landen zo geweest, dus in die zin is de einddoelstelling wel bereikt, maar zonder dat wij of het ministerie op de stoel van ondernemers gingen zitten.»²

Daarbij moet echter opgemerkt worden dat er geen causaal verband is aangetoond tussen de mate van kredietverlening aan bedrijven en particulieren en het gebruik van de garantieregeling. Het is niet bekend waarom de cijfers over de kredietverlening relatief gunstig zijn gebleven, en of, en zo ja, in welke mate, de garantieregeling daar een bijdrage aan heeft geleverd.

De heer Wellink: «Ik heb mij er tot op de dag van vandaag over verbaasd dat de kredietverlening in Nederland beter is doorgegaan dan tijdens de vorige neerwaartse cyclus in Nederland in 2003. Dat is heel gek, want deze crisis was veel groter.»³

Volgens de banken bood de garantieregeling uitkomst bij het herfinancieren van aflopende leningen, waardoor zij geen andere ingrijpen hoefden te doen, zoals reorganisaties of het afstoten van kredietportefeuilles. Dergelijke ingrepen hadden volgens de banken mogelijk de kredietverlening aan bedrijven en particulieren aangetast. De commissie constateert dat een direct verband tussen de garantieregeling en de mate van kredietverstrekking door de banken aan bedrijven en particulieren niet is onderzocht of aangetoond.

9.7 Conclusies

Invoering garantieregeling was noodzakelijk

Het kabinet achtte de garantieregeling voor bancaire leningen binnen de toenmalige Europese context een noodzakelijke maatregel. Er bestond een risico dat investeerders vooral geïnteresseerd zouden zijn in staatsgegarandeerde leningen. Dat zou nadelige consequenties kunnen hebben voor de Nederlandse banken als Nederland geen garantieregeling in zou voeren. Ook had de garantieregeling een signaalfunctie naar de markt, waar de rust en het vertrouwen in het financiële stelsel met een gecoördineerde aanpak van de crisis door de verschillende Europese overheden hersteld moest worden.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Houben, 23 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

De commissie concludeert dat het kabinet binnen de toenmalige Europese context de garantieregeling op goede gronden noodzakelijk oordeelde. Ook ziet de commissie de garantieregeling als een belangrijke maatregel om de herfinancieringsproblemen van banken te adresseren. Daarmee heeft de garantieregeling volgens de commissie een bijdrage geleverd aan de financiële stabiliteit in Nederland.

De commissie vindt het verstandig dat het kabinet binnen Europa geen afwijkende koers is gaan varen.

200 miljard euro was proportioneel

Het beschikbare bedrag van 200 miljard euro voor de garantieregeling is ruimschoots voldoende gebleken.

De commissie concludeert dat, mede gezien de ernst van de crisis en de noodzaak het vertrouwen te herstellen, het gekozen bedrag proportioneel was. De commissie vindt het verstandig dat het kabinet ervoor heeft gekozen om direct bij aankondiging van de garantieregeling een groot bedrag beschikbaar te stellen, zodat er geen twijfel kon ontstaan of de middelen wel toereikend zouden zijn.

Ministerie van Financiën had doelgroep en voorwaarden scherper moeten formuleren

De garantieregeling was bestemd voor banken met een Nederlandse bankvergunning die «substantiële activiteiten» in Nederland uitvoeren. Het ministerie van Financiën had echter in oktober 2008 niet scherp op het netvlies welke bedrijven in het bezit waren van een bankvergunning en wat moest worden verstaan onder «substantiële activiteiten». De minister van Financiën had met de voorwaarde «substantiële activiteiten» in feite een discretionaire bevoegdheid om naar eigen inzicht te bepalen welke bank dergelijke «substantiële activiteiten» in Nederland uitvoerde. Een concrete invulling door het ministerie van de voorwaarde «substantiële activiteiten» vond pas in de zomer van 2009 plaats. Toen werd bepaald dat zou worden gekeken naar het bedrag dat een bank aan deposito's had en/of naar het bedrag dat een bank aan uitzettingen in Nederland had. Hiervoor werden minimumbedragen vastgesteld. Deze invulling van de voorwaarde «substantiële activiteiten» is vervolgens nooit expliciet bekendgemaakt. Pas in de zomer van 2009 besloot het ministerie dat bij de beoordeling van een garantieaanvraag altijd zou worden gekeken naar de rol van de individuele instelling voor de economie als geheel en de stabiliteit van het financiële stelsel. Hiermee behield de minister van Financiën een discretionaire bevoegdheid.

De commissie concludeert dat er in oktober 2008 geen fundamentele discussie op het ministerie van Financiën heeft plaatsgevonden over de doelgroep in relatie tot de voorwaarden van de garantieregeling.

De commissie is van mening dat de geformuleerde doelgroep van de garantieregeling – banken met een Nederlandse bankvergunning die «substantiële activiteiten» in Nederland uitvoeren – in principe een logische doelgroep vormde. De commissie vindt dat de minister met de voorwaarde «substantiële activiteiten» een discretionaire bevoegdheid had. Deze bevoegdheid had scherper en explicieter geformuleerd moeten worden, waarbij zowel het aspect van substantiële bancaire activiteiten en het belang van de bank voor de financiële stabiliteit had moeten worden meegenomen. De commissie concludeert dat de minister deze discretionaire bevoegdheid in oktober 2008 expliciet had moeten benoemen.

Minister van Financiën had zijn discretionaire bevoegdheid kunnen en moeten toepassen

Het ministerie van Financiën was van mening dat zowel LeasePlan als Achmea Hypotheekbank voldeed aan de voorwaarden van de garantieregeling. De garantieaanvragen van LeasePlan en Achmea Hypotheekbank werden respectievelijk op 9 december 2008 en 28 oktober 2009 gehonoreerd.

De commissie is van mening dat de minister zijn discretionaire bevoegdheid had kunnen en moeten toepassen om de aanvragen van LeasePlan en Achmea Hypotheekbank af te wijzen. De commissie is van oordeel dat LeasePlan als autoleasemaatschappij in het najaar van 2008 geen bank was met substantiële activiteiten. Voor wat betreft Achmea Hypotheekbank plaatst de commissie vraagtekens bij het belang van de bank voor de financiële stabiliteit in het najaar van 2009, een jaar na de invoering van de garantieregeling.

Minister van Financiën had meer tijd kunnen en moeten nemen voor het opstellen en publiceren van de voorwaarden

De invoering van garantieregelingen was een gezamenlijk besluit van de landen in de eurozone en de aankondiging van de garantieregeling in Nederland vond direct na de besluitvorming in de Eurotop van 12 oktober plaats. Volgens de media had de aankondiging van de regeling een positief effect op de markt. Echter, waar DNB nog wel enige ruimte zag om de garantieregeling op een later moment in werking te laten treden – er was in oktober volgens DNB geen sprake van urgente herfinancieringsproblemen bij de banken – zag de minister van Financiën deze ruimte niet. De minister achtte het noodzakelijk om zo snel mogelijk met de publicatie van de voorwaarden het signaal aan de markt te geven dat de overheid klaar stond om steun te bieden.

De commissie concludeert dat de haast waarmee de voorwaarden van de regeling werden gepubliceerd er onder meer toe heeft geleid dat de Kamer in een zeer laat stadium bij de garantieregeling werd betrokken.

De commissie is van mening dat de minister meer tijd had kunnen en moeten nemen voor het opstellen en publiceren van de voorwaarden van de garantieregeling. De commissie is van oordeel dat alleen al met de aankondiging van de komst van de garantieregeling op dat moment een afdoend signaal aan de markt was afgegeven.

Garantieregeling heeft bijgedragen aan op gang komen financiële verkeer

In totaal hebben de zes deelnemende instellingen aan de garantieregeling voor een bedrag aan circa 50 miljard euro aan staatsgegarandeerde leningen uitgegeven. Alleen invoering van de regeling bleek echter bij lange na niet voldoende. De toekenning van een staatsgarantie was geen garantie voor een geslaagde emissie: zowel LeasePlan als NIBC had moeite om Nederlandse afnemers – belangrijk om ook de interesse van buitenlandse investeerders te wekken – voor hun staatsgegarandeerde leningen te vinden. Verschillende banken waren terughoudend om een aanvraag in te dienen vanwege mogelijke stigmatiseringsproblemen. Pas nadat het ministerie van Financiën de financiële instellingen meerdere malen bij elkaar had geroepen en hen had gewezen op het gezamenlijke belang van een succesvolle garantieregeling, kwam het financiële leenverkeer tussen financiële instellingen weer op gang.

De commissie vindt het aannemelijk dat de garantieregeling heeft bijgedragen aan het op gang komen van het financiële verkeer in Nederland. Daarmee heeft de garantieregeling volgens de commissie een bijdrage geleverd aan de financiële stabiliteit in Nederland.

Geen direct verband aangetoond tussen garantieregeling en kredietverlening

Volgens de banken bood de garantieregeling uitkomst bij het herfinancieren van aflopende leningen, waardoor zij geen andere ingrepen hoefden te doen zoals reorganisaties of het afstoten van kredietportefeuilles. Dergelijke ingrepen hadden volgens de banken mogelijk de kredietverlening aan bedrijven en particulieren aan kunnen tasten.

De commissie concludeert dat een direct verband tussen de garantieregeling en de mate van kredietverstrekking door de banken aan bedrijven en particulieren niet is onderzocht of is aangetoond.

Ministerie van Financiën handelde vanuit onjuiste veronderstelling over problematiek

DNB maakte zich minder zorgen dan het ministerie van Financiën over het uitblijven van garantieaanvragen in het najaar van 2008. DNB had inzicht in de liquiditeitsposities van de banken en constateerde dat de situatie nog niet zo nijpend was. Bovendien zat DNB in een positie om banken desnoods te «dwingen» gebruik te maken van het garantieloket, maar zover is het niet gekomen. Het ministerie lijkt hiervan onvoldoende op de hoogte te zijn geweest en liet zich leiden door signalen van individuele bankiers. Het ministerie zag daarom aanleiding – toen zich na LeasePlan en NIBC geen andere banken meer melden aan het loket – om banken te bewegen gebruik te gaan maken van de garantieregeling.

De commissie concludeert dat het ministerie van Financiën handelde vanuit de veronderstelling dat verschillende banken in Nederland in ernstige herfinancieringsproblemen zouden komen als ze geen gebruik zouden maken van de garantieregeling.

De commissie is van oordeel dat er sprake is geweest van gebrekkige communicatie tussen het ministerie van Financiën en DNB. Hierdoor heeft het ministerie zich niet gerealiseerd dat voor bevordering van het gebruik van de garantieregeling geen noodzaak bestond. De commissie meent dat DNB het ministerie op de hoogte had moeten stellen van de exacte herfinancieringsproblematiek onder Nederlandse banken. Evenzeer had het ministerie deze informatie op moeten vragen bij DNB. Het ministerie had op grond van deze informatie ook kunnen constateren dat er vanwege de herfinancieringsbehoefte geen haast was met de publicatie van de voorwaarden van de regeling.

Financiële instellingen hadden te weinig oog voor gezamenlijke belangen

Alle betrokkenen vonden het initiatief van het ministerie van Financiën om met een aantal banken afspraken te maken over de volgorde van de eerste emissies die onder de garantieregeling zouden plaatsvinden, een goed idee. Ook de voorkeur van het ministerie van Financiën om een grote bank als ING de aftrap bij de garantieregeling te laten doen, kon op instemming rekenen. Volgens het ministerie zou een internationale bank met een grote klantenkring de staatsgegarandeerde lening makkelijker kunnen plaatsen dan een relatief kleine, onbekende bank. Het is volgens de commissie volledig aan de banken toe te schrijven dat deze poging tot coördinatie van de emissies door het ministerie van Financiën is mislukt.

De financiële instellingen veranderen hun gedrag pas als het ministerie van Financiën ze nadrukkelijk wijst op hun gezamenlijk belang en hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Pas na de bijeenkomst in januari 2009 tonen de Nederlandse financiële instellingen zich bereid staatsgegarandeerd schuld papier te kopen. De commissie concludeert dat Nederlandse financiële instellingen gedurende de crisis weinig oog hadden voor het gezamenlijke belang dat zij hadden bij een goed functionerende kapitaalmarkt.

Juist tijdens een financiële crisis kunnen de belangen van individuele financiële instellingen haaks op elkaar staan. Daarbij heeft de angst voor een stigma zeker een rol gespeeld. De commissie heeft echter geen begrip voor het feit dat de financiële instellingen en de banken niet in staat zijn gebleken, ook niet binnen de Nederlandse Vereniging van Banken, om in deze ernstige financiële systeemcrisis oplossingen voor te stellen voor problemen die iedereen aangingen.

Minister van Financiën had beter moeten communiceren over risico's en voorwaarden

De invoering van de garantieregeling bracht twee soorten risico's met zich mee. Ten eerste bestond er een risico dat de Staat een bepaald bedrag zou moeten uitkeren op het moment dat een bank niet meer aan zijn verplichting tot terugbetaling van een staatsgegarandeerde lening zou kunnen voldoen. Ten tweede vertaalde dit risico zich ook in de kosten waartegen de Nederlandse Staat kon lenen. Het was echter onduidelijk hoe groot deze risico's zouden kunnen zijn. Het bleek niet mogelijk om voorafgaand aan de invoering van de garantieregeling een realistische berekening te maken van de risico's voor de Staat, omdat deze van teveel verschillende factoren afhankelijk waren.

De overheid heeft met de invoering van de garantieregeling financiële risico's op zich genomen. De commissie concludeert dat de minister van Financiën niet helder over deze risico's heeft gecommuniceerd.

De commissie vindt dat de minister van Financiën beter over de risico's had moeten communiceren. Een minister moet tijdens een crisis vertrouwen uitstralen, maar daarbij wel inzicht geven in de risico's. Een heldere uiteenzetting van de mogelijke, maar wellicht minder waarschijnlijke risico's had ook het gewenste effect gesorteerd. De commissie is van oordeel dat de minister in zijn communicatie had moeten wijzen op het feit dat garanties niet gratis zijn: de risico's vertalen zich in de kosten voor de Nederlandse staatsleningen. Daarbij is de commissie van mening dat de communicatie met de Kamer over de risico's van de garantieregeling beter had gekund en ontmoeten. Zo had de minister de Kamer nadrukkelijk en transparant over de risico's van de garantieregeling voor de Staat moeten informeren, eventueel in een vertrouwelijk overleg. Ook over de voorwaarden van de garantieregeling had beter en eerder gecommuniceerd kunnen worden: de Kamer had ondanks het krappe besluitvormingsproces de conceptvoorwaarden toegestuurd kunnen en moeten krijgen. Ten slotte is de commissie van oordeel dat de Kamer zelf scherper had kunnen zijn op de risico's en voorwaarden van de garantieregeling.

Kamer kreeg en nam weinig tijd voor discussie over garantieregeling

De minister van Financiën heeft verklaard dat de benodigde snelheid van publicatie hem geen ruimte bood om voorafgaand aan de inwerking-treding van de garantieregeling een diepgaande discussie met de Kamer te voeren.

De commissie constateert dat die ruimte er volgens de banken en DNB wel degelijk was: de herfinancieringproblemen van de banken waren nog niet urgent.

De commissie is van oordeel dat het ministerie deze ruimte in het besluitvormingsproces had kunnen en moeten nemen. De commissie vindt het belang van het op een deugdelijke manier betrekken van de Kamer bij de besluitvorming zwaarder wegen dan verwachte, maar tegelijkertijd onvoorspelbare, effecten van een snelle publicatie in de markt. Tegelijkertijd vindt de commissie dat de Kamer na de publicatie van de voorwaarden meer tijd had kunnen en moeten nemen om de voorwaarden van de garantieregeling te bespreken en zo nodig aan te passen.

HOOFDSTUK 10 CRISISMANAGEMENT: OPTREDEN VAN DE AUTORITEITEN

10.1 Inleiding

Crisismanagement kan gedefinieerd worden als een systematische aanpak die tot doel heeft mogelijke crises te voorkomen dan wel te beheersen. Hierbij worden over het algemeen vier fases onderscheiden.¹ In de preparatiefase worden, onder reguliere omstandigheden, voorbereidingen getroffen om een mogelijke crisis het hoofd te bieden. Deze fase is gericht op planvorming, zoals het opstellen van scenario's en handboeken waarin afspraken over de taakverdeling, communicatielijnen en de verwachte respons van verschillende instanties zijn vastgelegd. In de alarmeringsfase worden mogelijke risico's gesignaleerd en geanalyseerd. De acute crisisfase treedt in werking als de crisis zich daadwerkelijk gematerialiseerd heeft en is gericht op het controleren en beheersen van de ontstane crisissituatie. De laatste fase van het crisismanagement betreft de nazorg van de crisis. Deze fase kan uit zeer uiteenlopende aspecten bestaan en wordt grotendeels bepaald door het soort crisis dat zich heeft voorgedaan. Een onderdeel dat in de laatste fase echter vrijwel altijd terugkomt, is de evaluatie van het optreden door de betrokken instanties. Daarom wordt deze fase ook wel aangeduid als de evaluatiefase.²

De financiële crisis heeft eens te meer getoond dat tijdens een crisis snel optreden noodzakelijk is. Een goede voorbereiding biedt uitkomst om in dergelijke situaties zo spoedig en adequaat mogelijk te reageren. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag hoe het crisismanagement is uitgevoerd door de toezichthouders, het ministerie van Financiën en het kabinet. Allereerst wordt het wettelijke kader uiteengezet, waarin de relevante bevoegdheden en verantwoordelijkheden van genoemde actoren omschreven worden. Daarna wordt achtereenvolgens toegelicht hoe de betrokken actoren hebben gehandeld in de preparatiefase, de alarmeringsfase en de acute crisisfase. In de afzonderlijke casushoofdstukken wordt uitgebreid stilgestaan bij het handelen van alle betrokkenen in de acute crisisfase. In dit hoofdstuk komt de besluitvormingsstructuur aan de orde en worden de uitgangspunten die de minister van Financiën en de Nederlandsche Bank (DNB) hebben gehanteerd bij de crisisaanpak toegelicht. Daarbij wordt ook de samenwerking en de rolverdeling tussen het ministerie van Financiën en DNB beschreven. Ten slotte wordt stilgestaan bij het handelen in de evaluatiefase. De wijze waarop de minister van Financiën de Kamer heeft betrokken bij de totstandkoming van en besluitvorming over de crisismaatregelen wordt in hoofdstuk 11 toegelicht.

10.2 Wettelijk kader: verantwoordelijkheden en bevoegdheden toezichthouders, minister van Financiën en kabinet

Om het handelen van het kabinet, de minister van Financiën, de toezichthouders en de financiële instellingen in de juiste context te plaatsen is inzicht in de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling van belang. In het rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel is uitvoerig geschetst hoe het Nederlandse financiële toezichtstelsel is vormgegeven.³ Voorop staat de eigen verantwoordelijkheid van financiële instellingen. Het zijn private ondernemingen die in de eerste plaats zelf moeten zorgen voor een goed functioneren. De verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering en de governance ligt bij de instellingen. De minister

¹ Knegt, L., Crisismanagement vanuit een Business Continuity perspectief.

² Slaman, H., Crisismanagement. Orde in de chaos.

³ Kamerstuk 31 980, nr. 7.

van Financiën bevordert het goed functioneren van het financiële stelsel. Zo is de minister verantwoordelijk voor de wetgeving, voor de institutionele structuur van het toezicht en voor de besluitvorming over de besteding van publieke middelen.¹ In het financiële stelsel hebben toezichthouders een controlerende en soms een corrigerende taak. In het toezicht op financiële instellingen is een onderscheid te maken tussen de externe en interne toezichthouders. De interne accountant en de raad van commissarissen vallen onder het interne toezicht. Het externe toezicht wordt uitgevoerd door DNB en de Autoriteit Financiële Markten (AFM).

Deze paragraaf geeft een korte uiteenzetting van het toezichtstelsel en het wettelijke kader waarop het handelen van de minister van Financiën en de externe toezichthouders voorafgaand aan en gedurende de crisis gestoeld is. Daarnaast wordt stilgestaan bij de positie van het kabinet met een korte omschrijving van de verhouding tussen de minister van Financiën, de minister-president en de ministerraad.

10.2.1 Verantwoordelijkheidsverdeling tussen de minister van Financiën en DNB

Binnen het kabinet is de minister van Financiën de eerstverantwoordelijke voor de stabiliteit van het financiële stelsel. Hij is degene die hierover besluiten kan en moet nemen. De verantwoordelijkheid voor de stabiliteit van het financiële stelsel deelt de minister met de prudentieel toezichthouder DNB. De Wet op het financieel toezicht (Wft) stelt dat DNB via het prudentieel toezicht dient bij te dragen «aan de stabiliteit van de financiële sector». Ook op grond van de Bankwet 1998 moet DNB bijdragen «aan de stabiliteit van het financiële stelsel». Over de verhouding tussen de verantwoordelijkheden van de minister en DNB wordt in de memorie van toelichting bij de Wft opgemerkt:

«De minister van Financiën is verantwoordelijk op afstand. Deze verantwoordelijkheid betreft de kwaliteit van de regelgeving, de verantwoordelijkheid voor een adequaat toezichtinstrumentarium en de benoeming en het ontslag van de bestuurders van de toezichthouders.»²

DNB is uitvoerder van het prudentieel toezicht dat gericht is op de soliditeit van financiële instellingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector. Het gedragstoezicht wordt uitgevoerd door de AFM en is gericht op ordelijke en transparante processen in de financiële markten, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten.³

Onverminderd de eigen verantwoordelijkheid van financiële instellingen kan DNB liquiditeitssteun verlenen aan solvabele instellingen. Ingeval een financiële instelling solvabiliteitsproblemen heeft en daarvoor een oplossing moet worden geboden met inzet van publieke middelen, verschuift de verantwoordelijkheid van DNB naar het ministerie van Financiën.⁴ De minister van Financiën schrijft in november 2003 aan de Kamer:

«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.»⁵

¹ Kamerstuk 33 000 IXB, nr. 2.

² Kamerstuk 29 708, nr. 3.

³ Artikelen 1:24 en 1:25 van de Wet financieel toezicht.

⁴ DNB kan dus niet participeren in steunoperaties zoals de Zwitserse centrale bank bij UBS heeft gedaan.

⁵ Kamerstuk 28 122, nr. 18.

DNB en de AFM hebben op grond van de Wft een ruime mate van beleidsvrijheid. De geboden vrijheid is echter niet onbeperkt. In de toelichting op de Wft is dit als volgt verwoord:

«Het voorgaande heeft evenwel niet tot gevolg dat de onafhankelijkheid van de toezichthouders onbeperkt is. De minister dient toe te zien op de uitvoering van de toezichtwetgeving en moet zich een juist oordeel kunnen vormen over de wijze waarop de toezichthouder de wet uitvoert of heeft uitgevoerd. De minister moet tevens kunnen ingrijpen indien een toezichthouder niet opereert zoals minister en parlement voor ogen stonden toen het toezicht aan de toezichthouder werd opgedragen.»¹

Bevoegdheden van de minister van Financiën

Op grond van de Comptabiliteitswet 2001 (hierna: Comptabiliteitswet) kan een minister namens de Staat uitgaven doen met betrekking tot de begroting waarvoor hij verantwoordelijk is. Naast de bevoegdheden op grond van de Comptabiliteitswet heeft de minister van Financiën nog een aantal andere bevoegdheden. In een interne notitie van 30 september 2008 van het ministerie van Financiën wordt een aantal op dat moment «relevant» geachte bevoegdheden van de minister van Financiën uiteengezet.² De notitie verwijst naar de volgende wetten:

- *Bankwet 1998*: Op grond van artikel 9 van de Bankwet kan de minister van Financiën DNB bij Koninklijk Besluit opdragen om in het algemeen belang bepaalde maatregelen te nemen.
- *Wet op het financieel toezicht*: Artikel 1:28 van de Wft regelt dat de toezichthouders de bevoegdheid hebben om in bijzondere omstandigheden algemeen verbindende voorschriften (avv's) te stellen waar zij dat nodig achten. Deze avv's worden in goed overleg met het ministerie vastgesteld. Indien de maatregelen volgens de minister van Financiën in strijd zijn met de wet, een verdrag of een ander algemeen verbindend besluit of een onredelijke belasting voor de financiële markten tot gevolg hebben, kan hij deze voorschriften intrekken.
- *Noodwet financieel verkeer*: De minister kan in geval van oorlog, oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden maatregelen treffen. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan kredietbeperking, rentevaststelling en een regeling inzake het effectenverkeer. De minister kan de opening of sluiting van de effectenbeurzen gelasten en de voor de beurzen geldende regels, hun toepassing en controle op naleving daarvan wijzigen.
- *Wet financiële betrekkingen buitenland*: De minister kan een systeem van beperkte deviezenvergunningen invoeren indien hij van mening is dat er sprake is of kan zijn van een omvangrijke afvloeiing van kapitaal naar het buitenland of toevloeiing van kapitaal naar Nederland.

Bevoegdheden van DNB

DNB heeft twee kerntaken. Hij is de prudentiële toezichthouder op de financiële markten en daarnaast de centrale bank. Bij het uitvoeren van het prudentiële toezicht richt DNB zich op het financiële stelsel als zodanig (macroprudentiël) en de individuele instellingen (microprudentiël). Hoewel het systeemtoezicht een van de hoofddoelen is van het financieel toezicht, komt in de door de commissie onderzochte periode vooral het microprudentiële toezicht terug in de wet- en regelgeving. De invulling van het toezicht is gericht op zowel de financiële soliditeit als de structurele soliditeit van de instellingen.³

¹ Kamerstuk 29 708, nr. 3.

² De minister beschikt in het kader van zijn uitvoeringstoezicht ook over een aantal bevoegdheden jegens de toezichthouders, bijvoorbeeld over de bevoegdheid om bestuurders bij DNB en de AFM te benoemen, bevoegdheden ten aanzien van de financiële verantwoording van de toezichthouders en de bevoegdheid om in geval van ernstige taakverwaarlozing de taken van de toezichthouders «over te nemen».

³ Onderscheid ontleend aan het rapport van de commissie van onderzoek DSB Bank, Den Haag, 23 juni 2010.

Financiële versus structurele soliditeit

DNB richt zijn toezicht onder meer op de financiële soliditeit van individuele instellingen. Deze soliditeit blijkt uit de financiële gegevens van instellingen over hun vermogenspositie, solvabiliteitspositie en liquiditeitspositie. De toezichthouder kijkt naar de financiële gegevens in relatie tot de eisen die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Daarbij wordt gekeken naar de positie van een instelling op een bepaald moment. Ook worden scenario's ontwikkeld om te bezien of een instelling risico's loopt en eventuele maatregelen genomen moeten worden om de financiële soliditeit zeker te stellen. In zijn toezicht kan DNB sturend optreden. Hij kan verplichtingen opleggen indien een instelling niet voldoet aan bijvoorbeeld solvabiliteitseisen. De financiële soliditeit van een instelling is niet alleen het gevolg van externe factoren, zoals de ontwikkelingen op de financiële markten, maar ook van het beleid dat een instelling zelf voert. Daarbij spelen onder meer de kwaliteit van het (risico)management, de deskundigheid van beleidsbepalers bij een bank, de zeggenschapsstructuur en de bedrijfsvoering een rol. De wet- en regelgeving is voor dit onderdeel van het toezicht gericht op de kwaliteit van de financiële instelling, de zogenaamde structurele soliditeit. De eisen die worden gesteld zijn meestal van een algemener karakter. De financiële instelling maakt zelf (beleids)keuzes om een gesteld doel te bereiken.

Prudentieel toezichthouder: taken en verantwoordelijkheden

Het wettelijke instrumentarium waarover DNB beschikt is onder meer gericht op het toelaten van instellingen tot de financiële markten. DNB is op grond van de Wft bevoegd tot afgifte van vergunningen aan nieuwe toetreders op de financiële markten. Verder hebben vergunninghouders die door een fusie of overname «van gedaante veranderen» daarvoor eerst een verklaring van geen bezwaar (vvgb) nodig.¹ DNB kan een vergunning of vvgb wijzigen, intrekken of beperken dan wel daaraan nadere voorschriften verbinden.² DNB beschikt niet alleen over bevoegdheden met betrekking tot de toelating tot de markten; ook handhaving (controle op de naleving) behoort tot zijn taak.³ In dat kader beschikt hij over de volgende bevoegdheden en interventie-instrumenten:

- bevoegdheid tot vordering van inlichtingen;
- aanwijzingsbevoegdheid;
- maatregel van (stille) curatele;
- oplegging van een last onder dwangsom;
- oplegging van een bestuurlijke boete;
- publicatie van maatregelen en waarschuwingen;
- aanvragen noodregeling.

DNB kan ook via een waarschuwingsbrief of een normoverdragend gesprek het gewenste effect met betrekking tot naleving bereiken. Op deze wijze kan het inzetten van formele maatregelen voorkomen worden. Enkel wanneer wettelijke instrumenten worden ingezet en indien een instelling onder formeel toezicht staat, moet een instelling zich voegen naar de eisen van DNB. Tegen de beslissingen die DNB neemt op basis van de wettelijke bevoegdheden kan een instelling in de regel in bezwaar en beroep gaan.

¹ Artikelen 3:95 en 3:96 Wft.

² Artikel 1:104, eerste lid, Wft. Voor wijziging en intrekking van de vvgb gelden dezelfde regels als voor de vergunningverlening.

³ DNB beschikt over de bevoegdheden uit titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. De Wft voorziet in bevoegdheden, specifiek gericht op het toezicht op de financiële markten (afdelingen 1.4.2 en 1.5.2 Wft).

Box 10.1 Toezicht op buitenlandse instellingen op de financiële markten

Aangrijpingspunt voor het toezicht in het Nederlandse stelsel is een afzonderlijke entiteit (meestal een rechtspersoon). Per rechtspersoon wordt bezien of sprake is van vergunningplicht. In geval van

buitenlandse instellingen kan grofweg op drie manieren sprake zijn van handelen in Nederland:

- i) via een dochtermaatschappij. Deze is, in essentie, een Nederlandse bank die deel uitmaakt van een buitenlandse groep. De dochter heeft een eigen Nederlandse bankvergunning, neemt deel aan het Nederlandse depositogarantiestelsel en staat onder volledig toezicht van DNB.
- ii) via een bijkantoor. Een bijkantoor is in wezen een filiaal in Nederland van een bank uit een andere EER-lidstaat. Het bijkantoor heeft een buitenlandse bankvergunning, valt onder het buitenlandse depositogarantiestelsel en staat onder beperkt toezicht van DNB. DNB houdt slechts toezicht op de liquiditeit van het bijkantoor. Het bredere solvabiliteitstoezicht en het toezicht op de governance geschiedt door de toezichthouder in de «home state» ofwel de lidstaat van herkomst.
- iii) via het aanbieden van diensten. Wanneer een Europese bank in Nederland actief is zonder vaste inrichting (zonder kantoor) is sprake van dienstverrichting. In dit geval heeft DNB vrijwel geen toezichtbevoegdheden.

In de praktijk maakt een rechtspersoon veelal deel uit van een groep of netwerk van rechtspersonen. Die rechtspersonen kunnen van Nederlandse nationaliteit zijn, maar het komt ook vaak voor dat Nederlandse rechtspersonen via financierings- en zeggenschapsstructuren zijn verbonden met rechtspersonen van een andere «nationaliteit». Het kan gaan om een band met een moeder die zelf geen vergunningplichtige activiteiten verricht, maar ook om een band met een rechtspersoon met een eigen vergunningplicht in Nederland of een andere (Europese lid)staat.

Uitgangspunt is dat toezicht wordt gehouden op de vergunninghoudende entiteit. Groepen waarmee die entiteit zijn verbonden, vallen als zodanig buiten het toezicht, tenzij zij zelf als entiteit activiteiten uitoefenen op grond waarvan zij vergunningplichtig zijn. Dat is anders wanneer sprake is van een financieel conglomeraat (fico) in de zin van de Wft. Fico's zijn (kort gesteld) grote conglomeraten met zowel een bank- als een verzekeringspoot die in onderlinge relatie tot elkaar een substantiële grootte hebben.¹ Ingeval er sprake is van een fico kan DNB eisen stellen over onder meer de kapitaaltoereikendheid (art. 3:296 Wft), rapportageverplichting inzake risicoconcentraties (regelmatig en ten minste jaarlijks) (art. 3:297 Wft), rapportageverplichting inzake significante intragroepsovereenkomsten en -posities (art. 3:298 Wft) en het zorg dragen voor zodanige bedrijfsvoering dat de financiële soliditeit van het fico en de entiteiten daarvan niet in gevaar wordt gebracht. In geval van een fico met entiteiten in meerdere lidstaten wijst DNB in overleg met de betrokken toezichthouders in andere lidstaten een coördinator aan die verantwoordelijk is voor de coördinatie en uitoefening van het toezicht op het fico (art. 3:293 Wft). Op die manier kan een fico integraal worden beoordeeld.

¹ Artikel 3:290 Wft geeft de precieze voorwaarden.

Verantwoordelijkheden van DNB als centrale bank

De Europese Centrale Bank (ECB) biedt banken de mogelijkheid om tegen onderpand liquiditeit van de ECB te krijgen. Bij gebrek aan toereikend bij de ECB beleenbaar onderpand kunnen instellingen een aanvraag doen bij DNB voor een noodlening, de zogeheten Emergency Liquidity Assistance (ELA).

«Wanneer een systeemrelevante, solvabele financiële instelling op korte termijn niet aan haar betalingsverplichtingen kan voldoen en niet in staat is om via reguliere kanalen geld aan te trekken, kan liquiditeitssteun verleend worden. In Nederland is DNB «lender of last resort»».¹

Artikel 8, eerste lid, van de Bankwet 1998 stelt dat DNB bevoegd is tot «het verrichten van krediettransacties voor zover deze gedekt zijn door toereikend onderpand. Deze bepaling betreft zowel de reguliere monetaire beleidstransacties van DNB als eventuele bijzondere kredietverlening.»² Onder welke voorwaarden ELA mag worden verstrekt, is niet nader wettelijk geregeld. Ten principale is DNB uiterst terughoudend bij de eventuele verlening van ELA. Een reden om ELA te verstrekken kan het systeemrisico zijn: het risico dat het gehele bancaire systeem wordt besmet door het omvallen van een bank. DNB informeert de minister van Financiën tijdig over het verschaffen van een bijzonder krediet en zijn afwegingen en besluitvorming ter zake. De minister is gehouden deze informatie geheim te houden op grond van 1:89 Wft.

Bevoegdheden van de AFM

De AFM heeft in grote lijnen dezelfde bevoegdheden als DNB bij vergunningverlening en handhaving. Het uitgangspunt is dat de toezichthouder op wiens terrein zich de werkzaamheden van de vergunningvragende instantie primair afspelen, bevoegd is een vergunning te verstrekken. De AFM is vergunningverlenende toezichthouder voor effectenbeurzen (gereguleerde markten), beleggingsondernemingen, beleggingsinstellingen, financieel dienstverleners en accountantsorganisaties. DNB is vergunningverlenende toezichthouder voor banken, verzekeraars en pensioenfondsen.

Soms is sprake van kleine verschillen in bevoegdheden tussen DNB en de AFM, die verband houden met de specifieke functie in het kader van het toezicht. Zo beschikt de AFM over de bevoegdheid om een aanwijzing te geven tot opschorting van de handel in een bepaald financieel instrument. DNB beschikt als enige over de bevoegdheid om een formele aanwijzing te geven zonder dat sprake is van een overtreding indien hij «tekenen ontwaart van een ontwikkeling die het eigen vermogen de solvabiliteit of de liquiditeit van die financiële instelling in gevaar kunnen brengen (art. 1:75, tweede lid, Wft)».

DNB en de AFM hanteren een verschillende benaderingswijze bij de aanpak van de handhaving. Dit is te verklaren door de aard van de normen waarop wordt toegezien. Het toezicht door DNB moet veelal in vertrouwelijkheid en met de nodige omzichtigheid plaatsvinden vanwege het belang van de prudentiële normen (de financiële gezondheid van de instelling staat op het spel) en de negatieve neveneffecten die zouden kunnen optreden wanneer zijn optreden bekend zou worden. Daarentegen is voor de AFM handhaving van gedragsnormen in de openbaarheid met gebruikmaking van instrumenten als de openbare waarschuwing vaak minder risicovol en effectiever.

¹ Kamerstuk 28 122, nr. 18.

² Kamerstuk 28 122, nr. 18.

In de Wft is het nodige geregeld met betrekking tot de samenwerking tussen DNB en de AFM. Zo bepaalt de Wft dat beide toezichthouders elkaar om een zienswijze moeten vragen indien zij bepaalde handhavingmaatregelen nemen of beslissingen omtrent vergunningverlening, -wijziging of -intrekking.¹ Zij mogen op grond van de wet informatie, ook als die toezichtvertrouwelijk is, met elkaar delen.² De samenwerkingsafspraken tussen DNB en de AFM zijn neergelegd in een convenant. Dit convenant is per 7 juni 2011 gewijzigd. Het bevat een aantal nieuwe bepalingen over het uitwisselen van informatie in het kader van de kredietbeoordelingbureaus, over voorgenomen externe communicatie en over internationale beleidsmatige en regelgevende activiteiten.

10.2.2 Verhouding tussen de minister van Financiën, de minister-president en de ministerraad

De Nederlandse Grondwet kent het begrip «kabinet» niet, maar wel de begrippen regering en ministerraad. De regering, zoals omschreven in artikel 42, bestaat uit de Koning en de ministers, waarbij de Koning onschendbaar is en de ministers de verantwoordelijkheid dragen. Ingevolge de artikelen 44 en 45 van de Grondwet is de vakminister bevoegd om zelfstandig beslissingen te nemen op het terrein waarvoor hij verantwoordelijkheid draagt. De ministers (zonder hun staatssecretarissen) vormen met elkaar de ministerraad, waarvan de minister-president (eerste minister) de voorzitter is. De ministerraad is geen zelfstandig besluitvormend orgaan. In de wetgeving worden geen bevoegdheden rechtstreeks aan de ministerraad toegekend. Bevoegdheden berusten bij de individuele ministers. Zij gaan over het beheer van hun eigen begroting. Toch speelt de ministerraad – en de minister-president als voorzitter – een belangrijke rol. In artikel 45 van de Grondwet is de positie van de minister in relatie tot de ministerraad en de minister-president vastgelegd:

- de ministers vormen tezamen de ministerraad;
- de minister-president is voorzitter van de ministerraad;
- de ministerraad beraadslagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid.

De minister-president is als voorzitter van de ministerraad verantwoordelijk voor het naar behoren functioneren van de ministerraad. Hij ziet toe op de totstandkoming van een samenhangend regeringsbeleid en op de uitvoering van de besluiten van de ministerraad (artikel 16 Reglement van Orde). In artikel 4 van het Reglement van Orde (RvO) van de ministerraad is nader bepaald waarover de raad «te dien einde» zoal beraadslagt:

- voorstellen van wet alvorens deze aan de Raad van State worden aangeboden;
- nota's aan de Staten-Generaal die kunnen leiden tot belangrijke politieke en financiële consequenties;
- het bekendheid geven aan beleidsvoornemens in welke vorm dan ook, die van invloed kunnen zijn op de positie van het kabinet, of die belangrijke financiële consequenties kunnen hebben, benevens beleidsvoornemens van een minister die het beleid van een andere minister kunnen raken en waarover het bereiken van overeenstemming niet mogelijk is gebleken;
- de voorbereiding van het Nederlandse standpunt ten behoeve van vergaderingen van de Raad van de Europese Unie.

¹ Kamerstuk 32 466, nr. 1.

² Toezichtvertrouwelijke informatie op grond van de Wet toezicht financiële verslaglegging en Wet toezicht accountantsorganisaties kan door de AFM niet worden gedeeld met DNB.

Over andere aangelegenheden bij welke het regeringsbeleid betrokken kan zijn, plegen de ministers overleg met de minister-president. Indien het overleg niet tot overeenstemming leidt, worden deze aangelegenheden in de raad gebracht.¹ Het RvO bepaalt dat de minister niet mag handelen tegen een besluit van de raad.² Op deze manier wordt de eenheid van het regeringsbeleid gewaarborgd. Van der Pot/Donner zegt hierover:

«Regeringbeleid wordt door elke minister als hoofd van zijn ministerie gevoerd – doch om dat te kunnen doen is telkens overleg met ambtgenoten nodig opdat de vloot bijeen blijft, althans in samenhang opereert. (...) Het is in de eerste plaats aan de minister-president om ervoor te zorgen dat de ministers voldoende voeling met elkaar houden, maar die zorg is niet alleen bij hem; zij is de taak van iedere minister op zijn gebied: voor de minister van financiën is dat onmiddellijk evident, maar wie erop let, vindt vergelijkbare taken van de andere ministers.»³

10.3 Handelen voorafgaand aan de crisis: de preparatiefase en alarmeringsfase

10.3.1 De preparatiefase

In de *preparatiefase* worden voorbereidingen getroffen om een mogelijke crisis het hoofd te bieden. Deze fase is gericht op planvorming, zoals het opstellen van scenario's en handboeken waarin afspraken over de taakverdeling, communicatielijnen en de verwachte respons van verschillende instanties zijn vastgelegd. Ook wordt in deze fase nagedacht over mogelijke vormen van crisismaatregelen. In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze DNB, het ministerie van Financiën en het kabinet zich voorbereid hebben op een financiële crisis. Het handelen in de verschillende fases door de AFM wordt samengenomen in subparagraaf 10.3.2. De reden hiervoor is dat de genomen maatregelen van de AFM in relatie tot de kredietcrisis beperkt in omvang zijn.

DNB

Voorafgaand aan de crisis heeft DNB deelgenomen aan een aantal crisisoefeningen. Zo heeft in 2006 een oefening plaatsgevonden binnen het Europese Stelsel van Centrale Banken (ESCB) en in 2007 is binnen het Economisch en Financieel Comité (EFC) geoefend met een scenario waarin een middelgrote bank in liquiditeitsproblemen komt. Deze crisisoefeningen hebben op 12 februari 2007 geleid tot een Memorandum of Understanding (MoU) tussen DNB en het ministerie van Financiën over informatie-uitwisseling en overleg inzake financiële stabiliteit en crisismangement.⁴ In het MoU is vastgelegd dat DNB verantwoordelijk is voor uitvoering van het monetaire beleid en liquiditeitssteun. DNB is als enige instantie bevoegd om (nood)kredieten te verstrekken. Voor het verstrekken van liquiditeiten tijdens crises, de Emergency Liquidity Assistance (ELA), heeft DNB zijn rol en werkzaamheden inzake ELA in 1999 opnieuw bezien. Naar aanleiding van de ervaringen bij het faillissement van Van der Hoop Bankiers is dit in 2006 wederom gebeurd. Daarbij is aandacht besteed aan informatieverstrekking aan de minister van Financiën en buitenlandse toezichthouders.⁵

DNB toetst het interventie-instrumentarium, maar neemt geen stappen om zijn instrumentarium uit te breiden

Kort na de overname van ABN AMRO in 2007 maakt DNB zich zorgen over Fortis. In de aanloop naar de acute crisis bij Fortis leiden deze zorgen tot

¹ In enkele gevallen is ook in bijzondere wetgeving bepaald dat besluiten eerst aan de ministerraad moeten worden voorgelegd, zoals bijv. de aanleg of uitbreiding van een gasinfrastructuur (art. 29c van de Gaswet) of de toewijzing van frequentieruimte (art. 6.23 van de Mediawet 2008).

² Artikel 12, tweede lid, RvO ministerraad.

³ Van der Pot/Donner, Deventer: Kluwer, 2001, blz. 446 en Van der Pot/Donner 2006, blz. 528.

⁴ Memorandum of Understanding, Afspraken tussen De Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën over informatie-uitwisseling en overleg inzake financiële stabiliteit en crisismangement, 12 april 2007.

⁵ Gegevens verstrekt door DNB per brief d.d. 25 maart 2011.

verschillende initiatieven, waaronder het zogenoemde project Tristan in het voorjaar van 2008. Dit project behelst een intern onderzoek naar mogelijke scenario's, mocht een systeemrelevante instelling, waarbij Fortis als voorbeeld wordt gebruikt, in serieuze problemen komen doordat het vertrouwen steeds verder afbrokkelt. Dit onderzoek wordt dus uitgevoerd op het moment dat zich al vele problemen op de financiële markten voordoen. In april 2008 wordt de directie van DNB geïnformeerd over de uitkomsten van het project.¹ Geconcludeerd wordt dat het instrumentarium (met name dat gericht op faillissementswetgeving) ontoereikend is en moet worden uitgebreid. De wijze waarop het instrumentarium uitgebreid moet worden, wordt onderzocht in een vervolgonderzoek.

Uit de stukken die de commissie heeft bestudeerd, komt niet naar voren dat DNB het ministerie van Financiën voor eind 2008 een voorstel doet tot het uitbreiden van dit instrumentarium. In de verhoren is het beeld geschetst dat over deze problematiek onderling wel gesproken is. De heer Wellink, toen president van DNB, vertelt hierover:

Vraag: «Een van de conclusies van dat onderzoek was dat het instrumentarium op dat moment tekortschoot. Hebt u dat op dat moment gedeeld met het ministerie van Financiën?»

De heer Wellink: «Ik denk dat er permanent contact is geweest met het ministerie van Financiën. Er is contact geweest in de gemengde werkgroepen. Ongetwijfeld is er iets gezegd over het onvoldoende instrumentarium. Dat is niet helemaal een wonder, omdat men inmiddels ook internationaal begon te piekeren over de vraag of ons instrumentarium op dit moment voldoende was. In onze analyse zijn wij tot de conclusie gekomen dat met name het crisisresolutiemechanisme onvoldoende is, zeker in een wereld waarin grensoverschrijdend gewerkt wordt. Het heeft ons tot december de tijd gekost om met een product te komen dat wij eerlijk gezegd nog niet voldoende rijp achtten om ermee naar het departement te gaan, maar ...»

Vraag: «De analyse dat het instrumentarium tekortschoot hebt u gedeeld met Financiën. Wanneer werd dat gedeeld? Hebt u daar een beeld van?»

De heer Wellink: «Ik weet dat er tijdens de genoemde werkgroepen wel eens is gesproken over de vraag waar wij mee bezig waren. Ik denk overigens dat Financiën zich dit bij tijd en wijle zelf ook gerealiseerd heeft. Wij raken immers aan iets wat een heel fundamenteel en diep probleem is. Europa heeft nog steeds geen Europese faillissementswetgeving.»²

Op basis van het onderzoek wordt DNB ook duidelijk dat de gevolgen van het omvallen van een systeembank zeer groot zijn. Niet alleen zijn er directe gevolgen, bijvoorbeeld voor klanten, maar er zijn ook aanzienlijke indirecte gevolgen. Zo zouden andere financiële instellingen bezittingen van de failliete bank moeten afwaarderen en daardoor in de problemen kunnen komen. Het vertrouwen in banken zou kunnen afkalven.³ Deze conclusies zijn geen aanleiding geweest voor DNB om, al dan niet in samenspraak met het ministerie van Financiën, na te denken over mogelijke instrumenten die zouden kunnen worden ingezet om deze indirecte effecten aan te pakken. Beleidskeuzes ten grondslag aan het

¹ DNB, interne publicatie Tristan: Instrumenten in tijden van crisis, notulen BVD 4 maart 2008.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

³ DNB, De Nederlandse crisismaatregelen ter bestrijding van de acute problemen in het financiële stelsel, blz. 6.

verlenen van solvabiliteitssteun of het verstrekken van garanties worden voor oktober 2008 niet doordacht.

Het ministerie van Financiën

Wanneer liquiditeitsproblemen niet meer op te lossen zijn door het verstrekken van krediet tegen toereikend onderpand of overgaan in solvabiliteitsproblemen, heeft DNB geen instrumenten meer om in te zetten. Zoals in het wettelijk kader is toegelicht, is op dat moment de minister van Financiën degene die de nodige maatregelen kan treffen door bijvoorbeeld solvabiliteitssteun te bieden aan financiële instellingen.¹ Op verzoek van de Kamer heeft de minister van Financiën in 2003 de Kamer geïnformeerd over de verschillende mogelijkheden die tot doel hebben de stabiliteit te handhaven, dan wel de stabiliteit te herstellen nadat een verstoring heeft plaatsgevonden. Wanneer individuele financiële instellingen in de problemen komen, kan volgens de minister de inzet van de volgende instrumenten worden overwogen:

- *private sector oplossingen*: Het Europees Economisch en Financieel Comité (EFC) heeft volgens de minister gesteld 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 gedacht worden aan fusies of overnames, waarbij de centrale bank als «bemiddelaar» kan optreden;
- *liquiditeitssteun*: 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 liquiditeitssteun verleend worden door DNB als «lender of last resort»;
- *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 (solvabiliteitssteun) of overheidsgaranties voor één of meerdere financiële instellingen te verstrekken. In geval van herstructurering van het bankwezen is het volgens de minister gebruikelijk, onder verwijzing naar een publicatie van het IMF, dat een «Bank Restructuring Agency» wordt opgericht onder het ministerie van Financiën vanwege de rol van Financiën als «guardian of the public purse»;
- *Liquidatie*: Wanneer systeemrisico's beperkt zijn of de kosten van een interventie hoger zijn dan de potentiële opbrengsten, kunnen de autoriteiten ervoor kiezen de getroffen instelling(en) onder de desbetreffende (insolvabiliteits)wetgeving te liquideren.¹

Zoals toegelicht heeft voorafgaand aan de crisis een aantal oefeningen plaatsgevonden waaraan behalve vertegenwoordigers van DNB ook medewerkers van het ministerie van Financiën hebben deelgenomen. In de oefeningen zijn problemen bij een financiële instelling gesimuleerd. Naar aanleiding van deze crisioefeningen is door het ministerie van Financiën het Handboek beheersing financiële crises in de financiële sector (Handboek solvabiliteitssteun) opgesteld.¹ Dit handboek is eind september 2008 gereed. In het handboek wordt de bestaande taakverdeling tussen DNB (liquiditeitssteun) en het ministerie van Financiën (solvabiliteitssteun) bevestigd. Daarnaast wordt in het handboek het instellen van een crisisteam binnen Financiën met daarbij behorende verantwoordelijkheden voor de deelnemers beschreven. Voorts wordt in het handboek ingegaan op de kosten-batenafweging van de inzet van publieke middelen. Ook wordt in het handboek opnieuw de in 2003 met de Kamer gedeelde mogelijkheden om de stabiliteit te handhaven, dan wel te herstellen, uiteengezet. Het handboek bevat echter geen concrete

¹ Gegevens verstrekt door het ministerie van Financiën per brief d.d. 25 maart 2011.

uitwerkingen van deze oplossingen, beleidskeuzes of omschrijvingen van mogelijke crisismaatregelen indien zich solvabiliteitsproblemen bij individuele financiële instellingen voordoen.

Het is de commissie op basis van het dossieronderzoek en de openbare verhoren gebleken dat er op het ministerie van Financiën ten tijde van de crisis weinig bekend is over de wijze waarop de minister van Financiën zijn bevoegdheden zou kunnen inzetten. Er is beperkt nagedacht over mogelijke beleidskeuzes die bij overheidsingrijpen in financiële instellingen met solvabiliteitsproblemen aan de orde zouden kunnen komen. Uit het onderzoek van de commissie komt niet naar voren dat het Handboek solvabiliteitssteun tijdens de crisis als leidraad is gebruikt. De heer Bos, toenmalig minister van Financiën, licht toe:

Vraag: «Was er voor de val van Lehman in uw ogen voldoende instrumentarium voorhanden om eventueel een solvabiliteitscrisis op te lossen?»

De heer Bos: «Het was eigenlijk tot die tijd geen groot onderwerp van gesprek geweest. Ik had zelf vanaf februari 2007 tot september 2008, de val van Lehman Brothers, niet te maken gehad met individuele instellingen die in solvabiliteitsproblemen kwamen. Ook in de recente geschiedenis in Nederland kenden wij dat soort gevallen niet. Wij hadden ons niet buitengewoon verdiept in de vraag of wij voldoende instrumenten hadden omdat wij ons er niet van bewust waren dat wij ze wel eens heel snel nodig zouden kunnen hebben.»¹

Vraag: «(...) Als de Nederlandsche Bank belt met de mededeling dat er een bank in solvabiliteitsproblemen is, lijkt mij dat iemand iets moet kunnen doen bij het ministerie van Financiën.»

De heer Bos: «Dat is uiteindelijk ook wel gebeurd. Ik kon echter niet iets uit de la trekken wat klaar lag en waar diep over was nagedacht.»¹

In zijn openbaar verhoor heeft de heer Van Wijnbergen kanttekeningen geplaatst bij het gebrek aan voorbereiding op het ministerie van Financiën. Hij wijst daarnaast op het feit dat noodzakelijke beleidskeuzes niet zijn doordacht.

De heer Van Wijnbergen: «(...) Het is niet alleen een kwestie van een draaiboek hebben liggen; je moet ook een aantal beleidskeuzes doordacht hebben voordat het moment daar is. Wanneer treed je in welke omstandigheden hoe op? Als je een mooi draaiboek hebt, kijk je ook of je alle instrumenten hebt om het uit te voeren en of het juridisch allemaal goed kan lopen. Dat zou je eigenlijk allemaal moeten doen voordat de crisis komt. [...] Men was dus gewoon niet voorbereid. Ik denk dat men toch te lang heeft gedacht dat crises die het niveau van een hoop bankiers te boven gaan, hier niet zouden gebeuren. Die waren ook al heel lang niet gebeurd, hoewel ze in West-Europa natuurlijk wel een aantal malen eerder gebeurd zijn, zoals in Zweden aan het begin van de jaren negentig. Men had dus gewaarschuwd kunnen zijn, maar men was dat niet.»²

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Van Wijnbergen, 18 november 2011.

Het instrumentarium om de stabiliteit van het financiële stelsel te beschermen en de financiële crisis te beheersen, inclusief alle beleidskeuzes die daarbij een rol spelen, is door het ministerie van Financiën tijdens de crisis ontwikkeld.

Informatie-uitwisseling tussen DNB en het ministerie van Financiën

In het MoU dat DNB en het ministerie van Financiën in 2007 overeenkomen, wordt vastgelegd dat DNB verantwoordelijk is voor het uitvoeren van het monetaire beleid en liquiditeitssteun. Het ministerie van Financiën is bevoegd om solvabiliteitssteun te verlenen aan financiële instellingen. Daarnaast wordt DNB in het MoU aangewezen als eerste crisismanager indien zich een financiële crisis voordoet. Over het uitwisselen van informatie tussen het ministerie en DNB wordt in het MoU het volgende afgesproken:

«Indien DNB tekenen ontwaart van een crisis bij een financiële onderneming informeert DNB de minister tijdig over zijn beoordeling van de situatie en de eventuele crisismaatregelen. Indien door ontwikkelingen bij een financiële onderneming of anderszins de stabiliteit van het financiële stelsel wordt bedreigd, vindt onverwijld overleg en informatie-uitwisseling plaats tussen DNB en de minister. De informatie-uitwisseling geschiedt met inachtneming van de wettelijke geheimhoudingsbepalingen.»¹

Aangezien deze afspraak stelt dat de informatie-uitwisseling moet geschieden met inachtneming van de wettelijke geheimhoudingsbepalingen, voegt het MoU op dit punt niets toe aan de informatieverstrekking onder reguliere omstandigheden.² Hierdoor is juridisch gezien nauwelijks vertrouwelijke gegevensuitwisseling mogelijk, ook niet tijdens een ernstige crisis.

Uit onderzoek van de commissie is gebleken dat het MoU tijdens de crisis niet leidend is geweest. De minister van Financiën heeft gefungeerd als crisismanager. Ook de afspraken betreffende informatie-uitwisseling zijn niet altijd nagekomen tijdens de crisis. Het feit dat DNB op grond van de wet geen informatie over instellingen met de minister mag delen, lijkt in de acute crisisfase niet of nauwelijks problemen te hebben veroorzaakt. De heer Gerritse, toenmalig thesaurier-generaal op het ministerie van Financiën, vertelt hierover:

Vraag: «Er was dus een duidelijke afspraak met DNB: dit zijn de situaties waarin u de telefoon moet pakken en het ministerie moet bellen.»

De heer Gerritse: «Ja.»

Vraag: «Zijn in uw beleving die afspraken ook nagekomen? Of hebt u een moment gehad waarop u dacht: ze hadden wel eerder mogen bellen?»

De heer Gerritse: «Nee. Ik heb de indruk dat niet alleen in het kader van dat memorandum, maar sowieso de relatie tussen het ministerie en DNB altijd erg open is geweest en dat op het moment dat het nodig was in elk geval de president van DNB zaken onmiddellijk met de minister besprak.»

¹ Memorandum of Understanding, Afspraken tussen De Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën over informatie-uitwisseling en overleg inzake financiële stabiliteit en crisismanagement, 12 april 2007.

² In een convenant kan ook niet worden afgeweken van de wettelijke regeling (tenzij de wet dat zou toestaan).

Vraag: «In algemene zin bent u tevreden over de informatieverstrekking vanuit DNB?»

De heer Gerritse: «Als wij iets nodig hadden, kregen wij iets van DNB. DNB meldde zich op het moment dat het misschien nodig was. Voor zover DNB die informatie kon hebben, is dat goed gelopen.»¹

Wel is tijdens de crisis gebleken dat vanwege de strikte bepalingen omtrent toezichtvertrouwelijke informatie het onduidelijk is op welk moment DNB zich bij het ministerie moet melden indien zich mogelijke solvabiliteitsproblemen voordoen. Tijdens de crisis heeft DNB de problemen pas bij het ministerie neergelegd op het moment dat overheidsingrijpen onvermijdelijk was.

De heer Bos: «(...) Ik denk in toenemende mate dat de manier waarop onze Wet financieel toezicht werkt niet meer van deze tijd is. Ik zal proberen dat uit te leggen. Als je probeert om de Wet financieel toezicht samen te vatten, luidt artikel 1 «als u niets van de toezichthouder hoort, mag u ervan uitgaan dat alles oké is» en luidt artikel 2 «als u wel iets van de toezichthouder hoort, is het te laat». Dat is eigenlijk de manier waarop de Wet financieel toezicht werkt. (...)»²

Het kabinet

Op kabinetsniveau hebben geen oefeningen plaatsgevonden waarbij een financiële crisis is gesimuleerd en zijn dergelijke scenario's ook niet uitgewerkt. In geval van een crisis of dreigende crisis die de (nationale) veiligheid van Nederland bedreigt, is op kabinetsniveau wel een speciale crisisstructuur opgezet. In het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming zijn afspraken gemaakt over de te volgen procedures en de besluitvormingsstructuur voor het beheersen van een crisis. Het handboek is van toepassing op alle (dreigende) crisissituaties die een interdepartementaal gecoördineerd optreden van de rijksoverheid vereisen. Onder een nationale crisis wordt in het handboek verstaan:

«Een gebeurtenis waarbij de nationale veiligheid (zie hierna hoofdstuk III) in het geding is doordat één of meerdere vitale belangen worden aangetast en waarbij de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven. De structuren van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming treden dan in ieder geval in werking.»³

Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming is vastgesteld door de ministerraad. In het handboek is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aangewezen als coördinerend minister voor crisisbeheersing. Hij is verantwoordelijk voor de inrichting, de werking, de samenhang en de integrale aanpak van het crisisbeheersingsbeleid en het bijbehorende stelsel. Daarnaast bevordert het Nationaal CrisisCentrum de samenhang in de besluitvorming.³

Op rijksniveau is ieder ministerie zelf verantwoordelijk voor de te nemen crisisbeheersingsmaatregelen (preparatie, respons en herstel) op het eigen beleidsterrein en de financiering daarvan. Een ministerie is eveneens verantwoordelijk voor het stellen van kaders voor de crisisbeheersingsmaatregelen te nemen door de vitale bedrijven, instellingen en objecten, voor zover deze entiteiten onder haar verantwoordelijkheid vallen.³

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 7 december 2011.

³ Kamerstuk 29 668, nr. 28.

De nationale crisisstructuur biedt een crisismanagementsysteem dat gericht is op het beheersen van bedreigingen voor de nationale veiligheid of volksgezondheid, maar is niet ingericht op het beheersen van financiële crises. De financiële crisis in 2008/2009 kan niet gekenmerkt worden als een bedreiging voor de nationale veiligheid. De financiële crisis heeft echter wel een interdepartementaal karakter gehad: hoewel de crisis zich primair op het terrein van de minister van Financiën afspeelt, zijn de problemen al snel van een aard en omvang dat ze ook gevolgen hebben voor de reële economie en daarmee de portefeuille van de minister van Financiën overstijgen. Gedurende het onderzoek van de commissie zijn geen aanwijzingen gevonden dat tijdens de crisis gebruik is gemaakt van de nationale crisisstructuur.

10.3.2 De alarmeringsfase

De problemen op de hypotheekmarkt in de Verenigde Staten leiden in 2007 tot twijfels over de gezondheid van de Nederlandse financiële instellingen. Deze paragraaf licht toe op welke wijze de toezichthouders, het ministerie van Financiën en het kabinet deze signalen geïdentificeerd hebben en onderzocht hebben waar zich eventuele risico's zouden kunnen materialiseren.

DNB

In aanloop naar de crisis heeft DNB zijn toezichtstaken geïntensiveerd. Zo zijn de bestaande structuren binnen de organisatie van DNB vooraf en tijdens de crisis steeds verder versterkt.¹ Het belangrijkste overkoepelend orgaan binnen DNB is de directievergadering. Deze opereert op basis van collegiaal bestuur en komt wekelijks bij elkaar. De directie neemt de belangrijkste beslissingen ten aanzien van de toezicht- en centrale banktaken en wordt daarbij gevoed door de zogeheten Coördinatiegroep Financiële Stabiliteit (hierna: coördinatiegroep FS). Deze groep is opgericht in 2004 en identificeert cross-sectorale risico's en kwetsbaarheden. De directie beslist over maatregelen om die risico's en kwetsbaarheden aan te pakken. De coördinatiegroep FS bestaat uit het (senior) management van de divisies betalingsverkeer, Financiële Markten, Financiële Stabiliteit, Economisch beleid en onderzoek en verschillende toezichtdivisies. Onder reguliere omstandigheden komt zij vier keer per jaar bijeen. Vanaf september 2007 wordt de vergaderfrequentie verhoogd naar tweewekelijks. Daarnaast richt DNB na de zomer van 2007 het zogenaamde Crisismonitoringteam (CMT) op. Dit team bestaat uit toezichthouders en managers en is speciaal opgericht om de liquiditeitspositie van Nederlandse banken te monitoren.

Met ingang van 18 maart 2008, daags na de redding van het Amerikaanse Bear Stearns, wordt het Pecunia-overleg ingesteld; dit schort de coördinatiegroep FS op. Op de agenda van het Pecunia-overleg staan de rapportages van het Crisismonitoringteam, projectonderzoek naar het crisisinstrumentarium van DNB en de integratie van ABN AMRO en Fortis. Vanaf 16 september 2008 komt het Pecunia-overleg bijna dagelijks bijeen tot eind oktober. Op 23 februari 2009 wordt het opgeheven en worden onderwerpen weer besproken in het kader van de reguliere directievergaderingen. Aan het Pecunia-overleg nemen soms afgevaardigden van het ministerie van Financiën deel voor het overleg over Fortis/ABN AMRO.²

¹ Gegevens verstrekt door DNB per brief d.d. 25 maart 2011.

² Op 18 oktober 2008 is het ministerie van Financiën bij het Pecunia-overleg aanwezig in verband met de op handen zijnde kapitaalinjectie in ING.

Problemen in het financiële stelsel: solvabiliteit versus liquiditeit

DNB ziet de problemen in de Verenigde Staten als een belangrijke oorzaak van het dalende vertrouwen dat financiële instellingen in elkaar hebben. Instellingen twijfelen aan elkaars solvabiliteitspositie wat resulteert in terughoudendheid om elkaar geld te verschaffen. In augustus 2007 ontstaat een liquiditeitscrisis in het financiële systeem. Begin 2008 blijkt de financiële sector tevens hard geraakt te zijn door afwaarderingen op subprime-activa waardoor de kapitalisatie van instellingen wordt aangetast.¹

De focus van DNB blijft primair op de liquiditeitspositie van instellingen. Het aantal banken dat aan het CMT moet rapporteren loopt op tot 22 in oktober 2007 en daalt naar 8 in februari 2008. DNB overlegt wekelijks met het senior management van de rapporterende instellingen.² Daarnaast wordt door het CMT in de periode eind 2007 en begin 2008 gekeken naar de toereikendheid van de liquidity contingency plannen van de instellingen en moeten tekortkomingen daarin door instellingen worden aangepakt. In december 2007 wordt door DNB ook een gecombineerde micro- en macroliquiditeitsstresstest uitgevoerd om meer inzicht te krijgen in mogelijke liquiditeitsproblemen bij Nederlandse instellingen. In het macroscenario dat daarbij wordt gehanteerd, wordt onder meer uitgegaan van een verdere afkalving van de Amerikaanse huizenmarkt, een val van de dollar ten opzichte van de euro met 40 procent, een wereldwijde groeierugval en een stijgende risicoaversie.² DNB analyseert tevens de mate waarin Nederlandse instellingen zijn blootgesteld aan activa die zijn gerelateerd aan de Amerikaanse huizenmarkt. De heer Houben, divisiedirecteur Financiële Stabiliteit bij DNB, zegt hierover:

Vraag: «De Nederlandsche Bank heeft dus een beeld van de liquiditeitspositie van de verschillende bankinstellingen. U hebt zelf in het begin van uw antwoorden eigenlijk al aangeduid dat in ieder geval achter een liquiditeitscrisis altijd het gevaar schuilt van een solvabiliteitsprobleem, zelfs van een solvabiliteitscrisis. Hoe heeft nu de Nederlandsche Bank dat risico, dat gevaar van de solvabiliteitsproblemen, onder de aandacht gebracht bij de verschillende financiële instellingen? Hoe hebt u dat gedaan? Is daaraan extra aandacht besteed?»

De heer Houben: «Wij probeerden toen de vinger te leggen op de bron van de solvabiliteitsproblemen, dus: waar komen die vandaan? Waar schuilen die solvabiliteitsproblemen? De analyse van toen was dat het overwegend gesecuritiseerde producten van Amerikaanse makelij waren, dus herverpakte leningen, met name subprime, uit de Verenigde Staten, die waren verpakt en doorverkocht in de internationale financiële markten. In het voorjaar van 2008, de periode waarover u het heeft, is in internationaal verband in het kader van het Financial Stability Forum een actieplan van 67 verschillende actiepunten opgesteld die moesten worden doorlopen om beter grip op de zich ontwikkelende crisis te krijgen. Ik denk dat met betrekking tot de vraag die u stelde het belangrijkste onderdeel was om transparant te krijgen wat de waardering was van bepaalde activa en wat dus de infectiegraad was. Dus wat de mate van verliezen was op verschillende activa.»³

DNB legt na deze analyse transparantie-eisen op aan instellingen over hun blootstelling aan complexe subprime gerelateerde producten.⁴ DNB komt tot de conclusie dat de Nederlandse instellingen weliswaar te maken

¹ DNB, De Nederlandse crisismaatregelen ter bestrijding van de acute problemen in het financiële stelsel, blz. 3.

² Gegevens verstrekt door DNB per brief d.d. 25 maart 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Houben, 23 november 2011.

⁴ Dit mede naar aanleiding van de 67 beleidsaanbevelingen van het Financial Stability Forum.

krijgen met her- en afwaarderingen, maar dat zij beperkt last hebben van de subprime-problematiek. DNB geeft dan ook geen signalen af aan het ministerie van Financiën dat men zich zorgen zou moeten maken over de solvabiliteitspositie van instellingen.¹ Uitzondering hierop is de problematiek rondom Fortis.

In de maanden april en mei 2008 constateert DNB, mede als gevolg van de oplossing voor de problemen van Bear Stearns, dat er even sprake lijkt van een adempauze. In mei blijken de toenemende inflatieverwachtingen en aanhoudende onzekerheid over de gezondheid van financiële instellingen opnieuw tot problemen te leiden.² Tot in de zomer van 2008 houdt DNB zijn focus op het probleem van de opdrogende liquiditeitsmarkten in Europa. Hoewel de kapitaalbuffers van instellingen onder druk staan, ziet DNB geen tekenen van een solvabiliteitscrisis en geen aanleiding om zijn kapitaaleisen aan te scherpen. DNB heeft lang gefocust op een onderscheid tussen liquiditeit en solvabiliteit en zijn inzet voornamelijk gericht op het liquiditeitsvraagstuk. Volgens de heer Van Wijnbergen is dit onderscheid echter «niet zo zinnig».

Vraag: «Dus ook in het voorjaar van 2008 had je al met zekerheid kunnen zeggen dat achter het liquiditeitsprobleem en het wantrouwen dat vooral door iedereen werd aangegeven, duidelijk een solvabiliteitsprobleem zat?»

De heer Van Wijnbergen: «Wat ik probeer duidelijk te maken is dat het onderscheid niet zo zinnig is. Ze zijn namelijk niet uit elkaar te houden: de een veroorzaakt de ander en omgekeerd. Ik denk dat het verstandig beleid is als je ervan uitgaat dat er altijd voldoende kapitaalbuffers moeten zijn, alsof het een insolventie-iets is, en dat je daar adequaat op ingrijpt. Dan kom je er wel uit. Als je aanneemt dat het puur liquiditeit is en je je niet afvraagt waar die liquiditeitsangsten vandaan komen, loop je sterk het risico dat je eigenlijk te laat en te zacht ingrijpt en het probleem alleen maar groter wordt.»³

DNB signaleert macro-economische risico's, maar focust bij handelen op individuele instellingen

DNB heeft naast risico's voor individuele instellingen ook marktbrede risico's gesignaleerd en wijst in de periode tot aan de zomer 2008 ook in het openbaar op risico's en kwetsbaarheden voor het financiële systeem als gevolg van macro-economische onevenwichtigheden. Zo bevat het halfjaarlijkse Overzicht Financiële Stabiliteit (OFS) een overzicht van de gesignaleerde risico's. Intern verbindt DNB daaraan aanbevelingen voor de toezichtsdivisies. DNB kiest er op basis van de macroprudentiële analyses niet voor om op grote schaal instellingen aan te sporen hun buffers te verhogen om het financiële systeem als zodanig te beschermen. Dit besluit is mede ingegeven door het dilemma waarmee DNB zich geconfronteerd ziet bij zijn acties richting instellingen: enerzijds kunnen bepaalde handelingen als gevolg hebben dat de buffers van instellingen worden versterkt, anderzijds kunnen deze handelingen een negatief effect hebben op de marktperceptie over de instelling. De heer Kleijwegt, toen divisiedirecteur Toezicht banken bij DNB, verwoordt dit als volgt voor het besluit van ING om aandelen terug te kopen en interim-dividend uit te keren:

Vraag: «Had dat inkoopprogramma niet halverwege gestopt moeten worden?»

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

² Tijdlijn Internationaal, website DNB.

De heer Kleijwegt: «Achteraf gezien was het fijn geweest als die aandelen niet waren ingekocht. Tot januari 2009 aan toe was het voor financiële partijen heel belangrijk om niet het doelwit van de financiële markten te worden. Ik ben er persoonlijk van overtuigd dat het stopzetten van het inkoopprogramma de aandacht op ING zou hebben gevestigd. Men zou zich hebben afgevraagd of er wat aan de hand was bij ING. ING was toch ruim gekapitaliseerd? Waarom stopt die bank daarmee, terwijl andere partijen dat niet doen? Op de marktperceptie van ING zou dat een negatief effect hebben gehad. Dat geldt ook voor een ander punt in dezelfde sfeer dat toen aan de orde was, namelijk de uitkering van interim-dividend. ING heeft interim-dividend betaalbaar gesteld. Als ING dat voor de crisis niet had gedaan en dus afgeweken was van de bestendige gedragslijn om interim-dividend uit te keren, hadden de markten hun schijnwerpers op ING gericht. Dat moet je absoluut niet willen. Dat mogelijke effect moet je afwegen tegen het feit dat het prettig is om miljarden aan kapitaal binnen de groep te houden. Dat is een moeilijke afweging. Het enkele feit dat je in de perceptie van de markt misschien iets raars doet, kan heel snel een zelfversterkend effect hebben. Een dergelijk vertrouwenseffect moet je proberen te voorkomen.»¹

DNB keert zich uiteindelijk niet tegen de uitbetaling van interim-dividend door financiële instellingen in 2008.

Een tweede oorzaak voor het feit dat DNB geen concrete acties neemt om het financiële systeem te versterken is dat DNB onvoldoende oog heeft voor de verwevenheid van financiële instellingen, onderling en met de reële economie. DNB onderneemt wel acties richting individuele instellingen, maar laat zich daarbij leiden door het microprudentiële toezicht. DNB heeft aangegeven dat vanaf de zomer 2008 er in totaal negen werkstromen ontstaan binnen het CMT. Zo wordt er onder meer gekeken naar fundingprofielen, liquiditeitsmanagement, crisismanagement en afschrijvingen.¹ De commissie constateert dat deze werkstromen pas tot stand komen op het moment dat zich op de financiële markten al vele problemen voordoen.

DNB hanteert het uitgangspunt dat zolang instellingen voldoen aan de prudentiële normen, het financiële systeem als zodanig ook niet in gevaar komt. Onderstaand citaat maakt duidelijk dat DNB oog heeft voor de problemen op de financiële markten, maar het verloop en de omvang van de financiële crisis niet voorziet. Uiteindelijk laat DNB zich verrassen door de snelheid en het abrupte en wereldwijde karakter van de besmetting van instellingen en financiële instellingen.²

Vraag: «Ik kan mij voorstellen dat de toezichthouder die perceptie eerder heeft dan de markt. U hebt informatie die de markt niet heeft. U refereert ook aan de lezing die u in april hebt gehouden. Is tussen april en september ooit bij de Nederlandsche Bank overwogen om de kapitaalratio's voor te bereiden op een «slecht weer»-scenario?»

De heer Wellink: «Ik heb twee fasen van de kredietcrisis genoemd. De liquiditeitsfase hebben wij niet voorzien, maar wij hebben wel intensief het liquiditeitstoezicht verhoogd. U weet dat ongetwijfeld uit de dossiers. U kunt in de dossiers zien dat wij tijdens de fase van de liquiditeitscrisis ook veel strenger naar de solvabiliteit zijn gaan kijken. Wij hebben niet geanticipeerd op de systeemcrisis.

¹ Gegevens verstrekt door DNB per brief d.d. 25 maart 2011.

² Brief DNB aan de minister van Financiën, 13 maart 2009.

Nogmaals, dat heeft niemand. Ik vind dat de vraagstelling eigenlijk niet is wat je niet gedaan hebt in april of in mei, maar waarom je in april of mei niet gezien hebt wat daarna zou gebeuren. Dat is immers het punt. Als je het vanuit die aanvliegroute benadert, kom je ook tot andere conclusies. Dan kom je niet tot de conclusie dat men heeft zitten suffen of niet alert genoeg geweest is. Dan kom je tot de conclusie dat wij in april en in mei de systeemcrisis niet gezien hebben en dat er kennelijk andere dingen aan de hand waren, dat wij onvoldoende data hadden om te kunnen doorgronden dat zich in de financiële sector en tussen de financiële sector en de economie een interactie aan het voltrekken was die tot rampzalige gevolgen zou hebben geleid. Dus als je er zo naar kijkt: onvoldoende data, onvoldoende analytisch framework, zonder enige twijfel.»¹

De AFM

Vanaf de zomer 2007 signaleert ook de AFM toenemende onzekerheid en problemen op de financiële markten. Onder meer naar aanleiding van de afschrijvingen op subprime-hypotheekportefeuilles start de AFM een aantal onderzoeken om de diverse ontwikkelingen in kaart te brengen. Hoewel er volgens de heer Hoogervorst, toenmalig voorzitter van de AFM, een beperkte rol is weggelegd voor de AFM in de aanloop van de crisis, formeert ook de AFM een crisisteam in februari 2008. Het crisisteam richt zich op het nader in kaart brengen van de problematiek, mogelijke oplossingen en de mogelijke bijdrage van de AFM aan die oplossingen.

De heer Hoogervorst: «(...) Wij zaten in eerste instantie ook een beetje op het tweede plan omdat de kern van het probleem een prudentiële crisis was: de banken stonden er niet meer gezond voor. Maar wij hebben wel gemeend dat het belangrijk was dat wij een goed kredietcrisisteam zouden samenstellen. Dat hebben wij in februari 2008 gedaan om de interne communicatie binnen de AFM in elk geval te versterken.»²

Omdat het in de zomer van 2007 voor de AFM duidelijk is dat er op de balansen van instellingen producten staan die mogelijk te hoog gewaardeerd worden, stuurt zij op 31 augustus 2007 een brief aan alle beursgenoteerde financiële instellingen over dit onderwerp. De instellingen worden onder meer geïnformeerd over een onderzoek dat de AFM heeft uitgevoerd naar de mate waarin de instellingen blootstaan aan bepaalde kredietrisico's, de toegepaste waarderingsgrondslagen en waardeverminderingen. De AFM wijst dan ook op het belang van financiële verslaggeving. Tevens heeft de AFM op 30 en 31 januari 2008 aan grote Nederlandse beursgenoteerde financiële ondernemingen en partijen gevraagd de markt via een persbericht duidelijkheid te bieden over de blootstelling aan besmette portefeuilles voor de bekendmaking van de jaarcijfers. De AFM heeft diverse financiële instellingen aangesproken op het niet naleven van de verslaggevingregels. Dit is gebeurd in de vorm van mededelingen.³

Na de val van Lehman Brothers breidt de AFM haar crisisteam verder uit. Begin oktober 2008 maakt het team een analyse van de ontwikkelingen in de financiële markten en de gevolgen hiervan voor het toezicht dat de AFM uitvoert. De AFM concludeert dat voornamelijk beleggingsinstellingen, banken en verzekeraars problemen hebben. Om het toezicht hierop goed te laten aansluiten worden drie subteams geformeerd: een team voor beleggingsinstellingen, een team voor banken en verzekeraars en een team voor vermogensscheiding. Deze teams ontwikkelen analyses

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Hoogervorst, 29 november 2008.

³ Gegevens verstrekt door de AFM per brief d.d. 1 maart 2011.

en scenario's en delen informatie met elkaar, onder coördinatie van het crisisteam.¹

Hoewel DNB verantwoordelijk is voor het toezicht op de soliditeit van financiële ondernemingen pikt ook de AFM signalen op over de ontwikkelingen in de financiële markten en de gezondheid van instellingen. De heer Hoogervorst heeft in zijn openbaar verhoor gesteld dat in de loop van 2008 duidelijk wordt dat instellingen niet alleen problemen hebben als gevolg van slechte activa, maar dat een aantal banken ook «zwaar ondergekapitaliseerd zijn en daardoor niet in staat om hun problemen te verwerken».¹ Deze problemen horen volgens de heer Hoogervorst echter niet tot het toezichtgebied van de AFM maar tot dat van DNB. De AFM ziet geen aanleiding om DNB specifiek te wijzen, binnen haar wettelijke bevoegdheden, op mogelijke problemen bij individuele instellingen.

De heer Hoogervorst: «Natuurlijk spraken wij in algemene zin wel over deze problematiek met de Nederlandsche Bank. Maar wij hebben niet een bepaald moment gehad dat wij tegen de Nederlandsche Bank hebben hoeven zeggen: wij hebben het gevoel dat deze instelling wel heel rooskleurig met de cijfers omgaat. En omgekeerd hebben wij dat ook niet van de Nederlandsche Bank, die natuurlijk goed in die banken kon kijken.»¹

Betrokkenheid van de AFM

De AFM heeft geen directe bemoeienis gehad met de crisismaatregelen die tijdens de kredietcrisis zijn genomen. De AFM is wel steeds tijdig door DNB en het ministerie van Financiën op de hoogte gesteld. Mede dankzij die informatie heeft de AFM, in het kader van haar rol als gedragstoezichthouder, kunnen nagaan of op een juiste wijze met koersgevoelige informatie is omgegaan.

De heer Hoogervorst: «Onze specifieke rol was om ervoor te zorgen dat er, mocht er iets uitlekken, tijdig informatie zou worden verstrekt aan alle beleggers. Liefst zou er niets uitlekken. Als er dan iets zou uitlekken, dan moest dat tijdig worden meegedeeld. Zo nodig moest de handel worden stilgelegd om onrust te voorkomen. Wij moeten er dan goed op toezien dat de informatieverstrekking aan de markten op een zorgvuldige manier gebeurt. Dat betekent niet dat men niets geheim mag houden. Het kan in het belang zijn van een bedrijf om een onderhandeling geheim te houden want als je dat allemaal in het openbaar moet doen, dan stort de zaak misschien ineen of wordt het onmogelijk om op een fatsoenlijke manier te onderhandelen. Mocht er iets uitlekken, dan moet je er snel bij zijn. Het was daarom goed dat wij tijdig door DNB en Financiën op de hoogte werden gesteld van het feit dat er iets stond te gebeuren. Men gaf ons het signaal om waakzaam te zijn in relatie tot de gevolgen op de markt.»¹

Zo weet de AFM dat in het weekend van 27 en 28 september 2008 gewerkt wordt aan een oplossing voor Fortis, waarbij de voorkeur is om ING, al dan niet met hulp van andere Nederlandse partijen, de Nederlandse Fortis-onderdelen te laten overnemen. Wat de AFM dat weekend echter niet weet is dat ING twee weken exclusieve onderhandelingsruimte krijgt. Volgens de AFM heeft dit echter niet tot problemen geleid, omdat ING zelf al snel aan de markt laat weten dat hij geen overname doet. Tijdens de crisis heeft de AFM op meerdere momenten (handels)maatregelen genomen. Zo is in de periode van 6 oktober tot 14 oktober 2008 de handel in aandelen Fortis stilgelegd tot er duidelijkheid was over de

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Hoogervorst, 29 november 2008.

akkoorden tussen Nederland en België. Ook op 24 november 2008 en van 12 tot 17 december 2008 is de handel in aandelen Fortis stilgelegd in verband met gerechtelijke uitspraken.¹ Daarnaast is de AFM betrokken bij het verbod op naked short selling van 22 september 2008, het verkopen van aandelen die (nog) niet in bezit van de verkoper zijn, bij een aantal financiële instellingen. De AFM heeft tevens Fortis een zestal boetes opgelegd voor een drietal overtredingen.²

Zoals in het wettelijk kader uiteengezet is, is een specifieke taak van de AFM het toezicht op emissies en openbare biedingen. Indien een onderneming effecten wil uitgeven om kapitaal op te halen moet de onderneming een prospectus opstellen. De AFM moet het prospectus goedkeuren. Zij heeft dit gedaan in 2007 op het moment dat Fortis een claimemissie doet om een gedeelte van de overname van ABN AMRO te financieren en in 2009 wanneer ING een claimemissie doet om een gedeelte van de staatsteun af te lossen (zie hoofdstuk 5 ING).

De AFM is daarnaast verantwoordelijk voor het toezicht op accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten. In 2008 heeft de AFM onderzoeken uitgevoerd bij de vier grootste accountantskantoren, waar vrijwel alle Nederlandse financiële ondernemingen die impact hebben op de financiële markten worden gecontroleerd.³ Dit onderzoek is volgens de AFM niet enkel gerelateerd aan de kredietcrisis:

De heer Hoogervorst: «Het is niet specifiek kredietcrisisgerelateerd. Het waren onze eerste grote onderzoeken. Wij hadden de bevoegdheden rond het toezicht op de accountants pas recent gekregen. Rond de kredietcrisis hadden wij wel grote onderzoeken gedaan en daar kwamen wij tot wat fikse conclusies, bijvoorbeeld dat men toch te weinig doorprikte en dat inderdaad de weergave van investeringen in ingewikkelde financiële instrumenten wel helder genoeg moest gebeuren. Wij vonden bijvoorbeeld dat men, als men geconsolideerde jaarrekeningen deed van een internationaal bedrijf, wel erg veel rustte op en toevertrouwde aan de lokale accountants en dat men te weinig hercontroleerde. Dat waren zo een paar belangrijke conclusies.»⁴

De AFM constateert in haar onderzoek onder meer tekortkomingen en ontoereikende controle-informatie met betrekking tot financiële activa. Daarnaast constateert de AFM dat de externe accountants op onderdelen onvoldoende blijken te geven van de vereiste professionele kritische instelling. Op 19 december 2008 deelt de AFM, vanuit zowel het toezicht op accountantsorganisaties als het toezicht op financiële verslaglegging, in een overleg met de desbetreffende kantoren en grote financiële ondernemingen haar eerste bevindingen in een rondetafelgesprek, mede met het oog op de controles over en de samenstelling van de jaarrekeningen 2008. De AFM vraagt op dat moment aandacht voor de rol van de groepsaccountant, de waardering van financiële activa, de toelichting op onzekerheden van de jaarrekening en het controledossier van de accountant. Eind december zijn de voorlopige bevindingen ook via een generieke rapportage gedeeld met de accountantskantoren. De maatregelen die de kantoren hebben genomen, zijn door de AFM bekeken en in enkele gevallen is aangedrongen op extra maatregelen. Met een aantal van de onderzochte kantoren heeft AFM normoverdragende gesprekken gevoerd. In het doorlopende onderzoek heeft de AFM gemonitord of de maatregelen zijn uitgevoerd.¹

¹ Gegevens verstrekt door de AFM per brief d.d. 1 maart 2011.

² Aan bijvoorbeeld AGEAS, de rechtsopvolger van Fortis, zijn in augustus 2010 twee bestuurlijke boetes opgelegd vanwege het niet tijdig publiceren van koersgevoelige informatie.

³ Betreft Deloitte, Ernst&Young, KPMG en PricewaterhouseCoopers.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Hoogervorst, 29 november 2008.

Ministerie van Financiën

Tot aan de val van Lehman Brothers was de perceptie bij het ministerie van Financiën dat in Europa sprake was van een liquiditeitscrisis. Solvabiliteitsproblemen werden niet voorzien.¹ Het ministerie informeert kort voorafgaand aan de val van Lehman Brothers wel bij individuele instellingen of er aanleiding is tot zorg, maar ontvangt geen signalen dat mogelijk ingrijpen noodzakelijk is. De heer Ter Haar, toenmalig directeur financiële markten op het ministerie van Financiën, vertelt:

De heer Ter Haar: «Ik vertelde net al dat ik kort na de val van Lehman Brothers een rondje heb gemaakt langs de velden. Daar kwam geen zorg naar boven ten aanzien van de andere Nederlandse instellingen. Alle zorg spitste zich toe op Fortis.»²

De heer Ter Haar heeft in zijn openbaar verhoor verklaard dat in Europa het beeld was dat de situatie wezenlijk anders was dan in de Verenigde Staten. Volgens hem ziet men in Europa op basis van groot onderling wantrouwen in het bancaire stelsel een opdroging van de liquiditeit, waar op een adequate manier in wordt voorzien door de Europese Centrale Bank (ECB).³ Zo heeft de ECB op 9 augustus 2007 een bedrag van 94,8 miljard euro beschikbaar gesteld voor leningen. Op het ministerie van Financiën worden in de periode voorafgaand aan de val van Lehman Brothers dan ook geen analyses gemaakt van de wijze waarop de Amerikaanse hypothekencrisis een bedreiging zou kunnen vormen voor het Nederlandse financiële stelsel. Het ministerie verklaart dit tevens uit het feit dat men vanuit DNB geen signalen ontvangt die daartoe aanleiding vormen. Ook de algemene updates van de toezichthouder, bijvoorbeeld via het lunchoverleg tussen de minister van Financiën en de president van DNB, geven «geen aanleiding tot zorg over de solvabiliteitspositie van de financiële instellingen».³ Dit is met uitzondering van de problemen bij Fortis, die in juli 2008 door DNB aan het ministerie van Financiën kenbaar worden gemaakt.

In de loop van 2008 worden vanuit het Europese Financial Services Committee, waar het ministerie van Financiën in vertegenwoordigd is, aan de Europese toezichthouders vragen gesteld over de situatie in de Verenigde Staten en de risico's voor Europese financiële instellingen. Het resultaat is, in de woorden van de heer Gerritse, «tamelijk onbevredigend».

De heer Gerritse: «Als je even kijkt naar de hele periode 2008, moet je vaststellen dat wij in de loop van 2008 meer en meer toezichthouders zijn gaan bevragen over hun inzichten, wat er aan de hand was, hoe het ervoor stond, wat er op de markten gebeurde en waar de risico's zaten in de financiële instellingen. Dat is in het Financial Services Committee, wat een subcomité is van deze club, gebeurd en ook in onze club. Wij hebben lang moeten wachten op antwoorden.»

Vraag: «U hebt zelf moeten vragen en u hebt lang moeten wachten op antwoorden?»

De heer Gerritse: «Ja. En voor zover ze kwamen, waren ze tamelijk onbevredigend. Toezichthouders hadden weinig kijk, niet zozeer op wat er op de markten zelf gebeurde, maar wel op hoe dat impact kon hebben op de instellingen.»⁴

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 11 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

Ook de heer Ter Haar wijst in zijn openbaar verhoor op het gebrek aan informatie. Beleidsmakers in Europa krijgen geen informatie van de Europese toezichthouders die erop duidt dat er fundamenteel een solvabiliteitsprobleem is bij de Europese banken.¹ De heer Ter Haar heeft tegelijkertijd verklaard dat vanuit het ministerie van Financiën bij de Nederlandse toezichthouder DNB geen verzoek is neergelegd om concrete informatie over de betrokkenheid van Nederlandse banken bij mogelijke kwetsbare producten in Amerika.

Vraag: «Nog even heel precies. Hebt u in die maanden voorafgaand op enig moment met klem aan DNB gevraagd «verschaf ons informatie over hoe het staat met de betrokkenheid van Nederlandse banken bij mogelijk kwetsbare producten in Amerika?»»

De heer Ter Haar: «Nee, zo concreet niet. Wij kregen wel van tijd tot tijd een update van de Nederlandsche Bank over de sterkte en zwakte van Nederlandse financiële instellingen.»²

Het ministerie van Financiën concentreert zich tot en met september 2008 voornamelijk op de problemen bij Fortis. Volgens de minister van Financiën worden de problemen van Fortis niet geplaatst in een context van een eventueel algemeen solvabiliteitsprobleem binnen het Nederlandse bankwezen.

Vraag: «De heer Gerritse heeft hier verklaard dat er in juli 2008 een lunchgesprek is geweest tussen u en de president van de Nederlandsche Bank waarin over Fortis is gesproken. Was dat geen aanleiding om te denken: het speelt nu bij Fortis en er is ook een risico dat het bij andere banken kan spelen? Of was het te geïsoleerd?»

De heer Bos: «Nee. De context van dat gesprek zoals ik het me herinner – zoals bekend heb ik daar later in een interview met Vrij Nederland ook nog iets over gezegd – was dat de specifieke constellatie van Fortis/ABN AMRO tot een aantal problemen leidde. Het werd toen niet geplaatst in een context van een eventueel algemeen solvabiliteitsprobleem binnen het Nederlandse bankwezen. Het ging meer over het feit dat Fortis in de problemen leek te verkeren, dat er een frequente wisseling van management was en dat er sprake was van kennelijke problemen rond kapitalisering en aandeelhouders die wel of niet wilden meedoen. Onze gemeenschappelijke zorg was natuurlijk wat dit zou betekenen voor de Nederlandse banken die onder Fortis hingen.»³

Kabinet

Op kabinetsniveau is in de fase voor Lehman Brothers op drie momenten in meer formele zin stilgestaan bij het vraagstuk van de potentiële gevaren van de Amerikaanse huizen crisis en de mogelijke gevolgen daarvan voor Nederland en Europa. Allereerst is in januari 2008 de financieel-economische zeshoek bijeen gekomen. De zeshoek heeft een politiek-ambtelijke samenstelling en bestaat uit de minister-president, de minister van Financiën, de tweede vicepremier, de minister van Economische Zaken, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en ambtelijke ondersteuning vanuit de verschillende ministeries. Mevrouw Ollongren, toenmalig raadadviseur bij het ministerie van Algemene Zaken, heeft in

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

haar openbaar verhoor verklaard dat voor de bijeenkomst in januari tevens DNB en het CPB zijn uitgenodigd met het verzoek de zeshoek een kwalitatieve duiding van de economische ontwikkeling te geven.¹ De bijeenkomst leidt niet direct tot ongerustheid over de Nederlandse banken bij de aanwezigen. De situatie in de Verenigde Staten wordt als een belangrijke ontwikkeling beschouwd die in de gaten moet worden gehouden. Mevrouw Ollongren vertelt hierover:

Mevrouw Ollongren: «De opbrengst was eigenlijk een beeld van een ontwikkeling in de VS die zorgwekkend was en die wij in de gaten moesten houden. Wij konden niet uitsluiten dat die gevolgen zou hebben voor Europa en voor Nederland. Op dat moment waren er echter nog geen tekenen dat die ontwikkelingen Nederlandse instellingen zouden treffen of dat die zich zouden ontwikkelen op de manier waarop zij zich uiteindelijk hebben ontwikkeld. (...)»¹

Daarnaast zijn vanuit het ministerie van Algemene Zaken twee Catshuis-sessies georganiseerd. De eerste vindt plaats op 21 april 2008. Aanwezig zijn de ambtelijke top van de ministeries van Financiën, Algemene Zaken en Economische Zaken, de AFM, DNB en enkele afgevaardigden van de financiële sector. De aanwezigen spreken met elkaar over de aanhoudende onrust op de (Amerikaanse) financiële markt.

Vraag: «Wat leverde die sessie op?»

Mevrouw Ollongren: «Het was natuurlijk een andere setting. Om te beginnen was die ambtelijk. De groep was samengesteld uit verschillende hoeken. Er waren vertegenwoordigers van zowel toezichthouders als de instellingen zelf. Er waren ook ambtenaren van diverse departementen. In mijn herinnering leverde die bijeenkomst een beeld op van grote zorg en ongerustheid, maar niet over Nederlandse instellingen. Het was meer een beeld in algemene zin: het kan eigenlijk niet zomaar aan ons voorbij trekken, het gaat ons op de ene of andere manier raken en beïnvloeden en daar moeten wij op voorbereid zijn.»

Vraag: «Zijn er concrete acties afgesproken op 21 april, over zaken die op de rails gezet of verder onderzocht zouden worden?»

Mevrouw Ollongren: «Nee, maar zo'n soort overleg was het eigenlijk ook niet. Het had ook een samenstelling die dat eigenlijk niet toeliet, omdat de financiële instellingen erbij waren. Er zijn daar geen afspraken over gemaakt.»¹

Hoewel het overleg bij de aanwezigen opnieuw leidt tot een beeld van zorg worden er geen concrete stappen ondernomen om de situatie nader te analyseren. Wel wordt op 19 augustus 2008 door het ministerie van Algemene Zaken een tweede Catshuisessie georganiseerd, ditmaal onder leiding van de minister-president. Aanwezig zijn de ambtelijke top van de ministeries van Algemene Zaken en Financiën en afgevaardigden van de financiële sector. Onder de afgevaardigden van de financiële sector bevinden zich de heer Verwilt van Fortis, de heer Tilmant van ING en de heer Wijnaendts van AEGON. Gezamenlijk zullen zij enkele weken later meer dan 80 procent van de miljarden aan Nederlandse staatssteun ontvangen.

¹ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Ollongren, 23 november 2011.

De heer Balkenende, toenmalig minister-president, heeft in zijn openbaar verhoor verklaard dat de afgevaardigden van de financiële sector gedurende de bijeenkomst geen melding hebben gemaakt van de problemen waarmee hun eigen instellingen kampten.¹ Gezien het feit dat de individuele instellingen om tafel zitten met hun concurrenten is dit begrijpelijk. De aanwezigen delen wel hun zorgen over de algemene situatie op de financiële markt, maar wederom volgen hieruit geen concrete acties van het kabinet om de situatie nader te analyseren of voorbereidingen te treffen op een eventuele crisissituatie.

Vraag: «Moet ik hieruit opmaken dat er niets gedaan is met de zorgen?»

De heer Balkenende: «Op dat moment was er geen reden om te praten over de instrumenten die naderhand zijn ingezet. De werkelijkheid van augustus 2008 was niet dezelfde als de werkelijkheid van ruim een maand later.»

Vraag: «Het waren op dat moment, als ik u goed begrijp, zorgen die op geen enkele manier aanleiding vormden om acties te ondernemen.»

De heer Balkenende: «Geen acties in de zin van de stappen die naderhand zijn gezet. Wel heeft het geleid tot een voortdurende alertheid. Hoe staan wij ervoor? Wat gebeurt er in Europa? Slaan de ontwikkelingen van de VS over naar Europa? Dat soort algemene vragen werd gesteld. Als u vraagt naar actie, dan gaat het om het op ons laten inwerken van deze zaken. Het gesprek is niet de opmaat geweest tot wat zich naderhand manifesteerde.»

Vraag: «Maar wat moet ik me daar dan concreet bij voorstellen?»

De heer Balkenende: «De bijeenkomst van 19 augustus heeft niet geleid tot het zetten van concrete stappen. Daar was geen aanleiding toe.»²

10.3.3 Conclusies preparatiefase en alarmeringsfase

DNB focust in de loop van 2007 en 2008 vooral op het vraagstuk van liquiditeit

Rond de zomer van 2007 intensiveert DNB zijn reguliere monitoring. Medio september 2007 wordt een speciaal crisismonitoringsteam opgezet. Eind 2007 stelt DNB vast dat er sprake is van een liquiditeitscrisis. DNB komt ook tot de conclusie dat de Nederlandse instellingen te maken krijgen met her- en afwaarderingen, maar dat instellingen beperkt last hebben van de subprime-problematiek. DNB geeft geen signalen af aan het ministerie van Financiën dat men zich zorgen zou moeten maken over de solvabiliteitspositie van instellingen. De commissie constateert dat DNB zijn focus in de loop van 2008 blijft houden op het vraagstuk van liquiditeit. DNB ziet geen aanleiding om de kapitaaleisen voor financiële instellingen aan te scherpen.

De commissie is van mening dat de geïntensiverde monitoring door DNB niet heeft geleid tot de gewenste resultaten. Naar oordeel van de commissie toont het handelen van DNB een grote tekortkoming aan: te lang is vastgehouden aan het onderscheid tussen liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen bij financiële instellingen. Tot de val van Lehman

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Balkenende, 8 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Balkenende, 8 december 2011.

Brothers is te beperkt rekening gehouden met de mogelijkheid van solvabiliteitsproblemen bij Nederlandse instellingen, terwijl in een crisis het onderscheid tussen liquiditeit en solvabiliteit juist minder relevant wordt: ze liggen in elkaars verlengde. De commissie is van oordeel dat DNB verzuimd heeft voldoende gevolg te geven aan de signalen en problemen die DNB wel heeft opgemerkt.

DNB, het ministerie van Financiën en het kabinet treffen onvoldoende voorbereidingen om in te kunnen grijpen tijdens een financiële crisis
In het voorjaar van 2008 onderzoekt DNB het interventie-instrumentarium (faillissementswetgeving). DNB constateert dat dit ontoereikend is. Tevens wordt het DNB duidelijk dat de gevolgen van het omvallen van een systeembank zeer groot kunnen zijn. De commissie constateert dat DNB voor de val van Lehman Brothers niet in samenspraak met het ministerie van Financiën heeft nagedacht over mogelijke instrumenten om deze gevolgen aan te pakken. Ook beleidskeuzes of scenario's die een rol kunnen spelen bij het verlenen van solvabiliteitssteun of het verstrekken van garanties worden niet doordacht. DNB heeft zich wel voorbereid op het verstrekken van noodkredieten.

Door het ministerie van Financiën is in september 2008 het «Handboek beheersing financiële crises in de financiële sector» vastgesteld. De commissie constateert dat het handboek geen concrete beleidskeuzes of omschrijvingen bevat van mogelijke crisismaatregelen, indien zich solvabiliteitsproblemen bij individuele financiële instellingen voordoen. De commissie stelt tevens vast dat op het ministerie van Financiën geen andere voorbereidingen getroffen zijn op het inzetten van crisismaatregelen.

Op kabinetsniveau hebben geen oefeningen plaatsgevonden waarin een financiële crisis werd gesimuleerd en zijn dergelijke scenario's ook niet uitgewerkt. Op kabinetsniveau is wel het Nationale Handboek Crisisbesluitvorming opgesteld. De commissie concludeert dat dit handboek is ingericht op het bestrijden van bedreigingen voor de nationale veiligheid of de volksgezondheid, maar geen handvatten biedt voor het bestrijden van een financiële crisis.

De commissie is van oordeel dat DNB, het ministerie van Financiën en het kabinet zich voorafgaand aan de crisis beter hadden moeten voorbereiden op een financiële crisis. De commissie is van mening dat er plannen hadden moeten liggen voor wat te doen in het geval zich solvabiliteitsproblemen bij financiële instellingen of problemen in het systeem als zodanig zouden voordoen. Door het ontbreken van dergelijke plannen is het instrumentarium om de stabiliteit van het financiële stelsel te beschermen en de financiële crisis aan te pakken, inclusief alle beleidskeuzes die daarbij een rol speelden, pas gedurende de acute crisisfase ontwikkeld.

Bestaande afspraken tussen het ministerie van Financiën en DNB niet ingericht op solvabiliteitscrises

Voorafgaand aan de crisis hebben DNB en het ministerie van Financiën deelgenomen aan een aantal oefeningen waarbij problemen rond een financiële instelling zijn gesimuleerd. Naar aanleiding van deze oefeningen komen DNB en het ministerie van Financiën in 2007 tot een Memorandum of Understanding (MoU) over informatie-uitwisseling en overleg inzake financiële stabiliteit en crisismanagement. De commissie constateert dat het MoU tijdens de crisis niet als leidraad is gebruikt. Zo heeft in tegenstelling tot de afspraken in het MoU niet DNB, maar het

ministerie van Financiën als crisismanager gefungeerd. De commissie constateert dat in het MoU geen duidelijke afspraken zijn gemaakt over het moment waarop DNB zich bij het ministerie meldt in een situatie dat zich mogelijke solvabiliteitsproblemen bij financiële instellingen voordoen. De commissie constateert dat de keuze om informatie te delen bij DNB ligt en niet bij het ministerie van Financiën. Tijdens de crisis heeft DNB deze problemen pas bij het ministerie neergelegd op het moment dat overheidsingrijpen onvermijdelijk is. In die gevallen heeft DNB meer informatie gedeeld dan op basis van het MoU mogelijk is.

Aangezien er tijdens de crisis sprake was van solvabiliteitsproblemen, vindt de commissie het begrijpelijk dat het MoU niet is gevolgd. De minister van Financiën is immers als enige bevoegd om publieke middelen in te zetten en dus de aangewezen crisismanager. Hij is voor het oordeel over de financiële positie van instellingen afhankelijk van toezichtvertrouwelijke informatie die enkel door DNB kan worden verstrekt. Het MoU voorziet hier onvoldoende in. De commissie is van mening dat de afspraken die in het MoU zijn vastgelegd te veel gericht zijn op een liquiditeitscrisis. Tevens is de commissie van mening dat de keuze om informatie te delen, ook in geval van toezichtvertrouwelijke informatie, een terechte keuze van DNB is geweest. De commissie is van oordeel dat de minister van Financiën in staat moet zijn tijdig een eigenstandig oordeel te vellen over de noodzaak, de proportionaliteit en het moment van ingrijpen.

DNB signaleert macro-economische risico's maar focust bij handelen op individuele instellingen

DNB ziet macro-economische onevenwichtigheden, zoals de toenemende huizenmarktproblemen in de Verenigde Staten, maar onderneemt hierop geen acties zoals het aanpassen van de solvabiliteitseisen. DNB maakt bij de invulling van het toezicht een afweging tussen het beperken van de risico's en het niet onnodig schaden van de instellingen, bijvoorbeeld door het schaden van de concurrentiepositie of het geven van een negatief signaal richting de markt. De commissie constateert dat DNB bij die afweging het belang van de instelling voorop heeft gesteld. In het rapport Verloren krediet van de Tcofs is al gewezen op het feit dat de toezichthouder (DNB) vooral legalistisch heeft geopereerd en onvoldoende snel is overgegaan tot het treffen van maatregelen. De commissie constateert dat de focus van DNB voorafgaand aan de crisis te lang gericht is geweest op individuele instellingen en het voldoen aan microprudentiële normen. De commissie concludeert dat DNB te weinig zicht heeft gehad op de onderlinge verwevenheid van financiële instellingen en mogelijke problemen die de omvang kunnen krijgen van een systeemcrisis.

De commissie is van oordeel dat DNB bij de uitvoering van het toezicht onvoldoende rekening heeft gehouden met mogelijk schadelijke gevolgen van macro-economische onevenwichtigheden voor het financiële stelsel. De commissie is daarnaast van oordeel dat DNB voorafgaand aan de crisis ten onrechte het uitgangspunt hanteert dat wanneer de risico's binnen individuele financiële instellingen beheersbaar zijn, de stabiliteit van het systeem voldoende gewaarborgd is. Tijdens de kredietcrisis is gebleken dat de eisen die door de toezichthouder zijn gesteld niet toereikend waren om een systeemcrisis te voorkomen.

De AFM heeft bij de vormgeving van de crisismaatregelen nimmer een leidende of medebepalende rol gespeeld.

De AFM heeft geen directe betrokkenheid gehad bij de crisismaatregelen. De AFM signaleert en analyseert voorafgaand aan de zomer van 2008 risico's met betrekking tot de waardering van activa op balansen van financiële instellingen. Zij heeft die instellingen in augustus 2007 al gewezen op deze mogelijke risico's in relatie tot de financiële verslaglegging. Ten tijde van de crisismaatregelen is de AFM door DNB en het ministerie van Financiën steeds geïnformeerd over op handen zijnde maatregelen. Voor zover de commissie heeft kunnen vaststellen, heeft de AFM indien nodig handhavinginstrumenten ingezet en handelsmaatregelen genomen. De commissie constateert dat de AFM bij de vormgeving van de crisismaatregelen nimmer een leidende of medebepalende rol heeft gespeeld. Dit is verklaarbaar vanuit de positie van de AFM als gedragstoezichthouder. Voor zover de commissie heeft kunnen vaststellen, heeft de AFM haar taken naar behoren vervuld.

Het ministerie van Financiën en het kabinet hebben onvoldoende zicht op mogelijke solvabiliteitsproblemen

Op het ministerie van Financiën worden geen analyses gemaakt van de wijze waarop de Amerikaanse hypothekencrisis een bedreiging zou kunnen vormen voor het Nederlandse financiële stelsel. De commissie constateert dat het ministerie ook geen signalen van de toezichthouders of financiële instellingen heeft ontvangen die aanleiding kunnen geven tot zorg over de solvabiliteitspositie van deze instellingen. Fortis vormt hierop een uitzondering. De commissie concludeert dat het ministerie van Financiën zich tot en met september 2008 voornamelijk concentreert op de problemen bij Fortis. De commissie constateert tevens dat op kabinetsniveau vrijwel geen activiteiten georganiseerd zijn om de signalen van een dreigende financiële crisis te identificeren.

De commissie is van mening dat binnen het kabinet de primaire verantwoordelijkheid voor het signaleren en analyseren van mogelijke financiële crises bij de minister van Financiën ligt. De commissie stelt echter vast dat de informatie die het ministerie hiervoor tot zijn beschikking heeft niet tijdig en niet volledig was. Noch DNB, noch de AFM, noch de financiële instellingen hebben het ministerie van Financiën informatie verstrekt die erop had kunnen duiden dat de minister binnen afzienbare termijn solvabiliteitssteun zou moeten verlenen aan individuele financiële instellingen, uitgezonderd Fortis. De commissie is wel van mening dat het kabinet, de minister van Financiën en zijn ambtelijke top, op basis van de bestaande signalen, scherper hadden moeten doorvragen hoe de problemen op de financiële markten geïnterpreteerd konden worden en welke gevolgen de problemen konden hebben op het Nederlandse financiële stelsel.

10.4 De acute crisisfase

De derde fase van het crisismanagement treedt in werking als de crisis zich daadwerkelijk gematerialiseerd heeft en is gericht op het controleren van de ontstane crisissituatie. In deze paragraaf wordt besproken op welke wijze het crisismanagement verlopen is tijdens de acute crisisfase. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de crisisbesluitvormingsstructuur en de crisisaanpak.

10.4.1 Crisisbesluitvormingsstructuur

Ministerraad

Na de val van Lehman Brothers zijn de ontwikkelingen op de financiële markten een vast agendapunt van de ministerraad. Uit onderzoek van de commissie blijkt dat vrijwel alle crisismaatregelen achteraf in de ministerraad aan de orde zijn gekomen via een toelichting en zonder concrete besluitvorming. De problemen rond Fortis/ABN AMRO zijn wel vooraf in de ministerraad besproken. In juli 2008 wordt de ministerraad ingelicht over de verslechterende situatie bij Fortis. De heer Rouvoet heeft verklaard dat op 26 september in de ministerraad wordt gemeld dat mogelijk ingrijpen aan de orde is. Hierbij wordt niet gesproken over mogelijke oplossingsrichtingen.¹ De minister van Financiën geeft in de ministerraad tevens aan dat zich ontwikkelingen kunnen voordoen die ertoe kunnen leiden dat in kleine kring besluiten moeten worden genomen. Aangezien de ministerraad hiertegen geen bezwaar aantekent, heeft de ministerraad de minister hiermee in feite een mandaat gegeven om een oplossing te zoeken voor Fortis/ABN AMRO.

De heer Balkenende: «Wij moeten even onderscheid maken tussen de situatie rondom Fortis – toen hadden wij te maken met één financiële instelling – en de meer algemene vraag welke instrumenten wij moesten inzetten. Rondom Fortis deed het volgende zich voor. Op 26 september kon ik zelf niet aanwezig zijn bij de ministerraad in verband met mijn bezoek aan de VS. Minister Bos heeft toen gesproken over de ernst van de situatie bij Fortis. Hij heeft daarbij gezegd dat zich ontwikkelingen kunnen voordoen die ertoe zullen leiden dat in kleine kring besluiten moeten worden genomen. Daarmee had de minister een mandaat gekregen om om te gaan met het hele vraagstuk.»²

De heer Rouvoet, toenmalig tweede vicepremier, heeft in zijn openbaar verhoor aangegeven dat ten aanzien van het uiteindelijke besluit om de Nederlandse Fortis-onderdelen te verwerven de ministerraad diezelfde dag, maar nadat het besluit al is genomen, is ingelicht. Achteraf wordt expliciet geconcludeerd dat de ministerraad met instemming kennisneemt van hetgeen is bereikt.

Vraag: «Wat werd er meegedeeld op het moment dat beiden terugkwamen in de ministerraadvergadering?»

De heer Rouvoet: «Uiteraard werden de uitkomsten meegedeeld van het overleg in Brussel. Er werd gemeld welke onderdelen gekocht waren, de bedragen, de voorwaarden, de condities, dus de deal zoals die later bekend is geworden. Ook werd de mededeling gedaan dat er ook afspraken waren gemaakt over het moment waarop een en ander naar buiten zou komen (...) Er was echter wel ruimte voor alle collega's om opmerkingen te maken en vragen te stellen en dat is gebeurd. Uiteindelijk heeft de ministerraad met instemming kennisgenomen van datgene wat is meegedeeld.»¹

Het besluit tot integratie van Fortis en ABN AMRO is tevens vooraf in de ministerraad behandeld op 21 november 2008 en vervolgens diezelfde middag via een persconferentie bekendgemaakt door de minister van Financiën. Alle overige crisismaatregelen worden pas achteraf in de ministerraad besproken, inclusief de problemen bij de Alt-A-portefeuille van ING. Wel wordt in de ministerraad gemeld dat extra ingrijpen in ING

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Rouvoet, 6 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Balkenende, 8 december 2011.

waarschijnlijk noodzakelijk is. De specifieke Alt-A-portefeuilleproblemen en de mogelijke oplossingsrichting hiervoor worden echter niet aan de orde gesteld. Dit is ook niet gebeurd in de ministerraad van 23 januari 2009, twee dagen voordat de overeenkomst met ING afgerond zou worden.¹

De heer Bos: «Wij hadden vanaf januari een vast agendapunt, waarin ik de ministerraad bijpraatte over ontwikkelingen rond de financiële crisis. Daar zal ik vast en zeker in de loop van december en januari gezegd hebben dat wij bezig waren om een oplossing voor ING te vinden. De ministerraad is echter niet vooraf betrokken bij de vormgeving van de uiteindelijke oplossing.»¹

De gang van zaken in de ministerraad rondom de crisismaatregelen heeft niet tot bezwaar geleid bij de overige bewindspersonen. Zij hebben hier dus impliciet mee ingestemd.

De heer Bos: «Het ging bijna altijd over zaken die buitengewoon gevoelig lagen, naarmate de groep groter zou worden. Wij hebben de groep dus zo klein mogelijk gehouden. Daar kwam bij dat het in strikte zin iets was wat zich binnen mijn portefeuille en onder mijn verantwoordelijkheid afspeelde. Daar was ik mij zeer van bewust. Wat misschien ook niet helemaal irrelevant is, is dat bij alle terugkoppelingen in de ministerraad over wat wij hebben gedaan mij in elk geval niet bijstaat dat ik op enigerlei moment van collega's te horen heb gekregen dat wij fout gehandeld hebben. Zij gaven de minister-president en mij heel veel vertrouwen. Zo werd het vaak ook letterlijk afgesloten in de ministerraad, dat een van de collega's zei: het wordt moeilijk, maar we vertrouwen het aan jullie toe. Als wij dan soms pas een week later in de ministerraad konden vertellen wat wij eigenlijk hadden gedaan, werd over het algemeen dat vertrouwen bevestigd. Ik kan me in elk geval niet herinneren dat er één maatregel is geweest in die tijd waarvan collega's achteraf zeiden: dat had je niet mogen doen.»¹

Tijdens de crisis worden de problemen binnen de kortste keren van een aard en omvang dat ze de portefeuille van de minister van Financiën overstijgen. Hoewel het primair een financiële crisis betreft, heeft de crisis doorwerking op de reële economie en worden grote bedragen uitgegeven buiten de begroting om. De crisis raakt daarmee aan het algemene regeringsbeleid. In het belang van de eenheid van het kabinetsbeleid ligt het voor de hand dat de minister van Financiën belangrijke crisisbesluiten ter instemming inbrengt in de ministerraad. Het RvO vereist dat ook voor diverse van (de besluiten over) de maatregelen; deze kunnen immers gekwalificeerd worden als beleidsvoornemens met belangrijke financiële consequenties (zie paragraaf 10.2.2). Het RvO bevat echter «slechts» intern werkende regels, hetgeen de staatrechtelijke positie van de ministerraad als orgaan relativeert. Het is daarom aan de leden van de ministerraad om bezwaar te maken tegen het niet naleven van het RvO door de minister van Financiën. De commissie heeft op basis van haar onderzoek de indruk gekregen dat dit niet is gebeurd, mede vanwege het feit dat de minister-president de «Regiegroep Financiële Markten/ Financiële Stabiliteit» opricht om de betrokken vakministers «aangehaakt» te houden.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

Regiegroep Financiële Markten/Financiële Stabiliteit

Na de overname van de Nederlandse Fortis-onderdelen constateert de minister-president dat de ministerraad niet het geschikte orgaan is om de crisismaatregelen in voor te leggen. De ministerraad komt enkel op vrijdag bijeen en daarnaast ontstaat de behoefte, vanwege de grote gevoeligheid waarmee de crisismaatregelen gepaard gaan, om in een kleiner verband beslissingen te nemen. De financieel-economische zeshoek wordt hiervoor geen geschikt overlegorgaan geacht.¹ Ten eerste is in de zeshoek tevens ambtelijke ondersteuning aanwezig, waardoor de groep aanwezigen relatief groot is. Ten tweede zijn het ministerie van Buitenlandse Zaken en DNB niet vertegenwoordigd. Afstemming met beide partijen wordt noodzakelijk geacht vanwege de Europese coördinatie en de kennis van DNB.

De heer Rouvoet: «Als je in de financieel economische zeshoek iets bespreekt, moet je beseffen dat het onvermijdelijk is dat directies van ambtenaren van alle departementen daarvan op de hoogte zijn. Zij adviseren hun minister immers en zijn tijdens die vergadering aanwezig. Je kunt kiezen uit twee opties. De ene optie is dat je de samenstelling van de financieel economische zeshoek beperkt tot de relevante collega's en dat je dus de ambtenaren weg laat. De tweede optie is dat je de relevante collega's in een aparte instantie bij elkaar brengt. Het laatste hebben we gedaan, omdat in de financieel economische zeshoek bijvoorbeeld staatssecretaris Timmermans van Europese Zaken niet deelnam. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap had daarin wel zitting. In dit geval kon gevoelige informatie ter tafel komen en was het relevant dat de staatssecretaris van Europese Zaken erbij was. De minister-president koos er daarom voor om dat niet in de financieel economische zeshoek te doen. Ik vind dat nog steeds een verstandig besluit, omdat de samenstelling daarvoor niet geschikt was – het gezelschap was te uitgebreid – en de informatie te ver zou komen in alle departementen. Dat kun je je niet permitteren als het over deze informatie gaat.»²

De financieel-economische zeshoek komt nog wel eenmaal, op 30 september 2008, voorafgaand aan de overname van de Nederlandse Fortis-onderdelen, bijeen. In deze bijeenkomst wordt gemeld dat de Benelux-deal onvoldoende is gebleken om de situatie bij Fortis te kalmeren en dat vervolgstappen noodzakelijk zijn. Over de vormgeving van deze mogelijke vervolgstappen wordt niet gesproken. De commissie heeft geen aanwijzingen gevonden dat de zeshoek bij andere crisismaatregelen betrokken is geweest.

Om toch de betrokken bewindspersonen aangehaakt te houden wordt op initiatief van de minister-president besloten tot het instellen van de ministeriele Regiegroep Financiële Markten/Financiële Stabiliteit (hierna: regiegroep).³

De heer Balkenende: «Wat deed zich voor in de nacht van 2 op 3 oktober, de nationalisatie van Fortis? Wij zijn naar de ministerraad gegaan en hebben daar verantwoording afgelegd van wat zich in Brussel had afgespeeld. Dat weekend ben ik met mijn ambtenaren bezig geweest met de vraag onder ogen te zien hoe wij ervoor kunnen zorgen dat de ministerraad betrokken is bij het geheel. Hoe kunnen wij ervoor zorgen dat de meest betrokkenen op de hoogte worden gesteld? Dat heeft geleid tot het initiatief om te komen tot

¹ De financieel-economische zeshoek bestaat uit Algemene Zaken (minister-president), Financiën, de tweede vicepremier, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Rouvoet, 6 december 2011.

³ Onder de regiegroep hangt een ambtelijke groep in dezelfde samenstelling.

een Regiegroep Financiële Markten, die voor het eerst bijeenkwam op 7 oktober.»¹

De regiegroep komt voor het eerst samen op 7 oktober 2008. Aan de regiegroep nemen de minister-president, beide vicepremiers, de minister van Economische Zaken, de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, de president van DNB en een beperkt aantal ambtenaren deel. Het oorspronkelijke voornemen is om de regiegroep twee keer per week, op dinsdag voor de onderraden en op vrijdag voor de ministerraad, bijeen te laten komen. Uit de stukken die de commissie heeft bestudeerd, komt naar voren dat de regiegroep in de periode oktober 2008–januari 2009 slechts zes keer bijeen is gekomen.

Uit de openbare verhoren is duidelijk geworden dat de regiegroep geen besluitvormend orgaan is geweest. De algemene regelingen of beleidskeuzes ten grondslag aan deze regelingen, zoals de ophoging van het DGS, de kapitaalverstrekkingfaciliteit en de garantiefaciliteit zijn, voorafgaand aan de bekendmaking hiervan in de media, in de regiegroep voorgelegd, net als het bedrag voor de garantiefaciliteit (200 miljard euro) en de brief die hierover naar de Kamer gestuurd is.²

Vraag: *«Op 9 oktober wordt bijvoorbeeld de kapitaalverstrekkingfaciliteit ingesteld van 20 mld., het kapitaalloket. Is dat daar vooraf besproken en geaccordeerd?»*

Mevrouw Ollongren: *«Nee. Er is op 7 oktober in de regiegroep wel over gesproken, net als over de verhoging van het plafond van het depositogarantiestelsel. Het was dus geen besluitvormend gremium. Er is dus geen besluit genomen over hoe wij het zouden doen, maar het heeft daar wel op tafel gelegen.»³*

Bij de bespreking over het mogelijk instellen van een kapitaalloket wordt niet met de leden van de regiegroep gesproken over het bedrag hiervan of over de exacte vormgeving van de faciliteit. Uiteindelijk wordt zonder afstemming over de hoogte van het bedrag besloten tot het instellen van de kapitaalverstrekkingfaciliteit van 20 miljard euro. In de regiegroep is ook niet over individuele instellingen gesproken. De regiegroep heeft hierdoor geen rol gehad bij een aantal belangrijke crisisbesluiten met vergaande financiële consequenties, zoals de IABF voor ING en de individuele kapitaalinjecties. In de bijeenkomsten van de regiegroep is in de praktijk uiteindelijk vooral informatie uitgewisseld.

De heer Bos: *«(...) Als een van uw conclusies zou zijn dat taak, rol en functie van de regiegroep onduidelijk waren, zou ik dat goed kunnen begrijpen. De regiegroep heeft in de praktijk meer gefungeerd als plek om informatie uit te wisselen en te bekijken of er op allerlei belendende gebieden, zoals Economische Zaken en SZW, in het totaal van de crisisaanpak dingen speelden die niet konden wachten op de wekelijkse bijeenkomsten van de ministerraad. De regiegroep is niet gebruikt om de technische oplossingen die op verschillende momenten nodig waren met elkaar door te spreken.»*

Vraag: *«Had u die regiegroep eigenlijk wel nodig?»*

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Balkenende, 8 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Rouvoet, 6 december 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Ollongren, 23 november 2011.

De heer Bos: «De regiegroep is niet voor Financiën opgericht. Die is opgericht om andere ministeries en andere collega's meer betrokken te krijgen bij het proces dan tot dan toe het geval was geweest. (...) Maar ik denk dat niemand geweldig gelukkig was met de manier waarop de regiegroep in de praktijk functioneerde.»¹

Samenwerking minister-president, minister van Financiën en tweede vicepremier

Uit het onderzoek van de commissie komt het beeld naar voren dat het contact en de informatie-uitwisseling tussen de minister en de minister-president volgens beide betrokkenen goed verliep. De commissie heeft geen aanwijzingen gevonden voor problemen ten aanzien van het delen van informatie of de verdeling van de verantwoordelijkheden. Ook inhoudelijk, over de vorm en voorwaarden van de ingrepen, blijken de minister van Financiën en de minister-president steeds op één lijn te zitten.

Vraag: *«Ik ga in op dat «elkaar op de hoogte houden». Is helder tussen u beiden afgesproken dat dat per definitie vooraf zou gebeuren?»*

De heer Balkenende: «Ja.»

Vraag: *«Dus u was van alle stappen die de minister van Financiën nam vooraf op de hoogte?»*

De heer Balkenende: «Ja, ik heb de minister van Financiën toen zeer gewaardeerd voor het feit dat ik op de hoogte werd gehouden van alles wat gedaan moest worden.»

Vraag: *«En niet wat al gedaan was.»*

De heer Balkenende: «Nee. Alle stappen zijn duidelijk met mij gecommuniceerd.»²

De tweede vicepremier neemt deel aan de financieel-economische zeshoek en de regiegroep. Dit zijn geen besluitvormende gremia en er wordt geen instellingsspecifieke informatie gedeeld. Daarnaast voert de tweede vicepremier op dinsdag wekelijks overleg met de minister-president en de minister van Financiën. De heer Rouvoet heeft in zijn openbaar verhoor verklaard dat in dit overleg niet concreet gesproken is over crisismaatregelen. De tweede vicepremier is tijdens de crisis (vrijwel) niet betrokken geweest bij de besluitvorming over de crisismaatregelen.

Vraag: *«Voerde u in uw functie van vicepremier ook buiten de ministerraad overleg met de premier en de andere vicepremier?»*

De heer Rouvoet: «Ja, we overlegden wel, maar dat deden we niet specifiek over de crisis. Dat deden we zeker in die fase nog niet. Wel was er wekelijks een moment, namelijk op dinsdag, van overleg in het Torentje. Dat was het zogenaamde VMP-overleg waarin alles langs kon komen wat relevant was binnen de coalitieverhoudingen of met het oog op een gesignaleerd knelpunt voor de besluitvorming in de vergadering van de ministerraad. Het was niet besluitvormend van aard, maar het was wel oriënterend en afstemmend van aard: wat speelt er, bijvoorbeeld binnen de drie smaldelen, en wat zouden wij kunnen doen om het proces als het ware te faciliteren?»

¹ Verslag openbaar verhoor de heer Bos, 5 december 2011.

Vraag: «Is in dat VMP-overleg ook gesproken over crisismaatregelen?»

De heer Rouvoet: «Nee, daarin is niet concreet gesproken over crisismaatregelen. In de fase waarin daarvan sprake was, waarin aan de orde was welke maatregelen genomen moesten worden, was er een gremium dat daartoe veel meer geëigend was en zich daarop richtte, namelijk de regiegroep Financiële Markten. Daarin hadden de relevante collega's van het kabinet zitting. Zij zaten uiteraard niet in het overleg dat plaatsvond tussen de premier en de twee vicepremiers. Laatstgenoemd overleg had echt een ander karakter en daarin werd niet over concrete crisismaatregelen gesproken.»¹

Geconcludeerd kan worden dat uiteindelijk alle besluiten betreffende de crisismaatregelen door de minister van Financiën genomen zijn in nauw overleg met de minister-president.

Ambtelijke voorbereiding crisismaatregelen

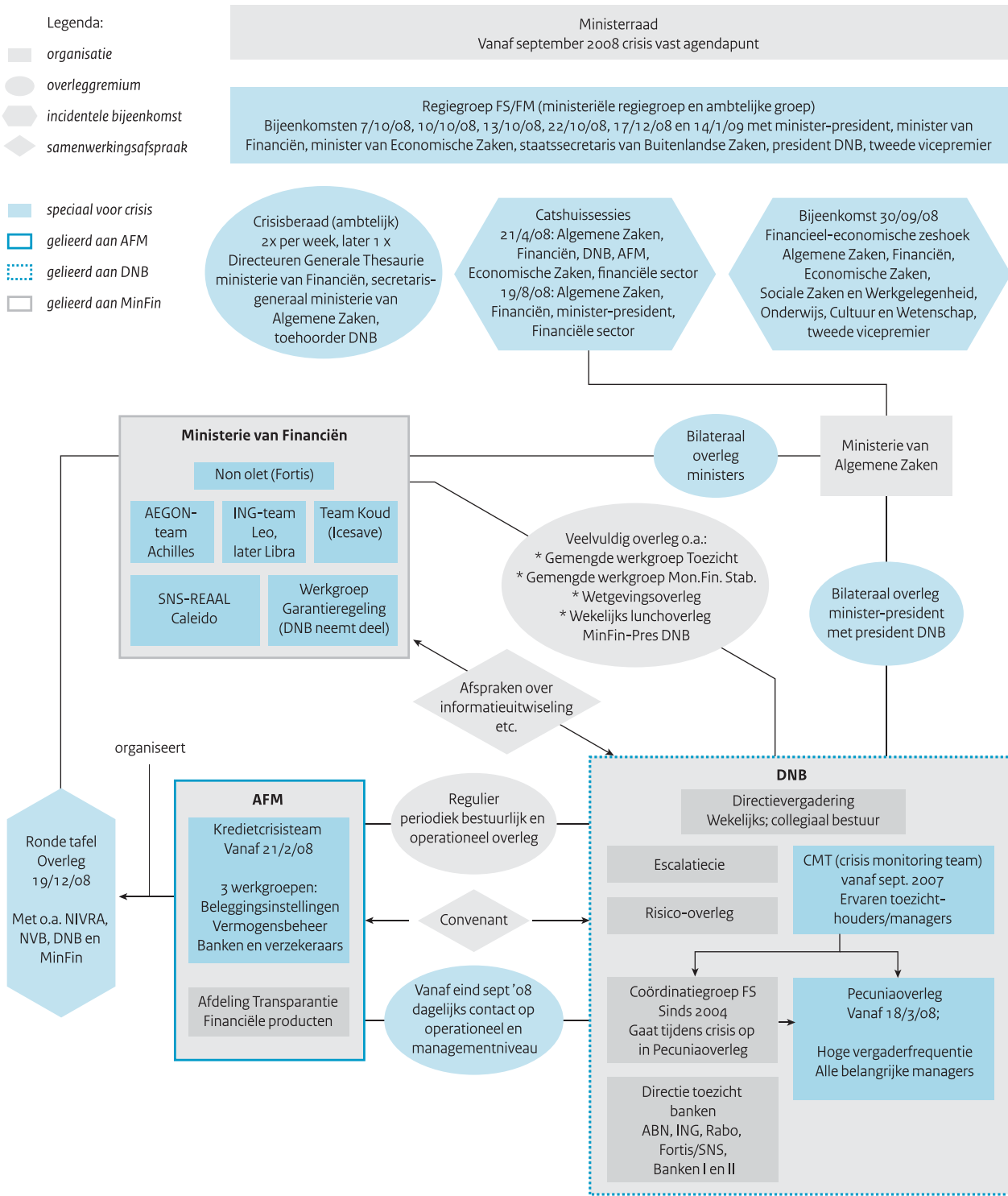
Het ministerie van Financiën concentreert zich allereerst op de problemen bij Fortis, waarvoor het team Non Olet wordt ingesteld. Daarna worden op het ministerie van Financiën in korte tijd verschillende teams geformeerd ten behoeve van de totstandkoming en uitvoering van de crisismaatregelen, waarbij ook medewerkers van DNB en het ministerie van Algemene Zaken worden betrokken. Zo wordt het team Leo (later: Libra) opgericht voor ING, het team Achilles voor AEGON, het team Caleido voor SNS REAAL, het team Koud voor Icesave en de werkgroep garantieregeling. Bij DNB verloopt het crisisoverleg voornamelijk via de crisisteams Pecunia en Tristan.

Op hoog ambtelijk niveau wordt daarnaast de overleggroep crisisberaad ingesteld, waarin tussen het ministerie van Algemene Zaken en het ministerie van Financiën overleg gevoerd wordt. De Directeuren Generale Thesaurie van het ministerie van Financiën en de secretaris-generaal van het ministerie van Financiën spreken vanaf 15 oktober 2008 tweemaal per week en vanaf januari 2009 wekelijks met elkaar ten behoeve van informatie-uitwisseling en de afstemming van activiteiten. Tijdens dit overleg is tevens een toehoorder van DNB aanwezig. Het ministerie stelt zelf geen verslagen op van de bijeenkomsten van het crisisberaad, maar de toehoorder van DNB wel. Deze verslagen worden verspreid binnen DNB, waardoor DNB op de hoogte is van de uitgangspunten en opvattingen van het ministerie van Financiën. In figuur 10.1 zijn de reguliere en crisisgremia op nationaal niveau samengevat.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Rouvoet, 6 december 2011.

Organogram besluitvormingsstructuur Nederland

Welke instanties en organisaties hadden een rol in de financiële crisis?



Bron: Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel

10.4.2 Crisisaanpak

DNB en het ministerie van Financiën zijn, mede door de beperkte voorbereiding op een systeemcrisis, gedwongen om in een kort tijdsbestek na te denken over de opstelling en uitvoering van crisismaatregelen. In ogenschouw nemend dat er vooraf geen beleidsinstrumentarium ligt, worden door de minister van Financiën en de minister-president in de acute crisisfase onder hoge druk ingrijpende besluiten genomen. De besluiten over de ophoging van het depositogarantiestelsel, de voorfinanciering van de Icesave-tegoeden, de kapitaalverstrekkingfaciliteit en de garantieregeling voor bancaire leningen worden binnen enkele weken genomen. In de aanpak van de crisis valt de commissie een aantal uitgangspunten op. Deze uitgangspunten hebben, al dan niet bewust, ten grondslag gelegen aan het handelen van betrokken partijen. In deze paragraaf worden de uitgangspunten van het ministerie van Financiën en DNB beschreven. Zowel voor het ministerie van Financiën als voor DNB geldt dat deze uitgangspunten niet altijd vooraf zijn vastgesteld. Ook wordt in deze paragraaf geen uitputtend overzicht gepresenteerd van alle uitgangspunten.

Uitgangspunten van het ministerie van Financiën

Bij de crisismaatregelen die door de minister van Financiën zijn genomen valt de commissie een aantal uitgangspunten op:

1. Inzet op Europese coördinatie;
2. Snelheid van handelen en massief antwoord;
3. Alle financiële instellingen zijn systeemrelevant;
4. Alleen steun voor in de kern gezonde instellingen;
5. De overheid neemt niet alle risico's over.

Ad 1. Inzet op Europese coördinatie

De commissie constateert dat de minister van Financiën in de beginfase van de crisis sterk heeft ingezet op Europese coördinatie. Eind september 2008 bestaat bij het ministerie van Financiën het beeld dat de Europese instituties, in de woorden van de heer Gerritse, «een beetje verlamd waren».¹ In Europese overleggen wordt weliswaar stilgestaan bij de ontwikkelingen op de financiële markten, duidelijkheid over een Europees antwoord is er niet. Zoals in hoofdstuk 8 over de kapitaalverstrekkingfaciliteit beschreven staat, neemt Nederland in Europa het initiatief om te komen tot een gecoördineerde Europese aanpak. Een belangrijke rol daarbij speelt het voorstel van de heer Ter Haar voor een Europese herkapitalisatiebenadering. Herkapitalisatie is niet de enige maatregel die overwogen wordt. De situatie op de financiële markten en de ingrepen van de diverse lidstaten leiden er bijvoorbeeld toe dat Europese landen zich gedwongen voelen de dekking van hun depositogarantiestelsels aan te passen. Hierdoor ontstaat, in de woorden van de heer Ter Haar, «een vrij chaotisch beeld».

De heer Ter Haar: «Het [de verhoging van het Nederlandse garantiestelsel] was vooral noodzakelijk omdat er op dat moment grote onrust was in Europa ten aanzien van de stabiliteit van het financiële stelsel. (...) Na Black Monday, 29 september dus, begonnen de diverse politieke leiders over elkaar heen te buitelen met toezeggingen over hogere garanties. Dat gold voor Oostenrijk, naar ik meen Luxemburg, Frankrijk en Duitsland, al was dat nog iets later, denk ik. In ieder geval was er een tamelijk chaotisch beeld.»¹

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

Volgens de minister van Financiën is de aankondiging op 30 september 2008 van de Ierse regering dat ze een volledige garantie had afgegeven op de schulden van de zes grootste Ierse banken onverstandig. De Ierse maatregel verstoort het Europese speelveld ten nadele van instellingen uit andere EU lidstaten.¹ De minister van Financiën is geen voorstander van een alleingang. Zo wijst de minister van Financiën suggesties van het Verenigd Koninkrijk om, vooruitlopend op de geplande Europese bijeenkomsten op 6 en 7 oktober, alvast een verhoging van de dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel aan te kondigen, af. De minister van Financiën zet, samen met de minister-president, in op Europese coördinatie en het ontwikkelen van gemeenschappelijke lijnen waarlangs lidstaten hun aanpak vorm kunnen geven. In de conclusies van de Ecofin van 7 oktober 2008 is een belangrijke aanzet gegeven voor een gecoördineerde aanpak om het vertrouwen in en het functioneren van de financiële sector in Europa te herstellen. Er worden zeven principes vastgelegd waarlangs de lidstaten de crisisaanpak zullen stroomlijnen. Zowel de herkapitalisatie van banken als de verhoging van de dekking van de depositogaranties paste binnen deze «gecoördineerde aanpak». De heer Balkenende maakt tijdens het algemeen overleg met de Kamer op 14 oktober 2008 duidelijk dat de inzet op Europese coördinatie een bewuste keuze is.

Minister Balkenende: «(...) Wel waren wij voor coördinatie. Feitelijk is wat er nu gebeurt daar een antwoord op. Een paar weken geleden was Duitsland veel terughoudender ten aanzien van het maken van afspraken. Die situatie is veranderd. Wij hebben toen de lijn uitgezet van de spaardepositogarantie en de kapitaalinjecties. Dat heeft bij ons geleid tot de 20 mld.-maatregel. In andere landen is dat ook zo gegaan. Je zou kunnen concluderen dat de lijn die wij toen hebben uitgezet is gevolgd. Vervolgens is dat aangevuld met wat afgelopen zondag is afgesproken. Voor Nederland was het principiële punt de keuze voor een gecoördineerde internationale aanpak, elkaar informeren, gemeenschappelijke lijnen ontwikkelen en afstemming over waarborgen. Die lijn heeft het feitelijk gehaald en daar ben ik blij mee.»²

Ad. 2 Snelheid van handelen en massief antwoord

Begin oktober 2008 moeten er door het ministerie van Financiën in korte tijd een aantal acties worden uitgevoerd. Voor het ministerie van Financiën wordt duidelijk dat ook Nederlandse instellingen mogelijk in de problemen komen. De ontwikkelingen en afgekondigde maatregelen volgen elkaar in hoog tempo op.

De heer Ter Haar: (...) «Er speelde dus heel veel op dat moment. Ik denk dat zowel de minister als de president dachten: deze dingen kunnen wij wereldkundig maken na het Ecofinbesluit en dat moeten wij dan ook zo snel mogelijk doen. Alles moest snel in die tijd.»³

Snel handelen is volgens het ministerie van Financiën nodig om het benodigde vertrouwen te genereren. Voor de minister van Financiën gaat het daarnaast ook om het aankondigen van een massief antwoord om de dreigende paniek te bezweren. Door meerdere maatregelen in combinatie met elkaar aan te kondigen zou het effect groter zijn.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

² Kamerstuk 31 371, nr. 47.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

De heer Bos: «In de verslaggeving van de Ecofin en de Eurogroep van 6 en 7 oktober – die hebben wij al op de avond van 7 oktober naar de Tweede Kamer gezonden – hebben wij al aangekondigd dat

er in Europa consensus over was dat kapitalisatie, een kapitaaloket, een goede manier zou zijn om banken die in problemen verkeerden te helpen. (...) Dat was dus eigenlijk de eerste aankondiging. Vervolgens zagen wij in diezelfde dagen een aantal dingen heel hard gaan. Wij kwamen met ING in gesprek. Daar waren kennelijk problemen aan de orde die de solvabiliteit betroffen. Het Icesave-dossier speelde. Ook het niveau van paniek binnen het financiële systeem over wat ons allemaal te wachten zou kunnen staan, nam ongeveer met het uur toe. Op een gegeven moment was de overtuiging dat het aankondigen van een massief antwoord op die mogelijke onrust niet alleen nodig was in het licht van individuele instellingen die daar misschien behoefte aan hadden, maar ook zou kunnen helpen om de zorgen en de dreigende paniek te bezweren.»¹

Door binnen een week zowel de kapitaalverstrekkingfaciliteit en de garantieregeling als de ophoging van het depositogarantiestelsel te presenteren, is een vertrouwenssignaal afgegeven dat de Nederlandse overheid indien nodig actie zou ondernemen. De signaalfunctie van de maatregelen wordt even belangrijk geacht als het steunen van individuele financiële instellingen.

Ad. 3 Alle financiële instellingen zijn systeemrelevant

Het belangrijkste motief voor het ingrijpen van de minister van Financiën is het waarborgen van de stabiliteit van het financiële stelsel en het herstel van vertrouwen in financiële instellingen. In de periode voorafgaand aan de crisis is het uitgangspunt dat ingrijpen vooral aan de orde is bij systeemrelevante financiële instellingen. De minister van Financiën omschrijft in een brief aan de Kamer over de mogelijke overname van ABN AMRO Bank het begrip «systeemrisico» als een potentieel risico voor de stabiliteit van de financiële sector, waarbij «problemen bij de bank ertoe leiden dat (i) een substantieel deel van de kredietverlening wegvalt met een verstoring van de economische ontwikkeling tot gevolg, en/of (ii) ook andere ondernemingen of instellingen in de problemen komen.»² In de oordeelsvorming betreft de minister de volgende zaken:

- de absolute omvang van de betrokken financiële instellingen;
- de aard van de activiteiten;
- het belang daarvan voor het functioneren van de financiële markten;
- de aanwezigheid van noodscenario's;
- de omvang van exposures op de interbancaire markt en in het betalingsverkeer.²

De nadruk op het ondersteunen van «systeemrelevante banken» is ook terug te lezen in de conclusies van de Ecofin van 7 oktober 2008. Bij de maatregelen die de minister van Financiën neemt, blijkt hij van oordeel dat problemen bij elke individuele financiële instelling systeemeffecten kunnen hebben. Oftewel: alle financiële instellingen kunnen als systeemrelevant worden aangemerkt. De heer Gerritse licht in zijn openbaar verhoor toe dat het begrip «systeembank» in de crisis «tamelijk vloeibaar» wordt. Het besmettingsgevaar als gevolg van problemen bij instellingen die voorheen niet als systeemrelevant worden beoordeeld, is enorm toegenomen. De heer Wilders, directeur Agentschap van het ministerie van Financiën, geeft aan:

Vraag: «U zegt daarmee dus dat LeasePlan ook een systeembank was?»

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

² Kamerstuk 31 045, nr. 1.

De heer Wilders: «Dat varieert natuurlijk in de tijd en in de loop van de tijd, maar op dat moment zou ik ja gezegd hebben. Dat geldt voor iedere bank. (...) Ik was van mening dat elke bank die op dat moment zou omvallen, een probleem kon vormen voor de andere banken.»¹

De minister van Financiën heeft gedurende de crisis bij alle financiële instellingen die om steun van de Staat vroegen, de mate waarin het risico op problemen c.q. omvallen van de financiële instelling tot vertrouwensverlies bij consumenten, bedrijven en de financiële markten zou kunnen leiden, van doorslaggevend belang laten zijn. De minister acht mede op basis van deze argumenten de instellingen LeasePlan en Icesave in het najaar 2008 van belang voor de financiële stabiliteit in Nederland.¹

Ad. 4 Alleen steun voor in de kern gezonde instellingen

Een vierde uitgangspunt dat door de minister van Financiën is gehanteerd, is het enkel ondersteunen van «in de kern gezonde» instellingen.

De heer Bos: «(...) Waar het ons bij deze eis om ging, is dat wij zeker wilden weten dat wij geld staken in een bedrijf, in een bank, met een kans of een kansje dat wij het geld ooit nog terugkregen omdat het in essentie wel op een gezonde manier zaken deed. Geen zwart gat.»²

Dit uitgangspunt komt in meerdere maatregelen terug. In het persbericht van 9 oktober 2008 waarmee de maatregelen ter bescherming van de Nederlandse financiële sector bekend worden gemaakt, staat het als volgt geformuleerd: «Voor wat betreft de solvabiliteit committeert de Nederlandse overheid zich om kapitaal te verstrekken aan elke financiële onderneming in Nederland die fundamenteel gezond en levensvatbaar is.»³ Volgens de heer Gerritse is dit een harde voorwaarde: als een instelling niet «in de kern gezond» was «dan hadden wij er geen cent ingestopt.»⁴ Ook de garantieregeling voor bancaire leningen, die op 13 oktober 2008 wordt aangekondigd, is bestemd voor fundamenteel gezonde en levensvatbare banken die zichzelf niet meer kunnen financieren, omdat de markt voor leningen zonder onderpand is opgedroogd.⁵ Het ministerie van Financiën en DNB gaan ervan uit dat zowel het Nederlandse financiële stelsel als de financiële instellingen in Nederland in de kern gezond zijn. Volgens de heer Gerritse is het beeld dat de voorwaarde «in de kern gezond» voor de Nederlandse instellingen geen beperking zou kunnen zijn.⁴ Mevrouw Kroes, toenmalig Eurocommissaris voor Mededinging, nuanceert dit beeld.

Mevrouw Kroes: «Ik praat niet over wat er vandaag de dag aan de orde is en over de big bazooka; daarvoor ben ik niet uitgenodigd. Ik praat over de situatie van destijds en ben ervan overtuigd – ik heb daar ook de feiten voor – dat er in Nederland gezonde en minder gezonde spelers in de financiële markt opereerden. (...)»⁶

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 23 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

³ Persbericht ministerie van Financiën en DNB d.d. 9 oktober 2008.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

⁵ Kamerstuk 31 371, nr. 39.

⁶ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Kroes, 7 december 2011.

Wat precies onder «fundamenteel gezond en levensvatbaar», kortweg «in de kern gezond» verstaan wordt, is minder helder. De minister van Financiën hanteert hiervoor geen eigen set aan criteria: DNB is verantwoordelijk voor het bepalen of een instelling in de kern gezond is. Ook DNB heeft geen criteria geformuleerd. De heer Kleijwegt omschrijft het als volgt.

Vraag: «Op grond waarvan oordeelde u?»

De heer Kleijwegt: «Ik zou haast zeggen: op grond van de professionele kennis die wij hadden en op grond van de vraag of wij dit een in de kern gezond bedrijf vonden dat klappen kreeg door de financiële crisis die zich aan het manifesteren was. Dat hebben wij gedaan.»¹

Het is de commissie gebleken dat de voorwaarde «in de kern gezond» tijdens de crisis geen allesbepalende factor is geweest. Volgens de heer Gerritse heeft de bescherming van de financiële stabiliteit vooropgestaan.

Vraag: «Stel dat er in de crisisperiode een instelling was geweest die niet in de kern gezond was, zou het ministerie van Financiën die instelling hebben laten omvallen met alle risico's van dien?»

De heer Gerritse: «Voor ons stond in die hele periode het risico voor het stelsel voorop. Wij hebben banken niet gesteund omdat wij het aardige instellingen vonden, maar om te voorkomen dat ze als dominostenen door Nederland en breder, door Europa zouden razen. Zou het geval zich voordoen dat een bank niet in de kern gezond was, dan hadden wij dat waarschijnlijk niet zomaar laten gebeuren. Dan hadden wij er een aparte constructie voor moeten maken. Dan hadden wij er een bad bank van moeten maken of weet ik wat, maar dan hadden wij dat probleem specifiek moeten adresseren. Ik denk niet dat het op dat moment verantwoord was geweest om te zeggen: nou ja, dan gaat die maar. Althans, dat had een beoordeling gevraagd, maar ik stel mij zo voor dat wij dan wel heel goed hadden nagedacht over de vraag of dat zonder risico had kunnen gebeuren.»²

Ad. 5 De overheid neemt niet alle risico's over

Bij de vormgeving van de crisismaatregelen hanteert de minister van Financiën in oktober 2008 het uitgangspunt dat risico's niet overgenomen moeten worden. Van belang is dat de belastingbetaler niet moet opdraaien voor fouten die financiële instellingen hebben gemaakt.

De heer Bos: (...) «Ik vond het tegenover de belastingbetaler een heel slecht verhaal dat als je belastinggeld zou gaan gebruiken, je dat alleen maar zou doen om het slechtste deel van de banken over te nemen en alle risico's op je te nemen, terwijl die bank zou kunnen doorgaan alsof er niets gebeurd was. Het had mijn voorkeur, vanaf het begin, om zo veel mogelijk te streven naar oplossingen waarbij je een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid en het risico bij de bank zelf houdt. Als je dan toch met belastinggeld een bank helpt, zou je daar in elk geval een goed rendement op moeten kunnen maken zodat je het kunt verantwoorden aan de belastingbetalers. Daarnaast zou je een zekere mate van zeggenschap moeten krijgen. Het zou dus niet pijnloos moeten zijn voor de betrokken banken.»³

Naast het «niet willen» speelt ook een aantal inhoudelijke argumenten een rol bij de overweging om bijvoorbeeld geen besmette activa over te nemen. Deze zijn moeilijk te waarderen en het kost veel tijd om met de financiële instellingen een goede waardering overeen te komen. Daarnaast worden onbekende risico's overgenomen.⁴ De wens van de minister van Financiën om de kosten voor de belastingbetaler te beperken, en de vertaling daarvan in het uitsluiten van een aanpak van besmette activa, heeft in meerdere maatregelen doorgewerkt. Voorbeelden zijn de kapitaalverstrekkingfaciliteit en de steun aan ING.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Kleijwegt, 28 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

Hoewel een bijdrage van de Staat aan een oplossing voor besmette activa niet wordt uitgesloten, blijft het ministerie van Financiën in oktober 2008 nadrukkelijk bezwaren houden tegen een aanpak waarbij besmette activa en daarmee de risico's van instellingen door de Staat worden overgenomen. Deze stellingname heeft de totstandkoming van mogelijke oplossingen waarin het kernprobleem van een instelling wordt aangepakt, in de weg gestaan (zie hoofdstuk 5 ING).

Het uitgangspunt dat risico's niet van instellingen overgenomen moeten worden, geldt in zekere zin ook voor het wegnemen van risico's bij burgers. Bij de verhoging van de dekking van het depositogarantiestelsel tot 100 000 euro heeft de minister van Financiën een bewuste afweging gemaakt tussen het beschermen van de financiële stabiliteit en het niet willen stimuleren van onverantwoordelijk gedrag. Dit laatste heeft voor de minister van Financiën een belangrijke rol gespeeld.

De heer Bos: «Het argument – iedereen moet dat zelf maar wegen – was dat het toch uiteindelijk goed is om niet helemaal een blanco cheque af te geven, waarbij je elke vorm van spaargedrag en rendement zoeken van een soort gratis achtervang voorziet, omdat het wel weer wordt gedekt en opgevangen door het depositogarantiestelsel. Het argument was dat je ergens een grens moet stellen. Die grens probeer je dan te zoeken op een punt waarbij je de grote meerderheid van de mensen geruststelt, maar tegelijkertijd niet iedereen onder alle omstandigheden een excuus geeft om er onverantwoordelijk gedrag op na te houden omdat het stelsel dat toch wel opvangt. Materieel zeg ik u helemaal na dat het waarschijnlijk niet eens zo geweldig veel zou hebben uitgemaakt.»¹

Uitgangspunten van DNB

Bij de maatregelen die genomen zijn tijdens de crisis heeft DNB een belangrijke rol gespeeld. Zo is DNB betrokken geweest bij de vormgeving van de algemene maatregelen, maar ook bij de specifieke steun aan financiële instellingen. Bij bestudering van de crisismaatregelen valt de commissie een aantal uitgangspunten van DNB op:

1. Belang gelijk speelveld;
2. Beperkte rol overheid in financiële sector;
3. Belang financiële stabiliteit;
4. Maatwerk en flexibiliteit.

Ad. 1 Belang gelijk speelveld

Uit de casussen komt naar voren dat DNB belang hecht aan het volgen van de ontwikkelingen in andere Europese landen. Een illustratie hiervan is de kentering in het denken over de garantieregeling voor bancaire leningen. Aanvankelijk loopt DNB niet direct warm voor een garantieregeling voor bancaire leningen zoals afgekondigd in het Verenigd Koninkrijk. De toezichthouder hoopt dat kapitaalinjecties in combinatie met liquiditeitsvertrekking tegen onderpand voldoende zullen zijn. DNB realiseert zich echter dat als andere landen wel garantieregelingen invoeren, de Nederlandse instellingen op een concurrentieachterstand gezet kunnen worden. Bovendien heeft een gezamenlijke Europese afkondiging van een dergelijke regeling een belangrijke signaalwerking voor de financiële markten. Het invoeren van de garantieregeling wordt noodzakelijk geacht om aansluiting te houden met de rest van Europa. Ook bij de verhoging van de dekking van het depositogarantiestelsel hebben vertegenwoordigers van DNB het belang van harmonisatie op Europees niveau benadrukt.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 7 december 2011.

Op 9 oktober 2008 maken de minister van Financiën en de president van DNB een pakket aan maatregelen bekend ter bescherming van de financiële stabiliteit in Nederland, waaronder de kapitaalverstrekkingfaciliteit. Dit is een dag nadat het Verenigd Koninkrijk maatregelen publiceert, maar nog voor een Eurotop op 12 oktober waar verder gesproken wordt over de aanpak van de financiële crisis. Net als voor de minister van Financiën speelt voor de president van DNB de snelheid van handelen een belangrijke rol.

De heer Wellink: «Ik vond en vind dat een dilemma, altijd. De Engelsen hadden al wat gedaan. Moet je voor Europa uit lopen? Aan de ene kant ben ik de grootste propagandist van het samendoen; doe het samen. Je kunt bij Europa nooit voorspellen – dat zien wij bij de huidige crisis – hoe lang het precies duurt. Dan is het hemd op een gegeven moment toch iets nader dan de rok; zo werkt het.

(...) De kapitaalproblematiek was zo urgent, ook in onze optiek, dat wij niet op de rest van Europa konden wachten. Ik ben bij de minister geweest en ik moet zeggen dat het – ik zal niet zeggen binnen een uur, want dat weet ik niet meer – opgelost was. Wij waren eruit op 9 oktober.»¹

Ad. 2 Beperkte rol overheid in financiële sector

Bij de tweede steunoperatie rond Fortis is DNB van mening dat het verwerven van de Nederlandse onderdelen van Fortis nog de enige optie is om te voorkomen dat de financiële stabiliteit verder wordt aangetast. Dit ondanks dat DNB reserves heeft tegen staatseigendom van financiële instellingen. Bij de problemen rond Fortis had DNB aanvankelijk de voorkeur voor een private sector oplossing. Ook bij de andere steunmaatregelen is het standpunt van DNB dat de financiële stabiliteit het meeste gebaat is bij een neutrale rol van de Nederlandse overheid in de financiële sector. DNB benadrukt het nadeel van een actieve rol van de overheid op het moment dat het ministerie van Financiën in het voorjaar van 2009, naar aanleiding van de verder verslechterende situatie bij ING, serieus werkt aan een noodwet om financiële instellingen te kunnen nationaliseren. Het verwerven van een dusdanig grote internationale instelling brengt volgens de heer Brouwer, toenmalig directeur bij DNB, veel problemen met zich mee.

De heer Brouwer: «Als zo'n enorme onderneming in één klap overgaat in overheidshanden maakt dat allerlei triggers los – op zichzelf was het al een enorm probleem dat nauwelijks te overzien was, zeker niet op die korte termijn – die ook weer tot solvabiliteitsproblemen aanleiding hadden kunnen geven, en tot liquiditeitsproblemen op grote schaal. Ik denk ook dat het voor de Nederlandse financiële markt een enorme klap zou zijn geweest. Waar toch al het idee van een soort Benelux-bias in de markt leefde, zou dit een heel slechte ontwikkeling zijn geweest voor de Nederlandse financiële sector. Ik ben er wel eens benauwd over geweest of die alt A-oplossing er zou komen, maar ik heb nooit serieus gedacht dat de nationalisatie een noodzakelijke kaart was die zou moeten worden getrokken.»²

Ad. 3 Belang financiële stabiliteit

Aangezien DNB (mede)verantwoordelijk is voor de stabiliteit van het financiële stelsel en het bewaken van de soliditeit van individuele financiële instellingen is het herstel van de financiële stabiliteit voor DNB

¹ Verslag openbaar verhoor met de heer Brouwer, 1 december 2011.

een belangrijk aspect van de crisismaatregelen. Daarbij is voor DNB het vertrouwen van financiële markten in instellingen essentieel. De heer Knot, toenmalig divisiedirecteur Toezicht beleid, licht dit als volgt toe in zijn openbaar verhoor:

Vraag: «Dus de rust laten weerkeren is een belangrijk afwegingspunt?»

De heer Knot: «Ja, want rust betekent vertrouwen van de financiële markten. Het gaat om het vertrouwen van de financiële markten in die instelling, in het feit dat die instelling voldoende gestut is, hetzij door haar eigen kapitaal hetzij door steun vanuit de overheid.»

Vraag: «Is dat dan het bepalende in zo'n situatie?»

De heer Knot: «Ja, dat is het bepalende. Het gaat uiteindelijk om het herstel van de financiële stabiliteit. Of je dat nu «rust» of «stabiliteit» noemt, die concepten liggen natuurlijk erg in elkaars verlengde. Uiteindelijk, als je te maken hebt met een systeemcrisis – dus zeg maar: vanaf 15 september 2008 – dan is het primaire doel het herstel van financiële stabiliteit. Als je daar niet in slaagt, dan bedragen de kosten van de maatschappelijke ontwrichting echt een veelvoud van de bedragen die nu geïnvesteerd zijn.»¹

Het belang van de financiële stabiliteit als leidend uitgangspunt is bij een aantal crisismaatregelen duidelijk naar voren gekomen, bijvoorbeeld bij de verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen en de tweede steunverlening aan ING in januari 2009. Met betrekking tot ING heeft de toezichthouder in het onderhandelingsproces duidelijk aangegeven wanneer de door het ministerie gewenste vergoeding voor de Staat, onverantwoord was.

De heer Bos: (...) «Als je – dat was naar de mening van DNB het geval – een zodanig hoge prijs vraagt van ING voor de hulp die je zult leveren dat het er slechter van wordt in plaats van beter, trekken wij dat ons uiteindelijk ook aan. DNB moest beoordelen vanuit de financiële stabiliteit en heeft dat gedaan. Ik vond het vervelend, ik vond het lastig en ik vond het irritant, maar het was zijn goed recht. Ik zeg dat ook nadrukkelijk zo omdat een beetje het beeld is ontstaan dat DNB aan de zijde van ING opereerde. DNB had gewoon een eigen verantwoordelijkheid voor de financiële stabiliteit. Ik kan daar verder van alles van vinden, maar uit hoofde van die verantwoordelijkheid gaf hij dat oordeel af.»²

Daarnaast speelt de financiële stabiliteit een belangrijke rol bij de kapitaalverstrekkingfaciliteit. De achterliggende gedachte van deze faciliteit is het herstel van het vertrouwen in individuele instellingen, en daarmee het vertrouwen in het financiële stelsel, door het verhogen van de kapitaalbuffers van financiële instellingen. DNB lijkt bij het herkapitaliseren aan de conservatieve kant te zitten en liever te veel dan te weinig kapitaal te willen injecteren. Bij de kapitaalinjectie in AEGON adviseert DNB vanuit dit perspectief om circa 4 miljard euro kapitaal te verschaffen. DNB kan echter wel instemmen met de uiteindelijke kapitaalinjectie van 3 miljard euro, omdat deze volgens DNB wel prudentieel verantwoord is.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 9 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

Mevrouw Kellermann: «Zowel AEGON, als het ministerie van Financiën als DNB heeft uiteraard berekeningen gemaakt. Ik gaf al aan dat bij het bepalen van dit soort bedragen, bij het kijken naar kapitaal, een groot element van aannames een rol speelt. Zoals u van een toezichthouder kunt verwachten, waren onze aannames wat somberder dan die van AEGON. Dat verklaart het verschil.»

Vraag: «Dat raakt inderdaad aan wat de minister wel eens heeft gezegd: het gaat om een dikke trui voor de winter. Maar aan u is in belangrijke mate te beoordelen hoe dik die trui moet zijn gezien de te verwachten temperatuur.»

Mevrouw Kellermann: «Ja, wij hadden er graag nog een sjaal bij gedaan.»¹

Enkele Nederlandse banken in het stelsel zijn van dusdanige omvang dat hun omvallen de financiële stabiliteit van het gehele systeem in gevaar brengt. Volgens zowel DNB als het ministerie van Financiën is de systeemrelevantie van instellingen afhankelijk van de omstandigheden. In crisistijd kunnen instellingen die niet als systeemrelevant worden beschouwd toch als zodanig worden bestempeld vanwege vertrouwens-effecten.

De heer Knot: «Nee. Wat de heer Gerritse heeft opgemerkt, is wel terecht, namelijk dat systeemrelevantie situationeel bepaald is. Wat vandaag niet systeemrelevant is, kan morgen wel degelijk systeemrelevant zijn. Dat moet je dus ook vrij continu monitoren. (...) Dat beeld is afhankelijk van de vraag of wij tegen de achtergrond van een systeemcrisis aan het praten zijn of niet. Of het bijkantoor van de IJslandse bank nu echt systeemrelevant was ... Het gaf in ieder geval aanleiding tot een hoop additionele maatschappelijke onrust terwijl er al een vertrouwenscrisis aan de gang was in de financiële sector.»²

Ad. 4 Maatwerk en flexibiliteit

Voor DNB is een belangrijk uitgangspunt om verschillende instrumenten beschikbaar te hebben en deze in te zetten afhankelijk van de problemen waar financiële instellingen mee te maken hebben. Bij de vormgeving van de maatregelen die op 9 oktober 2008 zijn gepresenteerd, heeft DNB vastgehouden aan een zestal elementen. Deze elementen, waaronder ruime liquiditeitsverstrekking, een hogere depositogarantiedekking, herkapitalisatie en een oplossing voor geïnfecteerde portefeuilles op bankbalansen zouden in enige vorm terug moeten komen in de maatregelen.³ DNB legt daarmee de nadruk op flexibiliteit en de mogelijkheid voor maatwerk.

De heer Houben: «Misschien is dit een goede omschrijving: wij waren bij de bank sterk voor flexibiliteit om een chirurgische aanpak te kunnen toepassen op onze instellingen. We hebben in Nederland een zeer heterogeen financieel stelsel met verschillende soorten instellingen. Wij wilden afhankelijk van het probleem bij de verschillende instellingen heel gericht kunnen ingrijpen. In één geval zou dat herkapitalisatie zijn, in een ander geval zou dat funding kunnen zijn. Later kwamen wij tot dat inzicht. In een ander geval zou dat iets aan de actiefzijde kunnen zijn. Wij probeerden te zien wat nu het meest scherpe instrument was om het probleem aan te pakken.»³

¹ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Kellermann, 28 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 9 december 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Houben, 23 november 2011.

In het persbericht van 9 oktober 2008 waarin de uiteindelijke maatregelen worden aangekondigd, staat opgenomen: «zo nodig kunnen financiële ondernemingen voorts in overleg treden met de autoriteiten over specifieke balansproblemen». DNB had, aldus de heer Houben, sympathie voor de gedachte om problemen gericht op te lossen. Waar nodig was dat een oplossing voor een portefeuille besmette activa.

De heer Wellink: «Hierover zit daar heel duidelijk een haakje, een zin in. Echter, als je je verplaatst in die tijd, was het standpunt van het departement volstrekt begrijpelijk. Ik heb mij er persoonlijk eigenlijk nooit echt over opgewonden. Er waren wel eens opwindingen, bij mij misschien ook, als je niet snel genoeg je zin kreeg.»¹

Box 10.2 Samenwerking internationale toezichthouders

Bij Fortis, Icesave, AEGON en ING speelt het internationale aspect en de samenwerking met buitenlandse toezichthouders een belangrijke rol. Het toezicht wordt bij Fortis en Icesave in de eerste plaats door toezichthouders in het buitenland uitgeoefend. In het geval van AEGON en ING is de Amerikaanse toezichthouder eerst verantwoordelijk voor het toezicht op de omvangrijke activiteiten ter plaatse, activiteiten die een belangrijke oorzaak bleken voor de problemen van deze instellingen. DNB heeft minder informatie en minder mogelijkheden om te grijpen. Buiten de Europese Unie (EU) is hij afhankelijk van vrijwillige afspraken met buitenlandse toezichthouders. Tijdens de openbare verhoren verklaren vertegenwoordigers van DNB dat de samenwerking met de Amerikaanse toezichthouder geen problemen heeft opgeleverd.

Zoals beschreven in het rapport Verloren krediet, is binnen de Europese Unie het toezicht op banken met grensoverschrijdende activiteiten gestoeld op het zogenaamde home state control. Dit is het principe dat de toezichthouder van de staat van herkomst toezicht houdt op een bank. Er geldt dus geen vergunningplicht voor banken die hun zetel hebben in een lidstaat van de Europese Unie en daar onder toezicht staan en die daarnaast in een andere lidstaat van de Europese Unie activiteiten verrichten door middel van een bijkantoor. Dit Europeesrechtelijke raamwerk geldt ook voor de landen die partij zijn bij de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER), waaronder IJsland. De toezichthouder in de home state is verantwoordelijk voor het toezicht op de solvabiliteit en liquiditeit van de gehele bank. De toezichthouder in de host state mag alleen toezicht houden op de liquiditeit van het bijkantoor. De toezichthouders moeten elkaar met dat doel voorzien van alle benodigde informatie.

Uit de casussen van Fortis en Icesave blijkt dat samenwerking, waaronder de uitwisseling van informatie, tussen toezichthouders uit verschillende Europese landen zeer te wensen overlaat.² In Verloren krediet heeft de commissie al geconstateerd dat de kern van de problemen rondom Icesave onder andere te wijten is aan de opzet van het Europese stelsel van home state control. Daarbij wordt aangetekend dat met name in crisissituaties het stelsel ernstige tekortkomingen kent aangezien dan nationale belangen een dominantere rol gaan spelen.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

² In haar rapport Verloren krediet heeft de Tcofs uiteengezet wat het dilemma van nationale toezichthouders is bij het uitwisselen van informatie met andere nationale toezichthouders.

De casus Fortis toont het belang van samenwerking tussen buitenlandse toezichhouders. Zo is naderhand gebleken dat DNB over beperkte informatie van de andere banken uit Fortis (Santander en RBS) heeft beschikt op het moment dat zij ingrijpt bij Fortis. Dit heeft het optreden van de toezichhouder er niet makkelijker opgemaakt. Dit wordt beaamd door de heer Knot.

Vraag: *«Die spanning hebben wij natuurlijk heel duidelijk gezien in de crisis die wij nu onderzoeken. Wij hebben een aantal voorbeelden langsgelopen van activiteiten in de Verenigde Staten waar de toezichthouder daar allerlei dingen goedkeurde en de rekening vervolgens terecht kwam bij de Nederlandse belastingbetaler. De inzichten die u nu formuleert, zullen niet alleen in deze ruimte worden geventileerd maar ook in de sporthal waar u met al uw Europese collega's vergadert. Hebt u het gevoel dat dit nu een andere kant opgaat, ook bijvoorbeeld het uitwisselen van informatie? Wij hebben al stilgestaan bij de Britten. Wij weten dat er destijds rondom RBS ruimte was voor verbetering in de onderlinge uitwisseling van informatie.»*

De heer Knot: *«To put it mildly!»¹*

Daarnaast wordt het optreden van de Nederlandse autoriteiten bij de acute crisis rond Fortis bemoeilijkt doordat er sprake is van een niet-optimale verhouding tussen de top van de Belgische en Nederlandse toezichthouder. Al sinds de plannen van het consortium om ABN AMRO over te nemen staat de verhouding tussen de Belgische en Nederlandse toezichthouder onder druk. Een overname van de Nederlandse activiteiten van ABN AMRO door Fortis brengt de vraag met zich mee hoe het toezicht op Fortis er uit zou moeten zien als het gewicht van de activiteiten veel zwaarder in Nederland komt te liggen. De verhoudingen tussen de Belgische en Nederlandse toezichthouder lijken zich verder negatief te ontwikkelen naarmate Fortis meer in de problemen komt. De verklaring van de heer Bos is illustratief.

De heer Bos: *« (...) Het enige wat ik kon constateren was dat het geen optimale verhouding was. Ik herinner me fotografisch telefoongesprekken tussen de heer Wellink en de heer Servaes waarbij de hoorn echt een halve meter van het oor moest worden gehouden vanwege wat er aan de andere kant van de lijn allemaal werd gezegd. Dus dat was niet altijd even vrolijk.»²*

De heer Knot verklaart dat zolang sprake is van afzonderlijke nationale toezichhouders de informatiedeling tussen deze toezichhouders niet optimaal zal zijn.

De heer Knot: *«Ik denk dat die situatie verbeterd is, bijvoorbeeld doordat wij nu toezichtcolleges hebben gecreëerd rondom alle internationaal actieve instellingen. Dat is een innovatie. De informatiedeling zal echter nooit perfect worden. Die zal niet perfect worden zolang er nog sprake is van de nationale belastingbetaler. Daar zitten gewoon grenzen aan. Toezichthouders zijn ook gewoon mensen. Als er belangentegenstellingen zijn, sta je voor de vraag welk belang je geacht wordt te vertegenwoordigen: dat van de Europese belastingbetaler of dat van de Nederlandse belastingbetaler. Ik word*

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 9 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 7 december 2011.

afgerekend door u. Ik word niet door het Europees Parlement afgerekend op het moment dat ik mijn taak niet goed doe. Ik wil dus toch graag mijn toezicht zo doen dat ik niet al te vaak hier hoeft te zitten.»¹

Samenwerking en rolverdeling tussen het ministerie van Financiën en DNB

In de voorgaande paragraaf zijn, op basis van de onderzochte maatregelen, een aantal uitgangspunten van het ministerie van Financiën en DNB geschetst. De crisismaatregelen geven niet alleen inzicht in deze uitgangspunten, maar ook in de wijze waarop zowel het ministerie van Financiën als DNB daarmee in grote lijnen is omgegaan. Het gaat hierbij om de samenwerking en de rolverdeling tussen beide partijen in de crisis.

Financiële stabiliteit versus belang van de belastingbetaler

Zowel de minister van Financiën als de president van DNB is verantwoordelijk voor het bewaken van de stabiliteit van het financiële stelsel. DNB is primair verantwoordelijk voor de soliditeit van individuele instellingen en de stabiliteit van het financiële stelsel, terwijl het ministerie van Financiën niet alleen een verantwoordelijkheid heeft voor de financiële stabiliteit, maar ook voor een verantwoording richting de belastingbetaler.¹ De commissie stelt op basis van de openbare verhoren vast dat voor DNB duidelijk is hoe deze verantwoordelijkheden zich verhouden indien er belastingmiddelen worden ingezet.

De heer Wellink: «Ik heb mij niet op het standpunt van de belastingbetaler gesteld, omdat dit een verantwoordelijkheid van de minister is. Wij kijken vanuit de verantwoordelijkheid van de toezichthouder. Dat zijn verschillende aanvliegroutes. Er kan sprake zijn van een spanningsveld omdat wij prudentieel aan de veilige kant willen zitten en de minister voor de belastingbetaler aan de veilige kant wil zitten. Dan komt daar meestal een verstandig compromis uit, soms met het accent iets meer de ene richting uit.»

Vraag: *«Is dat uw enige invalshoek, uw enige rol in dezen: zorgen voor een zo veilig mogelijke, zo sterk mogelijke bankensector?»*

De heer Wellink: «Nee, het zou dwaas zijn om het te verabsoluteren en te zeggen: wij hebben helemaal geen oog voor andere aspecten. Het is echter niet onze eerste verantwoordelijkheid. Dat wij een oplossing accepteren die misschien niet helemaal naar onze zin is, blijkt wel uit het feit dat wij andere aspecten in de beschouwing betrekken. Maar nogmaals, dit zijn aspecten waar wij niet de eerste verantwoordelijkheid voor hebben.»²

De rolverdeling tussen het ministerie van Financiën en DNB gedurende een crisissituatie is, in tegenstelling tot de verschillende taken en bevoegdheden van beiden, niet wettelijk vastgelegd. In het MoU dat DNB en de minister van Financiën in 2007 overeenkomen, is opgenomen dat «indien DNB tekenen ontwaart van een crisis bij een financiële onderneming, DNB de minister tijdig informeert over zijn beoordeling van de situatie en de eventuele crisismaatregelen».³

Uit het dossieronderzoek en de openbare verhoren is gebleken dat de minister van Financiën DNB beschouwt als zijn belangrijkste adviseur. Ook lijkt het geen twijfel dat DNB zichzelf beschouwt als adviseur van de Staat.² De uitgangspunten die de minister hanteert zijn bij iedere

¹ DNB, De Nederlandse crisismaatregelen ter bestrijding van de acute problemen in het financiële stelsel.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

³ Afspraken tussen De Nederlandsche Bank en de minister van Financiën over informatie-uitwisseling en overleg inzake financiële stabiliteit en crisismanagement, 12 februari 2007.

maatregel opnieuw afgezet tegen de uitgangspunten van DNB. Het is de minister van Financiën die uiteindelijk beslist op welke wijze publieke middelen worden ingezet. DNB trekt aan de bel indien hij onverantwoorde consequenties ziet als gevolg van een maatregel. De heer Knot schetst het als volgt:

Vraag: «Ik wil met u verdergaan over de verhouding tussen DNB en de regering in crisistijd. Tijdens de crisis hebben we gezien dat het belang van de belastingbetaler niet altijd in lijn ligt met de prudentiële eisen van DNB. Financiën heeft dat argument hier veelvuldig gegeven. Hoe gaat u daarmee om?»

De heer Knot: «Wij hebben toch in beginsel onze eigen verantwoordelijkheid, maar wij gaan niet over het inzetten van belastingmiddelen. Daar gaat terecht het ministerie van Financiën over. Op het moment dat het ministerie naar ons toe komt met een voorgestelde interventie, zullen wij altijd vanuit onze eigen prudentiële verantwoordelijkheid aangeven wat daarvan de consequenties zijn en of wij dit wel of niet verantwoord vinden.»¹

Voor de minister van Financiën is de beoordeling van DNB als het ging over de stabiliteit van het financiële stelsel van doorslaggevend belang geweest.

De heer Bos: «(...) Als de toezichthouder zegt «wat je nu wilt doen, bedreigt de stabiliteit van het financiële systeem», neem ik dat uiteraard serieus. Dan zeg ik: oké, dan doen wij het niet.»²

DNB als adviseur Staat en uitvoerder prudentiële toets

De exacte rol die de toezichthouder zich toemeet, en de invulling daarvan bij de verschillende crisismaatregelen, is afhankelijk van de mate waarin de financiële stabiliteit in het geding is in de ogen van DNB. Zo is het beeld bij de commissie dat bij de acute crisis bij Fortis het ministerie van Financiën en DNB samen hebben opgetrokken. Informatie wordt onderling gedeeld en medewerkers van beide organisaties zitten in de onderhandelingsdelegaties. Bij de latere herkapitalisaties heeft DNB geacteerd vanuit zijn rol als adviseur en uitvoerder van de prudentiële toets. Tijdens de crisis heeft de minister van Financiën het oordeel van DNB gevolgd op de momenten dat de toezichthouder een mogelijke oplossingsrichting als prudentieel onaanvaardbaar bestempelt. Dit is bijvoorbeeld tijdens de onderhandelingen met ING over de IABF nadrukkelijk aan de orde.

Vraag: «Dat snap ik. Het gaat erom of u tijdens die onderhandelingen hebt gezegd tot hier en niet verder.»

De heer Wellink: «Op dat moment, wat er op tafel lag, ik ken de details daar op het moment niet meer van, hebben wij bij de bank daarvan gezegd: zo moet het niet. Nou, dat heeft de minister geaccepteerd. Er zijn stevige discussies geweest, die geloof ik hebben geduurd van acht uur tot vijf uur in de ochtend. Uiteindelijk zijn we uit elkaar gegaan, en toen is er tussen ING en Financiën een oplossing gevonden die wij aanvaardbaar vonden.»³

De commissie heeft echter ook geconstateerd dat de invulling van de rol door DNB gedurende de onderhandelingsprocessen met financiële instellingen niet altijd even helder is geweest. De commissie heeft

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 9 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 8 december 2011.

vastgesteld dat het eerste advies van DNB aan de Staat over de hoogte van de benodigde steun voor AEGON niet is gevolgd. DNB stemt in met een lager bedrag dan hij heeft geadviseerd, omdat ook met een lager bedrag de stabiliteit van de financiële sector niet in gevaar komt. De heer Wellink verklaart dat DNB in een aantal gevallen een andere keuze zou hebben gemaakt, maar dat ze «konden leven» met de keuze van het ministerie.

De heer Wellink: «Ja. Het truitje dat wij voor ogen hadden voor die instelling, was meer bedoeld voor de Alt-A-portefeuille, die wij als de primaire kern van het probleem zagen. Dit was ook een truitje, maar meer een generiek truitje. Als ik uw vraag mag interpreteren als «was u het met elkaar eens over die 10 mld.?», dan is het antwoord «ja».»

Vraag: «En als we kijken naar AEGON, naar die 3 mld.?»

De heer Wellink: «Dan is het antwoord ook «ja», zij het – dit geldt voor beide operaties – dat de startpunten verschillend waren. Bij AEGON zijn wij met een hoger cijfer begonnen, maar wij konden leven met 3 mld. Bij ING zijn wij begonnen met het eruit halen van de Alt-A-portefeuille, maar wij konden leven met die 10 mld., omdat daar ook een bedrag in zat dat bedoeld was om eventuele problemen bij de Alt-A-portefeuille.»¹

De minister heeft erop vertrouwd dat DNB zijn beoordelingen gericht heeft op hetgeen minimaal nodig is om de stabiliteit niet in gevaar te brengen en niet zonder meer aan «de veilige kant is gaan zitten».²

Bij de kapitaalverstrekkingfaciliteit en de garantiefaciliteit is het advies van DNB expliciet ingebouwd. DNB velt het oordeel of een instelling «in de kern gezond» is. De minister van Financiën meldt daarbij aan de Kamer dat DNB de enige is die een dergelijk oordeel kan vellen. Hij veronderstelt daarbij dat DNB kan beoordelen of er sprake is van onbekende risico's.

De heer Bos: «Ik heb niet gezegd: als er onbekende risico's zijn dan doen wij geen injectie. Ik heb gezegd dat als de Nederlandse toezichthouder van mening is dat er onbekende risico's zijn, wij geen injectie doen. Wij zijn dus afgegaan op het oordeel van de toezichthouder.»

Vraag: «En u ging ervan uit dat de heer Wellink op dat moment dat inzicht wel had?»

De heer Bos: «Ik kon niet anders dan dat veronderstellen.»²

Uit het onderzoek van de commissie komt het beeld naar voren dat de minister van Financiën vooraf geen expliciete vragen heeft gesteld aan DNB over de mate waarin DNB in staat was om een beoordeling te geven van de risico's. Met de uitvoering van crisismaatregelen heeft de minister van Financiën moeten vaststellen dat het lastig was voor DNB om een oordeel te vellen over risico's op de balans. De commissie constateert dat het ministerie van Financiën in de loop van de crisis in de verschillende casussen dan ook ervoor heeft gekozen om naast de toezichthouder externe adviseurs in te schakelen. Dit is gebeurd bij de kapitaalinjecties en bij de IABF voor ING.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

10.4.3 Conclusies acute crisisfase

In de acute crisisfase wordt door de minister van Financiën en DNB daadkrachtig opgetreden

De commissie constateert dat de minister van Financiën en DNB, mede door de beperkte voorbereiding op een systeemcrisis, gedwongen zijn om in een kort tijdsbestek na te denken over de opstelling en uitvoering van crisismaatregelen. In ogenschouw nemend dat er vooraf geen beleidsinstrumentarium ligt, stelt de commissie vast dat het ministerie van Financiën en DNB onder hoge druk de besluitvorming over een aantal ingrijpende maatregelen hebben voorbereid. Hierbij ligt het voortouw bij de minister van Financiën. De commissie is van oordeel dat er daadkrachtig is gehandeld door betrokken partijen op het moment dat voor hen duidelijk wordt dat individuele instellingen en het financiële stelsel als geheel in grote problemen verkeren.

Nauwe samenwerking tussen minister van Financiën en minister-president.

De commissie constateert dat uiteindelijk alle besluiten betreffende de crisismaatregelen door de minister van Financiën zijn genomen in nauw overleg met de minister-president. Uit het onderzoek van de commissie komt naar voren dat het contact en de informatie-uitwisseling tussen de minister en de minister-president goed verliep.

Besluitvorming over de crisismaatregelen in de ministerraad en de regiegroep tekortgeschoten

De problemen tijdens de crisis krijgen binnen korte tijd een dusdanige aard en omvang dat ze de portefeuille van de minister van Financiën overstijgen. De commissie constateert dat alle crisismaatregelen pas achteraf zijn toegelicht in de ministerraad. Er heeft geen concrete besluitvorming plaatsgevonden in de ministerraad.

De commissie constateert dat de gang van zaken in de ministerraad rondom de crisismaatregelen niet tot bezwaar heeft geleid bij de overige bewindspersonen. Er wordt een regiegroep opgericht om de meest betrokken bewindspersonen aangehaakt te houden bij de te nemen crisismaatregelen. De commissie constateert dat de regiegroep niet meebeslist heeft over een aantal belangrijke crisisbesluiten met vergaande financiële consequenties (de individuele kapitaalinjecties en de IABF voor ING) en beperkt betrokken is geweest bij de andere ingrepen. De tweede vicepremier is niet meer dan de andere ministers in de regiegroep betrokken bij de besluitvorming.

De commissie is van oordeel dat het voor de hand had gelegen als de crisismaatregelen ter instemming waren voorgelegd in de ministerraad. De commissie heeft er begrip voor dat niet alle crisismaatregelen vooraf in de ministerraad zijn voorgelegd. Tijdens de crisis is sprake geweest van een uitzonderlijke situatie, waarin snel moest worden gehandeld. De commissie is echter wel van mening dat met betrekking tot de algemene maatregelen (garantieregeling en de kapitaalverstrekkingfaciliteit) en de IABF voor ING de tijd aanwezig was, en genomen had moeten worden, om de ministerraad te betrekken bij de totstandkoming van deze maatregelen.

Gezien het belang om snel overleg te kunnen plegen en gevoelige informatie binnen een kleine groep te delen, vindt de commissie het instellen van de regiegroep een goed alternatief om de betrokken

bewindspersonen bij de crisismaatregelen te betrekken. Aangezien in de praktijk in de regiegroep echter vooral informatie is uitgewisseld, is de commissie van mening dat de regiegroep, zoals deze heeft gefunctioneerd tijdens de crisis, onvoldoende toegevoegde waarde heeft gehad. De commissie is van oordeel dat, aangezien de besluitvorming noch in de ministerraad noch in de regiegroep heeft plaatsgevonden, de overige ministers door de minister-president en de minister van Financiën te weinig betrokken zijn bij de besluitvorming over de crisismaatregelen. De commissie is van oordeel dat de tweede vicepremier, gezien zijn functie als leider van een regeringspartij, meer invulling aan zijn rol had moeten geven.

Spanning tussen invullen rol DNB als adviseur van de minister en rol DNB als prudentieel toezichthouder

De commissie stelt vast dat DNB twee rollen heeft in een crisissituatie. Enerzijds is DNB prudentieel toezichthouder, anderzijds is hij adviseur van de minister van Financiën. Het is voor de minister van Financiën mogelijk om af te wijken van een advies van DNB of van een advies van een extern ingehuurde adviseur. De commissie constateert dat DNB uiteindelijk bij alle crisismaatregelen duidelijk kenbaar heeft gemaakt wanneer een voorgenomen maatregel prudentieel onverantwoord zou zijn. De minister heeft het oordeel van DNB in deze gevallen gevolgd. De minister van Financiën is uiteindelijk verantwoordelijk voor het genomen besluit.

De crisismaatregelen in ogenschouw nemend, constateert de commissie dat er een spanning kan optreden tussen het adviseren van DNB ten behoeve van de besluitvorming door de minister en het optreden van DNB als prudentieel toezichthouder. Aangezien de toezichthouder in de acute crisisfase primair heeft gehandeld vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de stabiliteit van de financiële sector, waren belangen zoals beperking van kosten en risico's voor de Staat en belastingbetaler daaraan ondergeschikt.

De uitgangspunten die DNB hanteert blijken van belang om tegenwicht te bieden aan de inzet van financiële instellingen en het uitgangspunt van de minister van Financiën, die geneigd zijn om steun zo beperkt mogelijk te houden. Het uitgangspunt van DNB is om aan de veilige kant te zitten iets verder te gaan dan de minimaal benodigde steun. Dit is ook in het eigenbelang van de toezichthouder aangezien falende instellingen aanzienlijke reputatieschade met zich mee kunnen brengen.

Naar de mening van de commissie is de primaire taak van DNB in een dergelijk traject die van prudentieel toezichthouder. Daarnaast is DNB een belangrijke rol toebedeeld als adviseur van en informatieverstrekker aan de minister van Financiën. Volgens de commissie heeft de prudentiële toets tijdens de crisis adequaat gefunctioneerd. De onduidelijkheid over de invulling van de verschillende rollen door DNB bij zijn advies acht de commissie niet wenselijk. De commissie is van mening dat voorafgaand aan de crisis hierover helderder en duidelijker afspraken gemaakt hadden moeten worden.

10.5 Evaluatiefase

De laatste fase van het crisismanagement bestaat uit de evaluatiefase. In deze fase wordt gereflecteerd op het handelen in de acute crisisfase en geanalyseerd welke onderdelen in de crisismanagementstructuur ontbreken of verbetering vragen. Aan de hand van deze evaluaties kunnen

vervolgens bestaande afspraken en draaiboeken aangevuld of aangescherpt worden.

In deze paragraaf wordt toegelicht op welke wijze het ministerie van Financiën, DNB en het kabinet hun handelen tijdens de crisis hebben geëvalueerd en welke wijzigingen zij hebben doorgevoerd.

10.5.1 Evaluatie crisismaatregelen en crisisaanpak

De heer Gerritse heeft aangegeven dat op het ministerie van Financiën geen evaluaties hebben plaatsgevonden van de genomen crisismaatregelen en de crisisaanpak.

Vraag: *Heeft er eigenlijk een evaluatie plaatsgevonden van de faciliteit en de injecties?*

De heer Gerritse: Niet in die strikte zin. Wat er wel gebeurd is, is dat we in de loop van het najaar van 2009, de jaarwisseling 2009 en 2010, toen het zich allemaal leek te settelen en te kalmeren, ons wel zijn gaan afvragen ... Er is een periode geweest even daarvoor waarin we ons afgevraagd hebben: stel dat er nog iets zou moeten gebeuren, zouden wij dan hetzelfde instrument weer gebruiken? Ik denk dat de conclusie zich aftekende dat we dat niet zouden doen, dat we eerder zouden denken aan bijvoorbeeld claimmissies, te onderschrijven door de Staat, omdat we gaandeweg de particuliere markt weer terugwilden in dit type operaties.»

(...)

Vraag: (...) *«Is de crisisaanpak geëvalueerd?»*

De heer Gerritse: «Het antwoord is hetzelfde als ik net gaf. Niet in expliciete zin. Er is gekeken naar instrumenten. Sommige instrumenten lijken misschien beter te hebben gewerkt dan andere of zouden voor herhaling vatbaar kunnen zijn. In die zin wel, maar niet een heel framework. Ik denk dat die vraag ook aan de orde is in het licht van wat ons in veel bredere zin allemaal te doen staat in de financiële sector. Daar hoort ook de vraag bij hoe de verantwoordelijkheid is ten opzichte van de overheid en hoe de sector zelf voldoende maatregelen kan nemen om het zo ver niet te laten komen en wat de overheid vervolgens te doen staat. Zo'n evaluatie is eigenlijk veel meer nodig dan dat je kijkt naar het specifieke optreden van het departement toen en de specifieke instrumenten die toen aan de orde waren.»¹

De heer Bos vertelt dat de instelling van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel door de Kamer reden is geweest om af te zien van een alomvattende evaluatie door het ministerie.

Vraag : *«Heeft binnen het ministerie een evaluatie plaatsgevonden?»*

De heer Bos: «Niet in de zin van de manier waarop u het nu doet. Daar is een reden voor. Wij zagen op een gegeven moment dat er een tijdelijke commissie zou komen en daarna de parlementaire enquêtecommissie. Dat was voor ons een reden – in elk geval in de tijd dat ik actief was – om niet zelf allerlei dingen te gaan ondernemen. Op deeldossiers zijn natuurlijk wel evaluaties geweest, zoals rondom het afgeven van de verklaringen van geen bezwaar. Er is

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

natuurlijk allerlei nieuwe wetgeving in gang gezet, die ook berustte op gerezen inzichten over wat er goed en wat er fout ging. Een alomvattende evaluatie van het begin tot het eind van de periode heeft echter niet plaatsgevonden.»¹

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel is door het ministerie van Financiën wel veel wet- en regelgeving in gang gezet (zie box 10.3).

Box 10.3 Ontwikkelingen sinds de crisis

Sinds het uitbreken van de kredietcrisis zijn verschillende ontwikkelingen bij het ministerie van Financiën, op het terrein van de financiële markten en bij DNB in gang gezet. Hieronder wordt een aantal voor dit onderzoek relevante ontwikkelingen uiteengezet.

Funciescheiding thesaurier-generaal – secretaris-generaal

De heer De Jager vindt bij zijn aantreden als minister van Financiën de combinatie van de functie thesaurier-generaal en secretaris-generaal in een tijd van een financiële crisis «nogal zwaar».² Op het moment dat deze vacature zich voordoet, geeft hij richting de bestuursraad van het ministerie aan dat hij van mening is dat een thesaurier-generaal zich volledig moet kunnen manifesteren en dus een aparte functie moet zijn. Op 1 juli 2011 en 15 augustus 2011 zijn de heer Vijlbrief en de heer Van Zwol benoemd tot respectievelijk thesaurier-generaal en secretaris-generaal.

Cultuurverandering toezicht DNB

Op 16 augustus 2010 publiceert DNB het «Plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB». Het plan bevat concrete maatregelen om effectief toezicht daadwerkelijk af te dwingen en te borgen. DNB richt zich daarbij met name op de werkwijze, de bemensing en de accountability van het toezicht.³ Op hoofdlijnen bevat het plan de volgende activiteiten:

- de toezichtsector van DNB wordt gereorganiseerd. Er worden onder meer twee nieuwe afdelingen opgericht voor interventie en intern risicomanagement;
- het personeelsbeleid wordt aangescherpt en het functioneren van het topmanagement wordt periodiek beoordeeld;
- DNB participeert in peer reviews door Europese toezichthouders;
- de rol van de raad van commissarissen wordt versterkt.

Versterking Europees toezicht

Per 1 januari 2011 zijn drie nieuwe Europese toezichthoudende autoriteiten opgericht: de Europese Bankenautoriteit (EBA), de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EIOPA), en de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA). Daarnaast is een Europees Comité voor systeemrisico's opgericht (ESRB). Deze toezichthouders moeten bijdragen aan de stabiliteit, eenheid en doeltreffendheid van het financiële stelsel in Europa.

Visie toezicht op afstand

Op 10 februari 2011 heeft de minister van Financiën zijn visie «toezicht op afstand – de relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders, De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM)» naar de Kamer gestuurd.⁴ In de visie beschrijft de minister hoe hij invulling geeft aan het toezicht op

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 7 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer De Jager, 9 december 2011.

³ De Nederlandsche Bank, Plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB, 16 augustus 2010.

⁴ Minister van Financiën, Toezicht op afstand – de relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders, De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM), 10 februari 2011.

DNB en de AFM en hoe hij dit toezicht zal versterken. De visie kondigt diverse versterkingen aan in de interne governance van DNB en de AFM en een uitbreiding van het wettelijke instrumentarium voor de minister van Financiën om, indien nodig, te interveniëren. Naast een versterking van de governance zal de aansprakelijkheid van de toezichthouders, in lijn met aanbeveling 26 van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel, worden beperkt.¹

Actieplan financiële sector

Op 15 maart 2011 stuurt de minister van Financiën zijn «Actieplan financiële sector» naar de Kamer. Mede in reactie op de aanbevelingen van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel heeft de minister in aanvulling op de door hem ingezette beleid- en wetgevingstrajecten besloten tot het opstellen van dit actieplan. Het plan bevat tien actiepunten, uiteenlopend van de invoering van de interventiewet tot de invoering van de bankierseed.²

Pijlers totaalpakket beleids- en wetgevingsinitiatieven

Op 20 oktober 2011 heeft de minister van Financiën in een brief aan de Kamer zijn beleids- en wetgevingsinitiatieven in samenhang gepresenteerd aan de hand van de volgende drie pijlers:

1. een solide financiële sector;
2. versterking positie van de consument en gedrags- en cultuurverandering in de financiële sector (inclusief beloningen);
3. versterking van het institutioneel kader.¹

In de bijlagen bij de brief wordt onder meer de voortgang op de 27 aanbevelingen van de commissie-De Wit I en de 10 actiepunten uit het Actieplan financiële sector beschreven.

Oprichting NLFI

Ingevolge de machtigingswet (Wet stichting administratiekantoor beheer financiële instellingen) is op 1 juli 2011 de Stichting administratiekantoor beheer financiële instellingen opgericht. In de praktijk zal de stichting opereren onder de naam NLFI (NL Financial Investments). Op 29 september 2011 zijn, in overeenstemming met de machtigingswet, de aandelen ABN AMRO Group N.V., ASR Nederland N.V. en ABN AMRO Preferred Investments B.V. overgedragen en gecertificeerd. De minister heeft op 23 september 2011 drie bestuurders benoemd. De relevante toezichthouders hebben ingestemd met deze aandelenoverdracht en DNB heeft laten weten geen bezwaar te hebben tegen de benoeming van de bestuurders. Met deze stappen is NLFI daadwerkelijk van start gegaan. In de nieuwe situatie is de Staat certificaathouder, wat zijn invloed beperkt. De minister van Financiën heeft wel invloed op principiële of zwaarwegende beslissingen en hij kan het bestuur daarvoor bindende steminstructies geven.³

Interventiewet

De Interventiewet voorziet, in lijn met aanbeveling 14 van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel, in een aanvulling van de interventiemogelijkheden bij financiële ondernemingen voor de bevoegde autoriteiten. Ten eerste krijgt DNB met het wetsvoorstel de bevoegdheid om een plan tot overdracht van deposito's, activa of passiva, of aandelen aan een derde voor te bereiden. Ten tweede krijgt de minister van Financiën de bevoegdheid om in geval van gevaar voor de stabiliteit van het financiële stelsel onmiddellijk voorzieningen te treffen of, in het uiterste geval, tot onteigening over

¹ Kamerstuk 31 980, nr. 55.

² Minister van Financiën, Actieplan financiële sector, 15 maart 2011.

³ Brief minister van Financiën aan Kamer d.d. 6 oktober 2011.

te gaan. De Interventiewet is op 14 februari 2012 met algemene stemmen door de Tweede Kamer aangenomen.

Europees instrumentarium

Op Europees niveau wordt gewerkt aan instrumenten die de schokbestendigheid van het financiële systeem bevorderen en de opbouw van onevenwichtigheden tegengaan. Zo wordt gewerkt aan contracyclische kapitaalbuffers en aanvullende kapitaalbuffers voor systeemrelevante financiële instellingen. Ook dienen financiële instellingen een strategie te ontwikkelen hoe in een crisis de belangrijke (maatschappelijke) functies van een financiële instelling gewaarborgd kunnen worden: de zogenoemde «recovery and resolution plans» (rrp's). Deze instrumenten zullen uiteindelijk worden verwerkt in nationale wet- en regelgeving, op basis waarvan DNB volgens de minister een betere invulling kan geven aan het macroprudentiële toezicht.¹

10.5.2 Evaluatie besluitvormingsstructuur

Op kabinetsniveau hebben geen evaluaties plaatsgevonden van het gevoerde beleid tijdens de crisis. Ook het functioneren van de regiegroep, de betrokkenheid van de ministerraad en de uiteindelijke besluitvormingsstructuur tijdens de crisis zijn volgens de heer Balkenende niet formeel geëvalueerd.

Vraag: «Ik stel u ten slotte graag een vraag over de aanpak van het crisismanagement en de besluitvormingstructuur. Is vanuit het ministerie van Algemene Zaken, dus vanuit uw ministerie, nadat de rust een beetje was weergekeerd, geëvalueerd hoe zaken zijn gegaan? De crisisstructuren, het management; is daaraan een evaluatie besteed?»

De heer Balkenende: «Nee, bij mijn weten is daarvan geen formele evaluatie gekomen. Dat zou ook betekend hebben dat documenten en alles hadden moeten worden nagelopen. Er zijn wel gesprekken geweest op het ministerie over hoe zaken zijn gelopen. Dat gebeurt echt met alles. Naar mijn weten is er echter geen evaluatie gedaan. Dat ging niet. Bovendien ging het om een tijd waarin heel snel moest worden geopereerd omdat er ontzettend veel gebeurde. Daardoor moest er ook ad hoc en snel worden geopereerd. Het ging om belangrijke zaken en de eerste vraag was dan ook hoe de samenwerking tussen Financiën en Algemene Zaken, de minister en de minister-president, zijn geweest. Die is gewoon goed geweest. Hoe zit het met de informatiepositie? Hoe zit het met de stappen die gezet moeten worden? Hoe zit het met het informeren van een ministerraad of de regiegroep? Die vragen zijn allemaal aan de orde geweest.»

Vraag: «Dat was nadat de crisis enigszins bedaard was.»

De heer Balkenende: «Ja, maar er vond geen formele evaluatie plaats.»²

¹ Kamerstuk 31 980, nr. 55.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Balkenende, 8 december 2011.

10.5.3 Evaluatie en veranderingen bij DNB

DNB heeft zijn handelen voorafgaand aan en tijdens de crisis geëvalueerd. Op basis hiervan heeft DNB een aantal lessen getrokken met betrekking tot het toezicht en het crisismanagement. Deze zijn terug te vinden in verschillende publicaties. Op 12 maart 2010 publiceert DNB het boek «In het spoor van de crisis».¹ Hierin wordt het ontstaan en het verloop van de crisis uiteengezet en uitgelegd hoe het toezicht heeft ingespeeld op de ontwikkelingen op de financiële markten. Het boek is feitelijk van aard en er worden geen beleidslessen geformuleerd. Net daarvoor, op 8 maart 2010, publiceert DNB ook het rapport «Visie DNB Toezicht 2010–2014.» Hierin wordt een aantal beleidslessen en voornemens tot het wijzigen van de toezichtaanpak benoemd. DNB concludeert onder andere dat de crisis heeft getoond dat de verwevenheid van instellingen onderling en met de reële economie groter is gebleken dan voorafgaand aan de crisis werd gedacht. DNB geeft aan zijn toezicht uit te breiden met een meer instellingsoverstijgend gericht perspectief en een sterkere macro-economische oriëntatie. Daarnaast wil DNB naast het traditionele toezicht meer aandacht gaan besteden aan strategische en kwalitatieve elementen in het toezicht, zoals het verdienmodel, de bedrijfsstrategie en het gedrag en de cultuur binnen instellingen. Tot slot concludeert DNB in het licht van de crisis de reikwijdte van het toezicht te heroverwegen, bijvoorbeeld door middel van een internationaal gecoördineerde regulering van hedge funds en private equity funds, die momenteel nog buiten het directe toezicht vallen.

De heer Wellink: «Wij hebben in ieder geval een paar grondige evaluaties gehad. ABN AMRO is in het rapport-Lieverse bekeken. Uiteraard hebben wij ook intern naar dat rapport gekeken. Wij hebben rapporten over Icesave gehad. Wij zullen uiteraard uw evaluaties krijgen en wij hebben die van de commissie-De Wit gehad. Wij hebben wel een hoop dingen tijdens de tocht gedaan. Tijdens de rit heb ik steeds aan de mensen gevraagd: welke lessen kunnen wij leren? Dat is een vorm van evaluatie. Dat is vrij systematisch gedaan. Welke lessen kunnen wij leren van wat er precies gebeurd is?»²

In 2011 publiceert DNB de notitie «Nederlandse crisismaatregelen ter bestrijding van de acute problemen in het financiële stelsel.»³ Naast de eerder getrokken lessen met betrekking tot het toezicht wordt hierin onder andere geconcludeerd dat de buffers van banken tijdens de kredietcrisis onvoldoende zijn om het vertrouwen van markten te behouden. DNB is van oordeel dat buffers in de toekomst groter moeten zijn en de leverage van banken lager. Daarnaast onderschrijft DNB de noodzaak van speciaal beleid gericht op systeemrelevante instellingen en het belang van een gecoördineerd Europees toezicht. Tot slot moet samenwerking met het Europese mededingingstoezicht worden verbeterd en verslaglegging-regels worden aangepakt. Op veel van deze terreinen zijn ondertussen al stappen gezet.

DNB trekt ook lessen voor zijn handelen tijdens een mogelijke crisis. Zo wordt in de notitie geconcludeerd:

«Eenvoudige en generiek inzetbare maatregelen, zoals de kapitaal- en garantiefaciliteit die voor de hele sector toegankelijk zijn geven een krachtig signaal af dat de overheid de sector steunt. Dit is in het

¹ DNB, In het spoor van de crisis, 2010.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 8 december 2011.

³ DNB, De Nederlandse crisismaatregelen ter bestrijding van de acute problemen in het financiële stelsel, 2010.

bijzonder van belang, omdat gebleken is dat in crisissituaties het onderscheidend vermogen van markten heel beperkt is.»¹

Daarnaast geeft DNB aan voorstander te zijn van een snelle invoering van de Interventiewet en dat op basis van de ervaring tijdens de kredietcrisis de huidige crisismangementafspraken tussen het ministerie van Financiën en DNB worden herzien. Hierbij geeft DNB aan dat het tijdens de kredietcrisis soms moeilijk is gebleken andere autoriteiten (parlement, mededingingstoezichthouder) te overtuigen van de noodzaak en de beprijzing van de maatregelen. DNB concludeert dat door in een vroeg stadium (in vertrouwen) zo veel mogelijk inzicht te geven in relevante informatie, bijgedragen kan worden aan een effectieve besluitvorming en draagvlak voor dergelijke maatregelen.

10.5.4 Conclusies evaluatiefase

Grondige evaluaties crisis ontbreken bij het ministerie van Financiën en kabinet

Tijdens een financiële crisis is snel handelen noodzakelijk. De commissie is van oordeel dat het wenselijk is om vooraf afspraken te hebben geformuleerd over de wijze waarop betrokken bewindspersonen aangehaakt kunnen zijn en instemming kunnen geven met de voorgenomen crisismaatregelen. Evaluatie van de gang van zaken tijdens de crisis kan hiervoor belangrijke inzichten bieden. Aangezien de minister-president de primaire verantwoordelijkheid draagt voor de bevordering van het algemene regeringbeleid, is de commissie van oordeel dat op het ministerie van Algemene Zaken evaluaties van de besluitvormingsstructuren tijdens de crisis gemaakt hadden moeten worden. De commissie is daarnaast van oordeel dat ook het ministerie van Financiën zijn handelen tijdens de crisis had moeten evalueren. Voornamelijk voor de (beleids-)keuzes die gemaakt zijn tijdens de crisis en die ook in de toekomst mogelijk van belang zijn, ligt er een belangrijke eigen verantwoordelijkheid voor het ministerie van Financiën om lessen te trekken uit de crisis.

DNB evalueert zijn handelen tijdens de crisis en trekt hieruit lessen voor de toekomst

De commissie is positief over de evaluaties die DNB gemaakt heeft van zijn eigen handelen tijdens en voorafgaand aan de crisis. De commissie is van oordeel dat DNB op basis van zijn evaluaties waardevolle lessen heeft getrokken en vaart maakt met het ondernemen van actie op deze terreinen.

¹ DNB, De Nederlandse crisismaatregelen ter bestrijding van de acute problemen in het financiële stelsel, 2010.

HOOFDSTUK 11 DE ROL VAN DE TWEDE KAMER

11.1 Inleiding

Tijdens de financiële crisis is het kabinet meerdere malen afgeweken van de reguliere procedures voor het informeren van de Tweede Kamer (hierna: Kamer). De algemene lijn is dat het parlement achteraf of zeer kort voorafgaand aan de aankondiging in de media geïnformeerd is over de genomen crisismaatregelen. Het aangaan van financiële verplichtingen zonder dat daarbij vooraf de weg van (wijziging van) de begroting is gevolgd, zet het budgetrecht en de positie van de Kamer onder druk. Het feit dat de Kamer achteraf heeft ingestemd met de gang van zaken, doet hier niet aan af. De informatievoorziening aan de Kamer is herhaaldelijk onderwerp van discussie geweest tussen de Kamer en het kabinet en ligt ten grondslag aan het besluit een parlementaire enquête naar de crisismaatregelen in te stellen.

De twee belangrijkste taken van de Kamer in dit kader zijn medewetgeving en het controleren van het kabinet. Voor financiële verplichtingen komt de rol van de Kamer in het wetgevingsproces tot uiting in het budgetrecht, waarmee de Kamer vooraf het kabinet autoriseert tot het doen van uitgaven zoals opgenomen in de begroting voor het Rijk. De controlerende taak van de Kamer komt tot uiting voorafgaand aan beleidsbeslissingen van het kabinet en op de momenten dat het kabinet achteraf verantwoording aflegt over het gevoerde beleid. Dit verantwoordingsproces in het parlement is van groot belang; het gaat immers om de verantwoording over de juiste besteding van miljarden euro's aan publieke middelen.

Opdat de Kamer haar taken op een goede manier kan uitoefenen, is het kabinet gehouden de bestaande (wettelijke) procedures te volgen en de Kamer, op grond van de passieve en actieve inlichtingenplicht, tijdig te voorzien van de juiste en relevante informatie. De Kamer geeft invulling aan haar taken door zich deze informatie eigen te maken en op basis hiervan, in combinatie met eigen kennis en inzichten, te besluiten of zij het kabinet autorisatie verleent voor (voorgestelde) uitgaven of instemt met het (voorgenomen) beleid.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal op welke wijze de Kamer betrokken is geweest bij de crisismaatregelen die genomen zijn tijdens de kredietcrisis. Hierbij wordt zowel stil gestaan bij het handelen van de minister van Financiën als bij het handelen van de Kamer zelf. Allereerst wordt het (grond-) wettelijk kader voor de rolverdeling tussen de Kamer en het kabinet bij financiële maatregelen uiteengezet. Daarna wordt toegelicht hoe de minister van Financiën de Kamer heeft geïnformeerd over de genomen crisismaatregelen. Vervolgens wordt besproken op welke wijze de controle door de Kamer op de genomen crisismaatregelen is verlopen en hoe door het kabinet in dit verband verantwoording is afgelegd. Tot slot wordt stilgestaan bij het spanningsveld tussen parlementaire controle en toezichtvertrouwelijke informatie en het debat dat tussen de minister en de Kamer heeft plaatsgevonden over de informatievoorziening tijdens de crisis. In dit hoofdstuk wordt het handelen van de Eerste Kamer tijdens de crisis buiten beschouwing gelaten.

11.2 Wettelijk kader en instrumenten van de Kamer

Wanneer de minister van Financiën financiële verplichtingen aangaat, is hij gehouden bepaalde (wettelijke) procedures toe te passen met betrekking tot het informeren van de Kamer. De Kamer heeft daarnaast een aantal instrumenten tot haar beschikking om invulling te kunnen geven aan haar controlerende taak. Deze paragraaf schetst het (grond-) wettelijk kader voor de rolverdeling tussen de Kamer en het kabinet bij financiële maatregelen.

11.2.1 Inlichtingenplicht kabinet

Het is van essentieel belang voor de uitvoering van de taken van het parlement dat het kabinet de Kamer tijdig voorziet van de juiste en relevante informatie. In artikel 68 van de Grondwet is de inlichtingenplicht van het kabinet tegenover het parlement neergelegd. Het artikel luidt:

«De ministers en de staatssecretarissen geven de Kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling en schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.»

Het artikel is één van de pijlers van het parlementair democratisch stelsel en hangt samen met de ministeriële verantwoordelijkheid zoals vastgelegd in artikel 42 van de Grondwet en de (ongeschreven) vertrouwensregel. De inlichtingenplicht van artikel 68 is passief, dat wil zeggen dat de plicht bestaat tot informatie op verzoek van één of meerdere Kamerleden. Er bestaat echter naast deze passieve inlichtingenplicht ook een actieve inlichtingenplicht.¹ De actieve inlichtingenplicht houdt in dat ministers en staatssecretarissen niet alleen op verzoek, maar ook uit eigen beweging informatie aan de Kamer moeten verschaffen. Dit moet zowel voorafgaand aan de vaststelling van het regeringsbeleid als achteraf.² Een actieve inlichtingenplicht is onlosmakelijk verbonden met de controle op het openbaar bestuur en wordt daarmee wel gezien als een uitvloeisel van het democratische stelsel.³ De actieve inlichtingenplicht kan worden gekoppeld aan de ministeriële verantwoordelijkheid van artikel 42 van de Grondwet.⁴ Dit grondwetsartikel wordt in het Nederlandse staatsbestel beschouwd als dé basis voor de parlementaire controle op de regering. De actieve inlichtingenplicht is bij uitstek relevant voor zover het parlement niet al op andere wijze, bijvoorbeeld via het vaststellen van de begroting, via een voorhangprocedure of de verantwoording over de jaarrekening, betrokken is.

11.2.2 Parlementaire controle-instrumenten van de Kamer

De manieren waarop de Kamer, op basis van artikel 68 Grondwet, om inlichtingen kan vragen, zijn nader uitgewerkt in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvO). In het RvO wordt onderscheid gemaakt tussen het recht van interpellatie (artikel 133 RvO), het schriftelijke vragenrecht (artikel 134 en 135 RvO) en het mondelinge vragen uur (artikel 136 RvO).

Het recht van interpellatie houdt in dat door een Kamerlid, met verlof van de Kamer, vragen worden gesteld aan de bewindspersoon over een onderwerp dat vreemd is aan de orde van de dag. Het verlof door de Kamer moet worden verleend als het verzoek tot een interpellatiedebat wordt gesteund door ten minste 30 leden. Interpellaties komen in de

¹ Zie onder meer de reactie van het kabinet op het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructurele projecten, Kamerstuk 29 283, nr. 22.

² J.A. van Schagen en G.H. Hagelstein, *Parlementaire controle: Deetman vs. Dolman*, Namens 1991, nr. 1, p. 17.

³ S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, p. 111.

⁴ P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, 2010, p. 269.

Kamer wel voor, maar er wordt tegenwoordig ook veelvuldig gebruik gemaakt van een ander instrument, namelijk het dertigledendebat (voormalig spoeddebat). Voor dergelijke debatten geldt dezelfde verlofeis van 30 leden, maar verder zijn de debatten vrijwel vormvrij.¹

Schriftelijke vragen moeten kort en duidelijk worden geformuleerd en worden ingediend bij de Voorzitter. Deze stuurt ze vervolgens door naar de betreffende bewindspersoon, waarna die drie weken de tijd heeft om de vragen te beantwoorden.

Mondelinge vragen komen in de Kamer aan de orde in het wekelijkse vragenuur op dinsdag.² Kamerleden die vragen willen stellen moeten dit van tevoren meedelen aan de Voorzitter onder aanduiding van het onderwerp waarop de vragen betrekking hebben. De Voorzitter beslist welke vragen aan de orde komen en in welke volgorde dit gebeurt.

Parlementaire controle vindt ook plaats in de verschillende commissies van de Kamer. Op basis van het RvO hebben de commissies een aantal bevoegdheden. Zo kunnen commissies onder andere in mondeling of schriftelijk overleg treden met ministers en kunnen zij zich tot een minister wenden ter verkrijging van alle stukken waarvan zij de kennisneming nodig acht. Ook worden er regelmatig hoorzittingen gehouden en technische briefings georganiseerd.

Tot slot heeft de Kamer nog een aantal onderzoeksinstrumenten tot haar beschikking. In de eerste plaats kan worden gewezen op de regeling parlementair onderzoek (artikel 142 RvO).³ In de tweede plaats heeft de Kamer het recht op het houden van een parlementaire enquête (artikel 70 Grondwet). Van het enquêterecht wordt gebruik gemaakt als de hierboven beschreven instrumenten niet toereikend zijn om een specifieke situatie te beoordelen of als de behoefte bestaat personen onder ede te horen. De specifieke regels voor het houden van een parlementaire enquête zijn neergelegd in de Wet op de parlementaire enquête 2008 (WPE 2008). De parlementaire enquête wordt ook gezien als een middel waarmee het parlement achteraf, dus nadat bepaald beleid is uitgevoerd, intensieve controle kan uitoefenen en eventueel de politiek verantwoordelijke bewindspersonen kan aanspreken.

11.2.3 Het budgetrecht

Aanvullend op de algemene informatieplicht van het kabinet, is het kabinet bij het aangaan van financiële verplichtingen gehouden het budgetrecht van de Kamer in acht te nemen. Het budgetrecht van de Kamer houdt in dat de begroting en de uitgaven van het Rijk bij wet (artikel 105, eerste lid, Grondwet) worden vastgesteld. Dit betekent dat de regering en het parlement als medewetgever samen de begroting van het Rijk vaststellen. Met het vaststellen van de begroting machtigt het parlement het kabinet om de in de begroting opgenomen uitgaven te verrichten en het hierop voorgenomen beleid uit te voeren. Dit wordt ook wel aangeduid als de autorisatiefunctie. Omdat het kabinet in principe vooraf en via een begrotingswet autorisatie moeten hebben van het parlement om uitgaven te doen, wordt lopende een begrotingsjaar ook tweemaal tussentijds om autorisatie voor begrotingswijzigingen gevraagd in de vorm van suppletore wetten (begrotingswijzigingen). Deze suppletore wetten hangen samen met de Voorjaarsnota en de Najaarsnota.

Het budgetrecht en de voorafgaande machtiging van het parlement voor het doen van uitgaven vereisen dat suppletore begrotingen tijdig moeten

¹ Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, 2006, p. 778.

² G.M.W. Enthoven, *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement*, p. 34.

³ Kamerstuk 31 019, nrs. 1–8. Regeling parlementair en extern onderzoek.

worden ingediend en vastgesteld. Indien de uitvoering van beleid niet op vaststelling van een voorstel van een begrotingswijziging kan wachten, wordt daarom naast het formele budgetrecht gebruik gemaakt van het zogenaamde materiële budgetrecht. Door middel van vooruitlopende begrotingsinformatie wordt het parlement op de hoogte gesteld van de beleidsaanpassing en de daarmee gepaard gaande budgettaire wijzigingen. Zo wordt voorkomen dat het parlement achteraf voor voldongen feiten komt te staan en gedane uitgaven niet meer kan terugdraaien. Deze vooruitlopende begrotingsinformatie wordt meestal medegedeeld per afzonderlijke brief. Het parlement gaat hiermee (stilzwijgend) akkoord of verwerpt deze. In geval van (stilzwijgende) instemming heeft het parlement de budgettaire wijzigingen geaccepteerd en voert het daarmee zijn budgetrecht in materiële zin uit. Het materiële budgetrecht kan niet gebruikt worden ter vervanging van het formele budgetrecht. Achteraf geeft het parlement alsnog formele autorisatie voor de financiële maatregelen van het kabinet door het aanvaarden van de begrotingswijziging.

In de praktijk worden door het kabinet veelvuldig financiële verplichtingen aangegaan zonder dat het parlement hier vooraf mee heeft ingestemd door aanvaarding van de desbetreffende begrotingswet. In staatsrechtelijke zin is deze gang van zaken problematisch, omdat hiermee het formele budgetrecht wordt aangetast. In privaatrechtelijke zin komen rechtshandelingen die door de minister worden verricht en die niet (vooraf) in de begroting of suppletioire begroting zijn voorzien niettemin rechtsgeldig tot stand. Hierdoor kan het ontbreken van een voorafgaande begrotingspost alleen politieke consequenties hebben.

Garanties

Er zijn verschillende vormen van garanties. Middellijke garanties zijn garanties waarvoor het Rijk als achtervang en niet als verstrekker optreedt. Een voorbeeld hiervan is het depositogarantiestelsel (DGS). Middellijke garanties worden niet in de begroting gepresenteerd, omdat zij geen direct effect hebben op de financiën van het Rijk.¹ De belangrijkste middellijke garanties worden wel in de Miljoenennota opgenomen. Daarnaast zijn er garanties die direct door het Rijk worden verstrekt. De garantieregeling is hiervan een voorbeeld. Garanties die de Staat zelf verstrekt worden wel op de begroting opgenomen.

11.2.4 De voorhangprocedure voor deelnemingen

Artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001 (hierna: Comptabiliteitswet) bevat een aanvullende voorhangprocedure voor enkele zwaarwichtige privaatrechtelijke rechtshandelingen:

- a) *het oprichten of mede-oprichten dan wel het doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon (eerste lid);*
- b) *de deelneming door de Staat in een N.V. of B.V., waarvan de Staat ten minste 5% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt dan wel daardoor zal verkregen, indien daarmee een groter financieel belang is gemoeid dan een door de minister van Financiën vast te stellen bedrag (vijfde lid);*
- c) *de verstrekking van in aandelen converteerbare leningen door de Staat aan een N.V. of B.V., waarvan de Staat ten minste 5% van het geplaatste aandelenkapitaal heeft dan wel door die verstrekking zou verkrijgen in geval onmiddellijke conversie zou plaatsvinden, indien met die verstrekking een groter financieel belang is gemoeid dan een door de minister van Financiën vast te stellen bedrag (zesde lid).*

¹ De minister van Financiën meldt op 11 juni 2010 te overwegen ook middellijke garanties op de begroting op te nemen. Momenteel gebeurt dit al bijvoorbeeld in het kader van de EFSF. Kamerstuk 31 371, nr. 342.

De voorhangprocedure houdt in dat de desbetreffende rechtshandelingen niet eerder zullen plaatsvinden dan dertig dagen nadat de betrokken minister de Staten-Generaal schriftelijk heeft geïnformeerd over het voornemen hiertoe. Indien door een van beide Kamers, of door minstens een vijfde van de Kamerleden van een van beide Kamers, binnen dertig dagen om nadere inlichtingen wordt gevraagd, dan zal moeten worden gewacht met het verrichten van de rechtshandeling tot deze inlichtingen zijn verstrekt. Een van beide Kamers kan bovendien eisen dat de regering een voorstel voor een machtigingswet indient. In dat geval zal eerst een wet tot stand gebracht moeten voordat de rechtshandeling verricht kan worden.

11.3 Informatievoorziening voorafgaand aan inwerkingtreding crisismaatregelen

Na de val van Lehman Brothers op 15 september 2008 volgen de gebeurtenissen elkaar in hoog tempo op. In Nederland is het raamwerk voor alle crisismaatregelen, met uitzondering van de IABF voor ING, binnen één maand tot stand gekomen. Dit heeft de informatievoorziening richting de Kamer onder druk gezet. In de vorige paragraaf is uiteengezet aan welke (wettelijke) procedures met betrekking tot het informeren van de Kamer de minister van Financiën gehouden is wanneer hij financiële verplichtingen aangaat. Deze plichten gelden in aanvulling op de actieve inlichtingenplicht op grond waarvan de minister in algemene zin gehouden is de Kamer tijdig te voorzien van de juiste en relevante informatie. In deze paragraaf wordt kort per crisismaatregel besproken op welke wijze de minister van Financiën invulling heeft gegeven aan zijn informatieplicht voorafgaand aan de inwerkingtreding van de maatregel. In de volgende paragraaf wordt toegelicht op welke wijze de Kamer zelf invulling gegeven heeft aan haar rol tijdens de kredietcrisis.

11.3.1 Reconstructie informatievoorziening door de minister van Financiën

Fortis/ABN AMRO

Op 28 september 2008 wordt de Benelux-overeenkomst gesloten, waarbij de Nederlandse staat deelnemingen van 49% (ad 4 miljard euro) in Fortis Bank Nederland neemt. Diezelfde dag wordt de Benelux-overeenkomst wereldkundig gemaakt via een persconferentie. De Kamer ontvangt twee dagen na de persconferentie, op 30 september, een brief met nadere toelichting op de overeenkomst.¹ Op grond van de Comptabiliteitswet had bij deze maatregel de voorhangprocedure toegepast moeten worden. Gezien het feit dat dit niet gebeurd is, is bij deze maatregel de Comptabiliteitswet geschonden. Ook aan het formele en materiële budgetrecht is bij deze maatregel geen invulling gegeven. De Kamer heeft vooraf niet ingestemd met een suppletore begrotingswet en geen vooruitlopende begrotingsinformatie ontvangen en kon de overeenkomst niet meer ongedaan maken.

Tijdens de algemene financiële beschouwingen op 1 en 2 oktober 2008 wordt de Benelux-overeenkomst in de Kamer besproken.² De onderhandelingen met de Belgische autoriteiten zijn op dat moment hervat, omdat de Benelux-overeenkomst onvoldoende is gebleken om een mogelijk faillissement van Fortis af te wenden. De Kamer wordt hierover niet geïnformeerd en voert hierdoor een debat met de minister over een overeenkomst die niet langer ten uitvoering zal worden gebracht. De heer Tang, toenmalig financieel woordvoerder voor de PvdA, vertelt:

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 11.

² Handelingen II, 2008–2009, nr. 8 en nr. 9.

De heer Tang: «Nee, het was een heel vervreemdende ervaring om te ontdekken dat tijdens dat debat dat heel belangrijke besluit werd genomen om de bank in stukken te scheuren en weer te nationaliseren. Dat was voor mij een verrassing. Ik kan me nog herinneren dat ik in een pauze van het debat naar vak K liep, waar de minister van Financiën, Wouter Bos en staatssecretaris De Jager zaten, die met elkaar aan het overleggen waren. Ik loop naar hen toe en op het moment dat ik aankom, stopt het gesprek. Er was iets wat ik niet mocht weten, en dat heb ik ook niet geweten tot na de financiële beschouwingen.»¹

Op 3 oktober 2008 geven de minister van Financiën en de president van de Nederlandsche Bank een persconferentie over de tweede ingreep in Fortis/ABN AMRO, waarbij de Nederlandse staat de Nederlandse Fortis-onderdelen heeft verworven voor een prijs van 16,8 miljard euro. Deze deelneming vervangt de deelneming van de staat van 49% in Fortis Bank Nederland, zoals is overeengekomen in de Benelux-overeenkomst. De Kamer ontvangt drie dagen na de persconferentie, op 6 oktober, een brief met nadere toelichting op de overeenkomst.² Net als bij de eerste ingreep had bij deze tweede ingreep, op grond van de Comptabiliteitswet, de voorhangprocedure toegepast moeten worden. Gezien het feit dat dit niet gebeurd is, is ook bij deze maatregel de Comptabiliteitswet geschonden. Aan het formele en materiële budgetrecht van de Kamer is eveneens geen invulling gegeven.³ De heer Irrgang, destijds financieel woordvoerder voor de SP, vertelt:

De heer Irrgang: «De minister is na de algemene financiële beschouwingen vrij snel of direct in het vliegtuig naar Brussel gestapt, maar het is natuurlijk ook een kwestie van prioriteiten stellen. Als je de wet gaat overtreden, vind je het dan belangrijk om daarover een uur of anderhalf uur met de Kamer te spreken, uit te leggen wat de situatie is, wat je van plan bent, aan welke mogelijkheden je denkt en om na te gaan wat het gevoel van de Kamer daarover is?»⁴

Uit de verhoren en de bestudeerde Kamerstukken blijkt dat een meerderheid van de Kamer achteraf begrip heeft getoond voor het feit dat bij de Benelux-overeenkomst en de verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen de voorhangprocedure niet is toegepast, omdat er sprake was van een noodsituatie.

Op 24 december 2008 koopt de Staat het aandelenbelang van 33,8% in RFS Holdings BV van Fortis Bank Nederland Holding voor 6,5 miljard euro. De minister van Financiën heeft die aankoop (later aangeduid als «de technische verhang») aangekondigd in zijn brief van 16 december 2008.⁵ Door middel van een voorgaande brief die op 21 november 2008 naar de Kamer is gestuurd, is de minister de voorhangprocedure voor de aankoop gestart:

Onder andere kan worden gezien of het belang in RFS en dat in Fortis Bank Nederland Holding in een nieuwe moedervennootschap zouden moeten worden ondergebracht, of dat het bijvoorbeeld praktisch is dat de Staat tijdelijk rechtstreeks aandeelhouder in RFS wordt. Het betreft hier geen fundamentele beslissingen, maar formeel genomen zou daardoor wel sprake zijn van een nieuwe staatsdeelneming. Ik verzoek u daarom deze brief tevens te beschouwen als een voorstel bedoeld in art. 34 lid 5 Comptabili-

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Tang, 9 november 2011.

² Kamerstuk 31 371, nr. 11.

³ In de tweede suppletore wet tot wijziging van de begrotingsstaat van het ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2008 is de verwerving van deze deelnemingen verwerkt. Algemene Rekenkamer, Rapport bij het jaarverslag 2008, ministerie van Financiën IXB, Kamerstuk 31 924 IXB.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Irrgang, 10 november 2011.

⁵ Kamerstuk 31 789, nr. 2.

teitswet, met het oog op eventueel de oprichting van een nieuwe moedervernootschap en/of het nemen van een rechtstreeks belang in RFS Holdings B.V.¹

Omdat het einde van de 30 dagentermijn van de voorhangprocedure in het kerstreces van de Kamer valt, loopt de termijn van de voorhangprocedure af in januari 2009. De minister kondigt pas in zijn brief van 16 december (enkele dagen voor het begin van het kerstreces) aan dat hij daar niet op kan wachten, omdat de verwerving volgens de eisen van de Nederlandsche Bank in 2008 afgerond moet zijn.

In verband met boekhoudkundige regels en de eisen die DNB stelt, dient deze transactie vóór het einde van 2008 te worden geëffectueerd. Voordien zullen de Raad van Bestuur en Raad van Commissarissen van Fortis Bank Nederland Holding hun formeel akkoord geven. De verkoop- en leveringsovereenkomst van het aandelenpakket zal op vrijdag 19 december aanstaande worden getekend. Ondanks de zeer korte termijn tot effectuering leek het me juist u vooraf te informeren. Ik nodig u uit eventuele vragen tijdens het debat over de najaarsnota te stellen.²

Omdat de minister de uiteindelijke aankoop verricht voordat de termijn van de voorhangprocedure is verlopen, heeft de minister hiermee de Comptabiliteitswet geschonden. Ook het formele budgetrecht van de Kamer is niet gerespecteerd.

In de brief van 21 november 2008 is ook aangekondigd dat Fortis Bank Nederland en het ABN AMRO-deel samengevoegd zullen worden tot één bank. Dit heeft onder andere als consequentie dat de ABN AMRO-delen op termijn voldoende gekapitaliseerd moeten zijn. In de brief van de minister van Financiën wordt geen melding gemaakt van de kosten en opbrengsten die verbonden zijn aan de integratie. De aanwezigheid van deze kosten is op dat moment wel binnen het ministerie van Financiën bekend. Uiteindelijk worden de benodigde herkapitalisaties pas in de brieven van 26 juni 2009 en 19 november 2009 aan de Kamer gecommuniceerd (zie hoofdstuk 4 Fortis/ABN AMRO).

De commissie is van oordeel dat de Kamer in alle fases van het proces rondom de overname van Fortis en ABN AMRO te laat is geïnformeerd. Dit was het geval bij de Benelux-overeenkomst, de verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen door de Staat, de zogenaamde technische verhangen en de herkapitalisaties van juni en november 2009.

Ophoging van de dekking van het depositogarantiestelsel (DGS)

Op 7 oktober 2008 wordt in een persverklaring bekendgemaakt dat via het DGS spaartegoeden tot 100 000 euro en zonder eigen risico zijn gegarandeerd.³ Het besluit tot de ophoging van de dekking van het DGS valt niet onder het budgetrecht van de Kamer, omdat bij het DGS sprake is van zogenaamde middellijke garanties. Hierbij is geen speciale rol weggelegd voor de Kamer, maar ligt het wel voor de hand dat de minister op basis van zijn informatieplicht de Kamer over het besluit informeert. De minister doet dit in een brief aan de Kamer op 7 oktober 2008.⁴ Tijdens het debat dat een dag later plaatsvindt, wordt duidelijk dat een meerderheid van de Kamer zich kan vinden in het besluit van de minister (zie hoofdstuk 6 Depositogarantiestelsel).

¹ Kamerstuk 31 789, nr. 1.

² Kamerstuk 31 789, nr. 2.

³ Het Nederlandse DGS kende tot 7 oktober 2008 een dekking van maximaal 40 000 euro met een eigen risico van 10% over de tweede 20 000 euro. Op 7 oktober 2008 is de Nederlandse dekking verhoogd naar 100 000 euro. Het eigen risico komt te vervallen.

⁴ Kamerstuk 21 507, nr. 23. Op 15 oktober 2008 wordt de regeling in de Staatscourant bekend gemaakt (Staatscourant 15 oktober 2008, nr. 200).

De heer **Van der Staaij (SGP)**: «Wij vinden het een goede zaak dat de depositogarantieregeling is verhoogd tot € 100 000. Onze inschatting is dat dit voor de meeste spaarders voldoende zal zijn om het vertrouwen te herstellen. Er zijn echter wel vragen. Het vermogen van spaarders bij Icesave is al genoemd. Krijgen die hoe dan ook dat eerste bedrag terug?»¹

Icesave

Op 9 oktober 2008 maakt de minister van Financiën in een persconferentie bekend dat Nederlandse spaarders bij Icesave linksom of rechtsom hun spaartegoeden tot 100 000 euro zullen terugkrijgen. Een dag na de persconferentie ontvangt de Kamer een brief met toelichting op de maatregel.² Op 11 oktober sluiten Nederland, het IJslandse DGS en de IJslandse Staat een overeenkomst waarin een regeling wordt getroffen voor de Nederlandse spaartegoeden die onder het IJslandse depositogarantiestelsel vallen. Nederland zal de uitkering van die tegoeden voorfinancieren. Er zal een lening worden verstrekt aan het IJslandse garantiestelsel die wordt gegarandeerd door de IJslandse Staat. De lening wordt door DNB, als uitvoerder van het Nederlandse garantiestelsel, gebruikt om de tegoeden van Nederlandse spaarders uit te keren. De Kamer ontvangt twee dagen na de overeenkomst, op 13 oktober, een brief met toelichting op dit besluit.²

De voorfinanciering van het IJslandse DGS heeft effect op de begroting van het Rijk. Dit geldt ook voor het uitkeren van de spaartegoeden tussen 40 000 en 100 000 euro. De Nederlandse Staat besluit de uitkering van deze tegoeden namelijk zelf te financieren (en dus niet de deelnemende banken aan het DGS). Op grond van het budgetrecht van de Kamer hadden de crisismaatregelen betreffende Icesave vooraf door het parlement geautoriseerd moeten worden. Gezien het feit dat dit niet gebeurd is, is bij deze maatregel het formele budgetrecht van de Kamer geschonden. Ook aan het materiële budgetrecht is geen invulling gegeven. De Kamer is niet door middel van vooruitlopende begrotingsinformatie geïnformeerd en daarmee niet in de gelegenheid gesteld om de besluiten terug te draaien. De commissie is van oordeel dat de minister in de casus Icesave onvoldoende invulling heeft gegeven aan zijn informatieplicht. Achteraf heeft een meerderheid van de Kamer aangegeven zich te kunnen vinden in de gekozen oplossing voor de spaarders bij Icesave (zie hoofdstuk 7 Icesave).

Kapitaalverstrekkingsfaciliteit

Naast het besluit inzake Icesave wordt op 9 oktober 2008 ook de kapitaalverstrekkingsfaciliteit in een persconferentie wereldkundig gemaakt. De minister van Financiën heeft tijdens het algemeen overleg op 14 oktober 2008 aangegeven de fractievoorzitters van het CDA, de PvdA, de SP, GroenLinks, de VVD en de ChristenUnie kort voorafgaand aan de persconferentie telefonisch te hebben ingelicht.³ Een aantal van de fractievoorzitters heeft dit aan de commissie bevestigd. De Kamer ontvangt een dag na de persconferentie, op 10 oktober 2008, een brief waarin de kapitaalverstrekkingsfaciliteit op hoofdlijnen is geschetst.⁴ Op grond van het budgetrecht had de kapitaalverstrekkingsfaciliteit vooraf door de Kamer geautoriseerd moeten worden. Gezien het feit dat dit niet gebeurd is, is bij deze maatregel het formele budgetrecht van de Kamer geschonden. Tijdens het algemeen overleg op 14 oktober wordt de Kamer geraadpleegd over de vormgeving van de kapitaalverstrekkingsfaciliteit en, in grote lijnen, de voorwaarden die verbonden worden aan een kapitaalinjectie.³ Omdat de Kamer op dat moment nog de ruimte heeft om de vormgeving en de hoogte van het bedrag te beïnvloeden, heeft de

¹ Handelingen II, 2008–2009, nr. 11.

² Kamerstuk 31 371, nr. 21.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 47.

⁴ Kamerstuk 31 371, nr. 18.

minister hiermee invulling gegeven aan het materiële budgetrecht van de Kamer.

Na de aankondiging van de kapitaalverstrekkingfaciliteit is ING op 19 oktober 2008 de eerste instelling die een kapitaalinjectie krijgt, ter grootte van 10 miljard euro. Op 28 oktober 2008 volgt AEGON met een kapitaalinjectie van 3 miljard euro en op 12 november 2008 komt SNS REAAL een kapitaalinjectie van 750 miljoen euro met de Staat overeen. Een aantal fractievoorzitters heeft aangegeven zich te herinneren kort voorafgaand aan de individuele kapitaalinjecties door de (politiek assistent van de) minister van Financiën te zijn gebeld. De minister stelt in de brief die hij op 10 oktober naar de Kamer stuurt het volgende:

«De bijdrage van de overheid kan verschillende vormen aannemen, zoals een participatie via preferente aandelen, of anderszins indien de rechtsvorm, groepsstructuur of andere overwegingen dat noodzakelijk maken.

(...)

Gegeven het karakter van de gehele operatie, is het niet mogelijk om voor individuele deelnemingen de procedure van artikel 34 Cw 2001 (voorhangprocedure) toe te passen, gelet op de termijn die daarbij zou gelden.»¹

Bij de individuele kapitaalinjecties is uiteindelijk gekozen voor speciale (CT1) securities. Securities zijn speciale effecten die in dit geval getypeerd kunnen worden als converteerbare achtergestelde obligaties.² Op securities is de voorhangprocedure niet van toepassing, omdat er geen sprake is van aandelen.³ De commissie constateert dan ook dat de Comptabiliteitswet niet ingericht is op andere mogelijke vormen van vermogensverschaffing door de Staat dan in de vorm van aandelenkapitaal.

AEGON en ING zijn op het moment dat de kapitaalverstrekkingfaciliteit wordt aangekondigd al in overleg met het ministerie van Financiën over de mogelijkheden voor kapitaalsteun (zie hoofdstuk 8 Kapitaalverstrekkingsfaciliteit). Vanuit dit perspectief heeft de commissie begrip voor de snelle publicatie van de faciliteit. Maar de commissie is van mening dat er wel ruimte was voor eerder overleg met de Kamer over het feit dat er een concreet voornemen was met een faciliteit te komen (derde partijen, zoals de Nederlandse Vereniging van Banken bleken, weliswaar zeer kort, op voorhand geïnformeerd). De suggestie van de minister dat tijdens het debat op 8 oktober 2008 gesproken is over de faciliteit en het voornemen deze te presenteren, deelt de commissie niet. Tijdens dit debat over de verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen is slechts door de minister gewezen op de conclusies van de Ecofin, waarin het element van herkapitalisatie, waar Nederland voorstander van was, stond opgenomen.⁴

De commissie is van mening dat de Kamer te weinig betrokken is voorafgaand aan de bekendmaking van de kapitaalverstrekkingfaciliteit. De commissie is van oordeel dat hierdoor het materiële budgetrecht de facto weinig waarde had. De ruimte voor de Kamer om de maatregel nog ongedaan te maken was immers zeer beperkt aangezien de kapitaalverstrekkingsfaciliteit als besluit al was bekendgemaakt in een persconferentie. Formeel gezien had de voorhangprocedure niet toegepast te hoeven te worden op de individuele kapitaalinjecties, omdat er geen sprake was van aandelen. Desondanks is de commissie van mening dat

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 18.

² DNB beschouwt de securities als kernkapitaal (core tier 1-kapitaal). In geval van faillissement hebben de houders van securities een positie die gelijk is aan gewone aandeelhouders.

³ Algemene Rekenkamer, Rapport bij het jaarverslag 2008, ministerie van Financiën, Kamerstuk 31 924 IXB.

⁴ Handelingen II, 2008–2009, nr. 11.

de Kamer wel van tevoren geraadpleegd had moeten worden. Het ging immers om grote bedragen risicodragend vermogen die door de Staat werden verstrekt.

Garantieregeling

Op 13 oktober 2008 wordt de garantieregeling in een persverklaring aangekondigd. De Kamer ontvangt diezelfde dag een brief waarin de garantieregeling op hoofdlijnen is geschetst.¹ Tijdens het algemeen overleg op 14 oktober wordt de Kamer geraadpleegd over de garantieregeling.² Op 21 oktober ontvangt de Kamer, laat in de avond, uitgebreide toelichting op de invulling en voorwaarden van de garantieregeling. De volgende ochtend, op 22 oktober, vindt een algemeen overleg plaats waarin de regeling aan de orde gesteld wordt.² Omdat de garantieregeling op dat moment nog niet in werking is getreden, heeft de Kamer nog de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de omvang en vormgeving van de regeling. Hiermee heeft de Kamer haar materiële budgetrecht kunnen uitoefenen. Aan het formele budgetrecht is geen invulling gegeven.

De minister van Financiën heeft gesteld dat het noodzakelijk was de garantieregeling zo spoedig mogelijk te publiceren. De commissie constateert echter dat er volgens DNB wel degelijk ruimte was om publicatie van de maatregel uit te stellen: de herfinancieringsproblemen van de banken waren nog niet urgent (zie hoofdstuk 9 Garantieregeling). De commissie meent dat de minister deze ruimte in het besluitvormingsproces had moeten benutten om de Kamer voorafgaand aan de bekendmaking van de garantieregeling te betrekken. De commissie is van oordeel dat vanwege het feit dat dit niet gebeurd is het materiële budgetrecht de facto weinig waarde had. De ruimte voor de Kamer om de maatregel nog ongedaan te maken was immers zeer beperkt aangezien de garantieregeling al als besluit was bekendgemaakt in een persconferentie. Daarnaast is de commissie van mening dat de minister eerder met de Kamer had moeten communiceren over de voorwaarden van de regeling.

IABF

Enkele uren voorafgaand aan het persbericht van 26 januari 2009 worden de financieel woordvoerders van de fracties (met uitzondering van die van de SGP) na middernacht geïnformeerd over de IABF voor ING middels een conference call. Op 27 januari ontvangt de Kamer een brief met toelichting op de vormgeving van de IABF.³ De IABF is een speciale regeling waarmee de Staat het economisch risico overneemt van 80% van een portefeuille van 30 miljard euro aan Amerikaanse Alt-A-hypotheekobligaties. De kasstromen die gepaard gaan met de IABF hebben effect op de begroting van het Rijk (zie hoofdstuk 5 ING). Op grond van het budgetrecht van de Kamer had de IABF daarom vooraf door het parlement geautoriseerd moeten worden. Gezien het feit dat dit niet gebeurd is, is bij deze maatregel het formele budgetrecht van de Kamer geschonden. De voorhangprocedure is niet op de IABF van toepassing, omdat bij de IABF geen sprake is van een deelneming in de vorm van aandelen.

Aan het materiële budgetrecht is bij de IABF wel invulling gegeven. Echter heeft dit bij de gang van zaken omtrent de IABF de facto geen waarde gehad. De conference call die plaatsvindt voorafgaand aan de persconferentie kan niet worden beschouwd als invulling geven aan het materiële budgetrecht, aangezien de conference call enkel tot doel heeft om de financieel woordvoerders te informeren over de op handen zijnde deal.

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 22.

² De garantieregeling is op 23 oktober 2008 in werking getreden.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 95.

Zoals de heer Vendrik, destijds financieel woordvoerder van GroenLinks, in zijn openbaar verhoor toelicht, heeft de Kamer op dat moment geen mogelijkheid om de vormgeving van de deal nog te beïnvloeden.

*De heer **Vendrik**: «Dat was in de nacht van zondag op maandag in, ik meen, het weekend van 24 en 25 januari. Ik herinner mij dat het vlak na twaalf was en dat het even lastig was om de techniek voor het gesprek op orde te krijgen. Daar hebben verschillende van mijn collega's en ikzelf aan meegedaan. De minister van Financiën heeft toen uitgelegd wat de op handen zijnde deal met ING zou betekenen. Dat was een bijzonder complexe deal, een nieuwe vorm van interventie. Het kostte dus even tijd voordat de minister ons had uitgelegd en geduid hoe de deal ongeveer begrepen moest worden en hoe die in elkaar stak. Het was echter niet zo dat de Kamer op grond daarvan meteen een oordeel kon vellen of dat zij een positie kon innemen. De deal was eigenlijk al gesloten en zou de volgende ochtend vroeg bekend gemaakt worden aan het grote publiek. Het was dus tijdige informatie, zo gezegd: vlak voor het sluiten van de markt. Ik had niet het idee dat de Kamer in de positie was om nog op dat moment, 's nachts op basis van de eerste informatie tijdens een conferencecall, een oordeel te vellen. Er was ook geen mogelijkheid om nadere informatie te vragen. De deal was gesloten, die zou bekend gemaakt worden en daarmee was het lot van ING in de goede zin van het woord bezegeld.»¹*

Door de minister van Financiën wordt een parlementair voorbehoud opgenomen in de overeenkomst met ING. In de ogen van de commissie zou dit een goed instrument kunnen zijn, mits dit met de Kamer wordt gedeeld op een moment in het proces dat het nog reëel is dat de transactie kan worden aangepast. De commissie constateert dat de minister er niet voor gekozen heeft om het parlementair voorbehoud tijdens de conferencecall expliciet aan de financieel woordvoerders te vermelden. Hierdoor heeft de Kamer geen mogelijkheid gehad om invloed uit te oefenen op een transactie met een mogelijk substantieel verlies voor de Staat.

Pas op 3 februari tijdens het debat over de recente ontwikkelingen bij ING wordt het de financieel woordvoerders duidelijk dat er een parlementair voorbehoud is opgenomen.² Tijdens dit debat wordt echter ook duidelijk dat de materiële ruimte om gebruik te maken van dit voorbehoud zeer beperkt is. De heer De Nerée tot Babberich, toenmalig financieel woordvoerder voor het CDA, heeft verklaard dat de minister in het debat aangeeft dat hij zijn politieke lot verbindt aan de overeenkomst die gesloten is met ING.

*De heer **De Nerée tot Babberich**: «De minister van Financiën heeft in dat debat iets gezegd wat erop neerkwam dat, als wij het parlementair voorbehoud zouden invoeren en de deal niet zouden goedkeuren, hij zich op zijn positie zou moeten beraden. Er werd, kortom, gezegd dat hij terug zou gaan naar het kabinet. Dan hoeven we niet te gissen wat er zou zijn gebeurd: dan was er geen deal met ING geweest en hadden we geen kabinet meer gehad. Er zou dan gewoon een kabinetscrisis zijn ontstaan.»³*

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Vendrik, 7 november 2011.

² Handelingen II, 2008–2009, nr. 49.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer De Nerée tot Babberich, 7 november 2011.

De commissie is van oordeel dat het parlementair voorbehoud daarmee de facto geen waarde had. De minister van Financiën verwoordt dit ook als volgt in het debat op 3 februari 2009 over de recente ontwikkelingen bij ING:

De heer Vendrik: «De minister zei dat in de ontwerpovereenkomst met ING in een laatste artikel staat dat deze «subject to parliamentary approval» is. Staat dit nog steeds in de definitieve tekst?»

Minister Bos: «Ja.»

De heer Vendrik: «Maakt het dus uit wat wij vandaag vinden? Gaat de deal niet door als de meerderheid nee zegt?»

Minister Bos: «Ik heb er gelijk bij gezegd dat de materiële ruimte voor het terugdraaien van wat er gebeurd is, buitengewoon klein is. Al is het maar omdat ik dan ook zal moeten nadenken over de vraag welke consequentie ik daaraan verbind. De markt is helemaal gericht op het verwerken van deze transactie. Het zit al in beurskoersen en in publicaties voor aandeelhouders en dergelijke. Ik zeg heel nadrukkelijk: wij hebben formeel gedaan wat wij moeten doen om in dat contract duidelijk te maken dat wij ook verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer, maar materieel is de ruimte buitengewoon gering om daar nog iets aan te veranderen.»¹

In de loop van december wordt binnen het ministerie – in samenwerking met DNB, ING en verschillende externe adviseurs – gewerkt aan een specifieke oplossing voor de Alt-A-portefeuille van ING. Tot aan het moment van de conferencecall op zondagavond laat, dus na het gereedkomen van de IABF-overeenkomst op 26 januari 2009, is de Kamer daarover op geen enkel moment (vertrouwelijk) geïnformeerd.

De commissie is van oordeel dat de Kamer te laat geïnformeerd is over het feit dat er een tweede ingreep bij ING noodzakelijk zou zijn. De commissie is van mening dat voorafgaand aan de IABF-overeenkomst de minister van Financiën voldoende tijd had, en had moeten nemen, om de Kamer eerder (in vertrouwen) te informeren over het feit dat er iets op handen was voor ING. Tot slot constateert de commissie dat de IABF voor ING opnieuw aantoont dat de Comptabiliteitswet niet ingericht is op andere vormen van risicodragende financiële transacties dan het verwerven van aandelenkapitaal door de Staat. Bij de IABF-overeenkomst wordt een deel van het economisch risico door de Staat overgenomen van ING. Hiermee ontstaan financiële risico's voor de Staat. De commissie is daarom van mening dat de Kamer in een dergelijke situatie de mogelijkheid moet hebben om vooraf controle uit te oefenen via de voorhangprocedure.

11.3.2 Conclusie tijdigheid informatievoorziening

Geen tijdige informatievoorziening door de minister van Financiën tijdens de crisis

De commissie constateert dat de Kamer in vrijwel alle gevallen pas achteraf, na het afgeven van de persverklaring, door de minister van Financiën geïnformeerd is over de crisismaatregelen. Hierdoor is bij de ingrepen in Fortis/ABN AMRO en Icesave zowel het materiële als het formele budgetrecht van de Kamer geschonden. Ook bij de IABF, de kapitaalverstrekkingfaciliteit en de garantieregeling is het formele budgetrecht niet gerespecteerd. De commissie is van oordeel dat het materiële budgetrecht bij deze drie maatregelen de facto weinig waarde had, omdat op het moment dat de Kamer hierover in debat treedt met de minister de maatregelen als besluit al publiekelijk zijn bekendgemaakt.

¹ Handelingen II, 2008–2009, nr. 49.

Hierdoor was, mede gelet op de bijzondere omstandigheden, de ruimte voor de Kamer om de maatregelen nog ongedaan te maken zeer beperkt.

In een uitzonderlijke situatie, zoals tijdens de crisis, kunnen reguliere (wettelijke) procedures niet altijd toegepast worden en moet de informatievoorziening binnen een kleiner tijdsbestek plaatsvinden. De commissie is echter van mening dat de minister bij alle maatregelen die tijdens de crisis genomen zijn, met uitzondering van de eerste ingreep in Fortis/ABN AMRO, wel de ruimte had, en ook had moeten nemen, om de Kamer vooraf te informeren over de ophanden zijnde crisismaatregelen. De commissie realiseert zich dat dit in een aantal gevallen in vertrouwen had moeten gebeuren. Het aangaan van financiële verplichtingen zonder dat daarbij vooraf de weg van (wijziging van) de begroting is gevolgd, zet het budgetrecht en de positie van het parlement ernstig onder druk. Aangezien de Kamer over de meeste maatregelen geïnformeerd is nadat deze zijn afgekondigd in de pers, is de commissie van oordeel dat de minister het de Kamer onmogelijk heeft gemaakt vooraf controle uit te oefenen op het voorgenomen beleid.

Tabel 11.1 Informatievoorziening Kamer voorafgaand aan inwerkingtreding crisismaatregelen

Casus	Informeren Pers	Informeren Kamer	Budgetrecht/ Comptabiliteitswet
FORTIS/AA	<i>Benelux-overeenkomst Persbericht 28-09-2008</i>	<i>Benelux-overeenkomst Brief kamer 30-09-2008 (31 371, nr. 11)</i>	<i>Van toepassing: Voorhangproce- dure (artikel 43. Cw) & budgetrecht Comptabiliteitswet niet gevolgd Formeel en materieel budgetrecht geschonden</i>
	<i>Verwerving Nederlandse Fortis-onderdelen Persbericht 03-10-2008</i>	<i>Verwerving Nederlandse Fortis-onderdelen Brief Kamer 06-10-2008 (31 371, nr. 12)</i>	
DGS	<i>Persbericht 07-10-2008</i>	<i>Brief Kamer 07-10-2008 (21 507-07, nr. 23)</i>	<i>n.v.t.</i>
ICESAVE	<i>Garanderen spaartegoeden tot 100 000 euro Persbericht 09-10-2008</i>	<i>Garanderen spaartegoeden tot 100 000 euro Brief Kamer 10-10-2008 (31 371, nr. 18)</i>	<i>Van toepassing: Budgetrecht</i>
	<i>MoU besloten IJslandse deel DGS voor te financieren Persbericht 11-10-2008</i>	<i>MoU besloten IJslandse deel DGS voor te financieren Brief Kamer 13-10-2008 (31 371,, nr. 21)</i>	<i>Formeel en materieel budgetrecht geschonden</i>
GARANTIE FACILITEIT	<i>Persbericht 13-10-2008</i>	<i>Brief Kamer 13-10-2008 (31 371, nr. 22) Brief Kamer met nadere toelichting voorwaarden regeling 21-10-2008 (31 371, nr. 39)</i>	<i>Van toepassing: Budgetrecht Formeel budgetrecht geschonden Invulling gegeven aan materieel budgetrecht</i>
KAPITAALVERSTREK- KINGSFACILITEIT	<i>Faciliteit an sich Persbericht 09-10-2008</i>	<i>Faciliteit an sich Brief Kamer 10-10 (31 371, nr. 18)</i>	<i>Van toepassing faciliteit an sich: Budgetrecht</i>
	<i>Kapitaalinjectie ING Persverklaring 19-10-2008</i>	<i>Kapitaalinjectie ING Brief Kamer 20-10-2008 (31 371, nr. 23)</i>	
	<i>Kapitaalinjectie AEGON Persverklaring 28-10-2008</i>	<i>Kapitaalinjectie AEGON Brief kamer 29-10-2008 (31 371, nr. 32)</i>	<i>Formeel budgetrecht geschonden Invulling gegeven aan materieel budgetrecht Individuele kapitaalinjecties: n.v.t.</i>
	<i>Kapitaalinjectie SNS REAAL Persverklaring 13-11-2008</i>	<i>Kapitaalinjectie SNS REAAL Brief Kamer 14-11-2008 (31 371, nr. 48)</i>	
IABF	<i>Persbericht 26-01-2009</i>	<i>Conferencecall financieel woordvoerders 25-01-2009 Brief Kamer 27-01-2009 (31 371, nr. 95)</i>	<i>Van toepassing: Budgetrecht</i>

11.4 Verantwoording en controle

De controlerende taak van de Kamer komt tot uiting voorafgaand aan beleidsbeslissingen van het kabinet en op de momenten dat het kabinet achteraf verantwoording aan de Kamer aflegt over het gevoerde beleid en de daarmee gepaard gaande inkomsten en uitgaven. Tijdens de crisis is de Kamer regelmatig het debat aangegaan met de minister van Financiën over de genomen crisismaatregelen. In deze paragraaf komt het handelen van zowel de minister als dat van de Kamer tijdens dit proces aan de orde.

11.4.1 Verantwoording door de minister van Financiën

De Kamer ziet zich vrijwel altijd geconfronteerd met een informatieachterstand op het kabinet. Opdat de Kamer haar controlerende taak op een goede manier kan uitoefenen, is het kabinet gehouden de Kamer tijdig te voorzien van de relevante en juiste informatie. Deze subparagraaf beschrijft op welke wijze de minister van Financiën invulling heeft gegeven aan zijn informatieplicht nadat de crisismaatregelen zijn afgekondigd in de media.

Onvolledige en niet-tijdige informatievoorziening door de minister

Tijdens de crisis heeft zich een aantal situaties voorgedaan waarin de minister van Financiën de Kamer niet tijdig of onvolledig heeft geïnformeerd. Dit was het geval bij ING, in grote mate bij de casus Fortis/ABN AMRO en bij de garantieregeling en de kapitaalverstrekkingfaciliteit. In deze paragraaf worden deze zaken kort aangestipt. Een nadere uitwerking is terug te vinden in de verschillende casushoofdstukken.

IABF

In de eerste plaats kan gewezen worden op het parlementair voorbehoud dat opgenomen is in het contract met ING, maar door de minister niet expliciet aan de financieel woordvoerders gemeld wordt tijdens de conference call (zie 7.3.1). Mede hierdoor heeft de Kamer geen mogelijkheid gehad om nog invloed uit te oefenen op een transactie die een substantieel verlies voor de Staat met zich mee kan brengen.

Benelux-overeenkomst Fortis/ABN AMRO

Op woensdag 1 oktober en donderdag 2 oktober wordt tijdens de algemene financiële beschouwingen in de Kamer met de minister gedebatteerd over de Benelux-overeenkomst. De Nederlandse autoriteiten hebben op dat moment de overeenkomst feitelijk al afgeschreven en zijn met verdergaande plannen bezig. Zoals de minister van Financiën zelf heeft aangegeven is geen volledige openheid van zaken gegeven in deze debatten. De commissie kan hier enig begrip voor opbrengen, gezien de onderhandelings situatie.

De minister heeft op 30 september 2008 een brief naar de Kamer gestuurd over de Benelux-overeenkomst. Daarin verklaart de minister dat er «op heel korte termijn geen solide private oplossing voorhanden was».¹ Dat de Nederlandse autoriteiten in hadden gezet op een private oplossing via ING wordt niet genoemd. Ook de afspraak dat ING twee weken exclusieve

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 11.

onderhandelingsruimte zou krijgen, de afspraken die met de Europese Commissie zijn gemaakt en de eventuele rol van pensioenfondsen bij de financiering worden niet genoemd. Dat geldt ook voor het afhouden van buitenlandse partijen als overnemer van het ABN AMRO-belang. De heer Gerritse, toenmalig secretaris-generaal en thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën verklaart hierover:

*De heer Gerritse : «Ik denk dat de belangstelling van ING op dat moment de mogelijkheden dat er belangstelling was bij andere partijen in het buitenland ... Het had geen betekenis voor wat zich feitelijk voordeed. Ik denk dat wij de afweging gemaakt hebben: geef informatie – dat is al ingewikkeld genoeg – over wat we allemaal wel gedaan hebben. De eventualiteiten hebben we maar niet opgeschreven. Ik kan me dat ook achteraf gezien wel voorstellen.»*¹

De hieraan ten grondslag liggende en al van voor de Benelux-overeenkomst daterende stellingname dat ABN AMRO bij voorkeur in de Nederlandse invloedssfeer moest blijven is nooit als zodanig met de Kamer gecommuniceerd. Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat dit een gevoelig punt was voor de beeldvorming. Deze stellingname kan immers gemakkelijk worden uitgelegd als het toegeven dat er een jaar eerder een verkeerde beslissing is genomen bij het afgeven van een verklaring van geen bezwaar voor de overname van ABN AMRO.

Verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen

De minister van Financiën heeft aan de Kamer aangegeven dat «de marktwaarde» het uitgangspunt is geweest bij de onderhandelingen over de verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen (zie hoofdstuk 4 Fortis/ABN AMRO). Uit dossieronderzoek komt naar voren dat de overeengekomen prijs echter weinig van doen had met de werkelijke marktwaarde. Al bij de Benelux-overeenkomst zijn soortgelijke uitlatingen gedaan in de documenten. Startpunt bij de bepaling van de marktwaarde was een «going concern»- of «huidige marktomstandigheden»- situatie, waarbij de klanten hun middelen bij de aangekochte entiteiten laten staan. Op basis van deze «redelijke veronderstelling» is een raming gemaakt van de structurele winst. De vraag is echter hoe redelijk deze veronderstelling was in een situatie waarin Fortis Bank als praktisch failliet kon worden beschouwd, het om incomplete onderdelen ging en er volgens DNB juist sprake was van een aanhoudende uitstroom van middelen bij de Nederlandse onderdelen. Als gekeken wordt naar de waarderingen zoals die door DNB en Lazard (de adviseur van de Nederlandse Staat) zijn gemaakt, kan geconstateerd worden dat de uiteindelijke prijs bijna 4 miljard euro boven de berekende waarde onder «huidige marktomstandigheden» ligt. De prijs van 16,8 miljard euro ligt ongeveer halverwege tussen de berekende going concern-waardering en de geschatte waardering door de economische cyclus heen («through the cycle»).

Technische briefing Kamer

Op dinsdag 14 oktober krijgt de Kamer in een besloten technische briefing inzicht in de prijs die betaald is voor de Nederlandse Fortis-onderdelen en de gebruikte waarderingen. Deze presentatie is in hoofdlijnen door Lazard opgesteld en gepresenteerd en mondeling toegelicht door de heer Ter Haar. De gepresenteerde waarderingen komen overeen met de gebruikte sheets en het post-mortemrapport van Lazard. Het liquidatiescenario ontbreekt maar is genoemd door de heer Ter Haar. De overname van de kortlopende leningen voor een bedrag van 34 miljard euro wordt vermeld in het rapport. Er is echter in de presentatie nergens sprake van overname

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 5 december 2011.

van de langlopende leningen voor een bedrag van 16 miljard euro. Ook het totaal aan Fortis overgemaakte bedrag van 66,8 miljard euro staat niet in de presentatie. Het kan zijn dat deze zaken wel mondeling aan de orde zijn geweest. De commissie vindt echter dat deze cruciale informatie voor de Kamer expliciet en ondubbelzinnig in de stukken voor deze briefing hadden moeten worden opgenomen (zie hoofdstuk 4 Fortis/ABN AMRO).

De mogelijke synergievoordelen en besparingen van integratie worden aangestipt maar eventuele consequenties in de vorm van EC Remedies en separatie- en integratiekosten niet. Overigens is er een belangrijk verschil in de waarde die aan de synergievoordelen en besparingen wordt toegekend tussen de presentatie aan de Kamer en het rapport van Lazard. Waar Lazard een koers-winstverhouding toepast van 5 tot 6 en zo tot een mogelijke waarde van 4,1 tot 4,9 miljard euro komt, wordt in de briefing aan de Kamer een koers-winstverhouding van 6 tot 10 genoemd waarmee de waarde op 4,5 tot 7,5 miljard euro uitkomt.

De kapitaalpositie van de verworven onderdelen komt niet aan de orde, met uitzondering van de Z-Share (het aandeel in de restboedel van ABN AMRO). Daarover wordt gemeld dat de informatie over de activa in de Z-Share beperkt is en de boekwaarde voor rekening van Fortis 2,3 miljard euro negatief was. Dat dit bedrag hetzij in aftrek op de waarderingen zou moeten worden gebracht, hetzij nog als extra uitgavenpost in beeld gaat komen, wordt niet vermeld. Het kapitaaltekort in de F-Share en de daarmee in verband staande CSA-claim van 2,5 miljard euro worden niet genoemd, evenmin als de gevolgen van de afwaardering van het ABN AMRO-belang voor de kapitaalpositie van Fortis Bank Nederland.

Wat weer wel genoemd wordt is de waardering van de Fortis-onderdelen zoals Morgan Stanley die rond april 2008, dus voor de val van Lehman Brothers, gemaakt heeft voor Fortis. Daar rolde een waarde uit van 31,8 miljard euro. Deze waardering is kort aan de orde geweest tijdens de onderhandelingen maar wordt door de Nederlandse delegatie als ruimschoots achterhaald beschouwd. Een latere herziene waardering van Morgan Stanley, aangepast aan de omstandigheden, komt uit op een bedrag van 22,3 miljard euro.¹ Deze prijs, die door de Belgische delegatie als vraagprijs is gebruikt, wordt niet genoemd in de presentatie. Risico's verbonden met het consortiumlidmaatschap van de Nederlandse Staat worden nergens genoemd in de presentatie (zie hoofdstuk 4 Fortis/ABN AMRO).

Technische verhangning

De technische verhangning is een budgetneutrale transactie waarbij leningen van Fortis Bank Nederland aan de Staat worden geruild tegen aandelen van ABN AMRO. Fortis Bank Nederland hoeft een bedrag van 6,5 miljard euro aan langlopende leningen niet terug te betalen aan de Staat; in ruil daarvoor is hij haar belang in ABN AMRO kwijt.

De technische verhangning is meerdere keren besproken in de Kamer, tot halverwege 2009. Het eerste debat over de technische verhangning vindt plaats op 17 december 2008 tijdens het debat over de Najaarsnota.² Daarbij stellen Kamerleden Irrgang en Weekers vragen over de omzetting van vreemd vermogen in eigen vermogen en of er in dat geval sprake zou zijn van een kapitaalinjectie. Belangrijk is dat er vreemd vermogen van Fortis Bank Nederland is geruild voor aandelen (eigen vermogen) ABN AMRO en niet eigen vermogen van Fortis Bank Nederland (dat zou een directe kapitaalinjectie zijn). Op de vraag of bij de oorspronkelijke

¹ Gerven, W. van, G. Horsmans. *Voorlopig rapport van het college van experts voor de algemene vergadering van 11 februari van Fortis SA/NV te Brussel.*

² Handelingen II, 2008–2009, nr. 38.

16,8 miljard euro, die betaald is op 3 oktober, nu 6,5 miljard euro moet worden opgeteld antwoordt de minister niet eenduidig. Er blijft onduidelijkheid en verwarring bestaan bij de Kamer. Een brief van de minister op 26 juni 2009 verschaft uiteindelijk duidelijkheid; de 6,5 miljard euro van de technische verhangings moet worden opgeteld bij de oorspronkelijke 16,8 miljard euro.¹

Het tweede punt dat de Kamerleden aanstippen is of een zekere geldstroom (vreemd vermogen; leningen met rente) is opgegeven voor een onzekere geldstroom (de waarde van de aandelen ABN AMRO) en of daarmee het risicoprofiel van de Staat wijzigt. De renteverplichtingen van Fortis Bank Nederland dalen en dus verbetert de winstgevendheid, waardoor de waarde van de staatsdeelnemingen toeneemt. De verbeterde kapitaalpositie is echter nodig om de verliezen van december 2008 te kunnen dragen. De vraag of de technische verhangings uiteindelijk budgetneutraal uitwerkt hangt af van de waarde van ABN AMRO. De heer Weekers, destijds financieel woordvoerder voor de VVD, vertelt:

De heer Weekers: «(...) Ten derde is de Kamer wel heel laat geïnformeerd over de latere kapitaalinjecties in ABN AMRO. Aanvankelijk is zij ook op het verkeerde been gezet wat de technische verhangings betreft.»²

De commissie is van oordeel dat de minister de Kamer in eerste instantie zodanig onvolledig geïnformeerd heeft dat de Kamer geen juist beeld kon krijgen van de technische verhangings.

Toekomstbeslissing en herkapitalisaties Fortis/ABN AMRO

De twee herkapitalisaties vloeiden voort uit de beslissing om Fortis Bank Nederland en de ABN AMRO N-share samen te voegen tot één bank. Deze beslissing heeft een aantal consequenties. De ABN AMRO N-share moet voldoende gekapitaliseerd zijn om gesepareerd te worden uit het RFS-consortium. Uit hoofde van de consortiumverplichtingen moet het kapitaaltekort in de Z-share worden aangevuld. Ook de Remedy komt weer in beeld, evenals de kosten van separatie en integratie, waartegenover de opbrengsten en besparingen van samenvoegen staan.

De beslissing is in november 2008 genomen en op 21 november aan de Kamer gecommuniceerd.³ Daarin wordt geen melding gemaakt van de kosten en opbrengsten die verbonden zijn met de integratie van de twee bankdelen, noch in absolute getallen, noch wat betreft de aanwezigheid van deze posten. De toenmalig minister van Financiën, de heer Bos, zegt hierover:

Vraag: «U stuurt ook op 21 november 2008 een brief aan de Kamer over het voornemen om tot integratie van Fortis en ABN AMRO te komen. In die brief wordt geen enkele melding gemaakt van eventuele extra kosten. Die krijgt de Kamer een halfjaar later te horen.»

De heer Bos: «Ik kan alleen maar bedenken dat de reden daarvoor is dat daar nog onderhandelingen met ABN AMRO over nodig waren, die pas medio 2009 echt stilstonden en uitgetrild waren... Ik weet gewoon niet waarom die bedragen niet eerder zijn genoemd.»⁴

¹ Kamerstuk, 31 789, nr. 8.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Weekers, 10 november 2011.

³ Kamerstuk, 31 789, nr. 1.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 27 januari 2012.

Uiteindelijk worden deze posten in de brieven van 26 juni 2009¹ en 19 november 2009² aan de Kamer gecommuniceerd. Per mail aan de commissie is de heer Bos nader ingegaan op zijn antwoord:

«De cijfermatige analyse die in november 2008 is gemaakt, was voldoende om de strategische richting te bepalen die op dat moment is gepresenteerd. De cijfers die later naar de Tweede Kamer zijn gegaan, zijn later bekend geworden dan in november 2008 en waren niet benodigd voor de onderbouwing van deze strategische richting. Ten dele waren zij zelfs een uitvloeisel van de keuzes die zijn gemaakt met de strategische richting, omdat integratiekosten en kapitaalbehoefte bijvoorbeeld afhankelijk waren van de samenvoeging en wijze van samenvoeging van Fortis Bank Nederland en ABN AMRO Bank.»

Uit de documenten die zijn opgesteld ten tijde van de onderhandelingen blijkt echter dat vrijwel al deze posten ten tijde van de onderhandelingen al in beeld waren bij DNB en het ministerie van Financiën. De met het kapitaaltekort in de F-share (later N-share) verbonden CSA-claim van 2,5 miljard euro staat in het document Valuation Assessment, gemaakt op 1 oktober 2008. Het tekort in de Z-share staat in het document Speaking Notes van 2 oktober 2008, het kort na de verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen (5 oktober 2008) opgestelde draft rapport «Project Fire», en wordt ook genoemd in de technische briefing aan de vaste Kamercommissie voor Financiën op 14 oktober 2008. Opbrengsten van synergievoordelen worden genoemd in het draft-rapport Project Fire, evenals de gevolgen van de overeenkomst met Deutsche Bank ter invulling van de EC Remedy. In de technische briefing worden de voordelen die voorvloeien uit samenvoegen wel genoemd maar de mogelijke kosten van de Remedy niet (zie hoofdstuk 4 Fortis/ABN AMRO).

Vraag: *«De kapitaaltekorten in de ABN AMRO-delen en de F/N-share en de Z-share waren ook voor 3 oktober 2008 bekend, al konden zij niet allemaal geven goed gekwantificeerd worden. Na de beslissing om de twee banken te integreren, begin november 2008, is het duidelijk dat de Staat die tekorten zal moeten aanvullen. Die zaken komen aan de orde in uw brief aan de Kamer van 26 juni 2009. Waarom zo laat, ruim een halfjaar na dato?»*

De heer Bos: *«Volgens mij was de reden daarvoor dat er toen pas daadwerkelijk werd gesepareerd. Dat is het moment waarop een aantal latente problemen onomkeerbaar manifest wordt, zoals het Z-share-probleem... Een gouden regel – ik spreek voor mijzelf, maar toch – in de politiek en in dit soort bestuurlijk netelige kwesties waarin je moeilijke dingen te verkopen hebt, is dat je beter al het slechte nieuws in één keer kunt geven dan dat je elke zoveel maanden terugmoet naar de Kamer met weer iets slechts. Vanuit die redenering, een beetje a contrario, zeg ik dat als wij in november al hadden geweten dat er een bepaald bedrag nodig was aan extra kapitaal om integratie- en separatiekosten te kunnen financieren, ik dat waarschijnlijk meteen bij die 6,5 mld. had meegenomen. Liever alles in één keer met de Kamer bespreken, als het toch een rotboodschap is die je hebt, dan dat je nog een keer terug moet komen. Daar leid ik uit af dat wij dat op dat moment nog niet zeker wisten.»³*

¹ Kamerstuk 31 789, nr. 12.

² Kamerstuk 31 789, nr. 23.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 27 januari 2012.

Daarnaast speelde mee dat de herkapitalisaties onderwerp waren van onderhandeling:

De heer Bos: «Het hele proces in 2009 richting de uiteindelijke brief van december is een proces geweest waarbij constant vanuit Fortis/ABN AMRO veel hogere bedragen aan ons werden gevraagd dan wij uiteindelijk hebben gegeven. Alle gevraagde bedragen zijn dus constant naar beneden toe onderhandeld.»¹

Kapitaalverstrekkingfaciliteit

Met betrekking tot de kapitaalverstrekkingfaciliteit wordt door de minister van Financiën tijdens het algemeen overleg op 14 oktober 2008 «het maken van schoon schip» nadrukkelijk genoemd als voorwaarde voor kapitaalsteun.

Minister Bos: «Als De Nederlandsche Bank als toezichthouder van mening is dat de balans niet voldoende kapitaalkrachtig is of dat er anderszins niet sprake is van een gezonde instelling, bijvoorbeeld omdat er te veel risico's of onbekende risico's zijn, dan zal er schoon schip gemaakt moeten worden voordat er kapitaal ingestoken wordt van onze kant.»²

Tijdens het weekend van 18 en 19 oktober wordt een overeenkomst getekend voor een kapitaalinjectie van 10 miljard euro van de Staat in ING. Een specifieke oplossing voor de Alt-A-portefeuille via een garantie op de portefeuille, een overname van de portefeuille of een tussenvorm, komt er op dat moment niet. Eveneens worden geen procesafspraken gemaakt over de verdere behandeling van de Alt-A-portefeuille. Ook bij de kapitaalinjecties in AEGON en SNS REAAL worden geen heldere afspraken gemaakt met de instellingen over het opschonen van de balans of het anderszins beperken van de risico's. Er is door het ontbreken van dergelijke afspraken geen sprake geweest van het maken van «schoon schip», zoals gemeld aan de Kamer bij de totstandkoming van de kapitaalverstrekkingfaciliteit (zie hoofdstuk 8 Kapitaalverstrekkingfaciliteit).

Garantieregeling

De minister neemt de risico's van de garantieregeling niet op in de brief die hij naar de Kamer stuurt met toelichting op de garantieregeling.³ Tijdens het algemeen overleg op 14 oktober geeft de minister aan dat de combinatie van het feit dat er een marktconforme prijs wordt gerekend en het feit dat garanties alleen worden verstrekt aan gezonde instellingen, betekent dat de kans dat het ooit tot uitbetaling komt buitengewoon klein is.² Pas nadat de Kamer aangeeft dat zij niet gelooft dat de garantieregeling «gratis» is en de Nederlandse overheid niets zal gaan kosten, geeft de minister toe dat op de lange termijn het rekenen van een marktconforme premie betekent dat je ook rekening moet houden met een zeker risico dat het tot uitbetaling komt en dat die twee theoretisch aan elkaar gelijk behoren te zijn. De minister schat echter in dat dit op deze korte termijn – de regeling zou tot eind 2009 duren – niet het geval zal zijn (zie hoofdstuk 9 Garantieregeling).²

Alternatieve scenario's niet met de Kamer gedeeld

De minister heeft alternatieve scenario's die tijdens de onderhandelingen op tafel hebben gelegen niet altijd met de Kamer gedeeld. Zoals hierboven beschreven was dit het geval in de casus Fortis/ABN AMRO, maar ook bij de informatievoorziening omtrent de kapitaalinjectie in ING is dit het geval. Zo wordt de Kamer niet geïnformeerd over de onderhandelingen over een mogelijke oplossing voor de Alt-A-portefeuille van ING voorafgaand aan de kapitaalinjectie van 10 miljard euro. De minister

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 27 januari 2012.

² Kamerstuk 31 371, nr. 47.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 22.

verklaart hierover dat hij alleen de eindoplossing aan de Kamer heeft voorgelegd en niet alle overwegingen in het voorafgaande proces. De afgesproken communicatielijn op het ministerie was om niet zelf te beginnen over de Alt-A-portefeuille en het onderwerp alleen op te brengen wanneer ernaar gevraagd werd door de Kamer (zie hoofdstuk 5 ING).

Vraag: «Die Alt-A-problemen worden al vanaf een vroeg stadium neergelegd. U neemt er geen letter over op in de brief aan de Kamer. Er is wel een uitgebreide discussie over geweest. Dan is het toch niet onlogisch dat de Kamer die informatie ook krijgt?»

De heer Bos: «Dat is wel onlogisch. In dit soort processen wordt er over 100 000 argumenten van mening gewisseld, over allerlei verschillende oplossingen. Je maakt uiteindelijk een selectie daarvan, waarvan je de Kamer op de hoogte stelt. Je vertelt de Kamer wat je gaat doen. Daar leg je verantwoording over af. Je legt verantwoording af over wat je doet.»¹

De minister van Financiën heeft verklaard dat het ongebruikelijk is om over oplossingsrichtingen die tijdens de onderhandeling besproken zijn, maar uiteindelijk niet in het eindresultaat zijn opgenomen, met de Kamer te communiceren.

De heer Bos: «Nee. In een brief aan de Kamer schrijf je niet over alle dingen die je niet doet. Je gaat niet alle standpunten herhalen die uiteindelijk in de discussie zijn gepasseerd en die het verloren hebben, die niet over zijn gebleven. Je brief schrijf je om toe te lichten wat je wel gaat doen.»¹

11.4.2 Controle door de Tweede Kamer

De controlerende taak van de Kamer komt tot uiting voorafgaand aan beleidsbeslissingen van het kabinet en op de momenten dat het kabinet achteraf verantwoording aflegt over het gevoerde beleid en de daarmee gepaard gaande inkomsten en uitgaven. Ondanks de context van de uitzonderlijk hectische situatie, waarin alle betrokkenen verkeerden, is er een aantal kritische kanttekeningen te plaatsen bij de wijze waarop de Kamer haar controlerende taak heeft uitgevoerd tijdens de kredietcrisis.

Parlementaire controle-instrumenten niet altijd voldoende benut door de Kamer

De Kamer is verantwoordelijk voor haar eigen agenda. Zoals in paragraaf 7.2.2 is toegelicht, kan de Kamer een debat met de minister agenderen. Daarnaast kan de Kamer een verzoek indienen bij de voorzitter om de spelregels van het debat, bijvoorbeeld het aantal interruptiemogelijkheden of de spreektijd, aan te passen.² De Kamer heeft tijdens de crisis bijna geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheden. Hierdoor zijn de debatten en algemeen overleggen rondom de crisismaatregelen veelal gevoerd onder restricties met betrekking tot spreektijd en interruptiemogelijkheden. Dit wordt geïllustreerd door onderstaande voorbeelden.

Op 14 oktober vindt een algemeen overleg plaats naar aanleiding van de bijeenkomst van de Europese Raad op 12 oktober. In dit debat worden zowel de kapitaalverstrekkingfaciliteit (20 miljard euro), als de garantieregeling (200 miljard euro) en Icesave aan de orde gesteld.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

² Zie de artikelen 133 en 137 jo. 154 RvO.

De voorzitter: «Er zijn vandaag tien woordvoerders. De heer Van der Vlies van de SGP staat nog in een file van 22 kilometer en zal later aanschuiven. Ik maak direct de opmerking dat wij ons mogelijk moeten beperken tot de effecten van de kredietcrisis. De spreektijden zijn acht minuten per persoon. Daar houd ik mij strikt aan.»

De heer Irrgang: «Voorzitter. Ik zal proberen om in acht minuten een bedrag dat zo groot is als de Nederlandse staatsschuld te bespreken. Het is weliswaar geen uitgave, maar het gaat om committeringen.»¹

Gezien de grote hoeveelheid maatregelen die in het debat aan de orde wordt gesteld, had het voor de hand gelegen dat de Kamer dan wel om extra spreektijd tijdens het debat, dan wel om een aanvullend debat had gevraagd. Dit is echter niet gebeurd. Zelfs met betrekking tot het debat over de IABF voor ING dient de Kamer een dergelijk verzoek niet in bij de voorzitter.

De voorzitter: «Ik heet de minister van Financiën van harte welkom en geef het woord aan de heer De Nerée tot Babberich. Daarna volgen de andere woordvoerders, in de volgorde die op de lijst staat. Elke woordvoerder heeft een spreektijd van acht minuten. Omdat ik de deelnemers aan dit debat een beetje ken, zeg ik hun dat het wel de bedoeling is dat wij dit debat voor vanavond 23.00 uur afmaken, of 22.00 uur, zoals de heer Cramer zegt. Dan kan men op tijd naar bed.»²

Naast het debat heeft de Kamer nog andere mogelijkheden om de minister om extra inlichtingen vragen (zie paragraaf 7.2.2.). Ook kan de Kamer een verzoek indienen voor een technische briefing. Van deze laatste mogelijkheid is tijdens de crisis maar twee keer gebruikgemaakt door de Kamer. Allereerst vindt op 14 oktober 2008 een vertrouwelijke technische briefing plaats door het ministerie van Financiën over de waardering van Fortis/ABN AMRO.

Vraag: «Op 14 oktober 2008, na de nationalisatie, vond op het ministerie van Financiën een besloten briefing over ABN AMRO plaats. Het ging daarbij over de waardering van Fortis/ABN AMRO. Wat waren de belangrijkste vragen waar u tijdens die briefing antwoord op wilde krijgen? Kunt u zich dat nog voor de geest halen?»

De heer Weekers: «De vraag of de betaalde prijs reëel was en we geen kat in de zak hadden gekocht. Er was natuurlijk buitengewoon weinig tijd. Er was geen tijd om een due diligence-onderzoek te laten uitvoeren.»

Vraag: «Hebt u antwoord gekregen op uw vragen tijdens de briefing?»

De heer Weekers: «Nee, onvoldoende. Om die reden heb ik in het najaar van 2008 samen met collega Vendrik het initiatief genomen tot een parlementair onderzoek, c.q. parlementaire enquête. Ik kan mij ook heel goed voorstellen dat toen niet alle informatie boven tafel kon komen.»

Vraag: «Maar het is wel een besloten briefing?»

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 47.

² Handelingen II, 2008–2009, nr. 49.

De heer Weekers: «Klopt, maar die duurt vrij kort. Gedurende een uurtje word je door een aantal sheets geleid. Het gaat om een megaoperatie en dus kun je onvoldoende achterhalen of reëel is waar je uiteindelijk ja tegen zegt.»¹

Op 29 januari 2009 vindt de tweede technische briefing plaats, waarin het ministerie van Financiën en het bedrijf Dynamic Credit een toelichting geven op de IABF voor ING.

De heer De Nerée tot Babberich: «We hebben ook een briefing gehad over de Alt-A-hypotheeken, we hebben een briefing gehad van Dynamic Credit, waarvan ik de papieren toevallig bij me heb. Je krijgt dan in zo'n briefing een tabel uit het rapport, waarover je dan binnen een half uur/drie kwartier iets moet zeggen, na een leespauze. Je ziet alleen maar percentages, risico's en streken in de VS staan, waarna je een paar vragen kunt stellen. Dan is het over.»²

Zoals bovenstaande citaten aangeven, zijn niet alle financieel woordvoerders tevreden met de informatievoorziening tijdens de technische briefing en de hoeveelheid tijd die beschikbaar is gesteld om de informatie te doorgronden. Desondanks wordt door de Kamer geen verzoek bij de minister ingediend om op een ander moment, binnen afzienbare tijd, alsnog alle informatie en toelichting te krijgen waar zij behoefte aan heeft.

Wel besluit de Kamer uiteindelijk tot het houden van een parlementaire enquête om zo achteraf de volledige gang van zaken met betrekking tot de crisismaatregelen boven tafel te krijgen. Op 10 december 2008 is door de leden Rutte en Halsema een motie ingediend die de Tweede Kamer oproept een parlementair onderzoek te starten naar de kredietcrisis.³ De opdracht voor dit parlementaire onderzoek naar het financiële stelsel wordt op 23 juni 2009 door de Tweede Kamer vastgesteld.⁴ Tijdens het debat over het rapport van het eerste deel van het parlementair onderzoek heeft de Kamer vervolgens in grote meerderheid aangegeven voorstander te zijn van het instellen van een parlementaire enquêtecommissie voor het tweede deel van het onderzoek.

Kamer onvoldoende alert op mededelingen minister

Met betrekking tot de inhoud van het debat heeft de Kamer op een aantal momenten belangrijke zaken onvoldoende opgepikt of aan de orde gesteld. Zo heeft de Kamer bij de parlementaire behandeling van de Benelux-overeenkomst en de verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen weinig aandacht besteed aan de grensoverschrijdende dimensie van de problemen bij Fortis en de nationale reflexen die daarbij kwamen kijken. Door primair uit te gaan van het eigen nationale belang is kritische reflectie op gekozen oplossingen grotendeels achterwege gebleven.

Zoals is toegelicht in paragraaf 7.3.1 is de voorhangprocedure met betrekking tot de technische verhangning in gang gezet op 21 november 2008. Op 16 december kondigt de minister aan dat hij de wettelijke 30 dagentermijn van de voorhangprocedure niet zal afwachten en de overeenkomst op 19 december zal tekenen. Op 17 december 2008 debatteert de minister met de Kamer over de Najaarsnota 2008. De Kamer stelt deze aangekondigde overtreding van de Comptabiliteitswet in het debat niet aan de orde. Dit is opmerkelijk, zeker gezien het feit dat het een belangrijk recht van de Kamer betreft.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Weekers, 10 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer De Nerée tot Babberich, 7 november 2011.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 66.

⁴ Handelingen II 2008–2009, nr. 98.

Ook bij de kapitaalverstrekkingfaciliteit heeft de Kamer een essentiële mededeling van de minister onvoldoende opgepikt. In de brief die op 10 oktober 2008 naar de Kamer wordt gestuurd over de kapitaalverstrekkingfaciliteit vraagt de minister om een mandaat voor een beleidskader van 20 miljard euro.¹ Daarbij geeft de minister aan niet van plan te zijn de Kamer via de voorhangprocedure toestemming te vragen voor iedere individuele beleidstoepassing binnen dit kader:

« Gegeven het karakter van de gehele operatie, is het niet mogelijk om voor individuele deelnemingen de procedure van artikel 34 Cw 2001 (voorhangprocedure) toe te passen, gelet op de termijn die daarbij zou gelden. Het kabinet ziet deze brief wel als een algemeen beleidskader dat in de gegeven uitzonderlijke situatie in de plaats komt van de algemene voorhangprocedure voor alle deelnemingen die in het kader van deze operatie plaats zal gaan vinden.»²

De Kamer stelt de minister tijdens het algemeen overleg op 14 oktober 2008 geen vragen over deze aankondiging. Ook dit is opmerkelijk, aangezien het beleidskader van de kapitaalverstrekkingfaciliteit uitermate ruim gedefinieerd is (zie hoofdstuk 8 Kapitaalverstrekkingfaciliteit). Zo laat de Kamer de minister alle ruimte om de vrijheid te nemen uitgaven te doen tot 20 miljard euro, welke niet zijn voorzien in de begroting en waarover evenmin overleg heeft plaatsgevonden met de Kamer.

Vraag: *«Op 14 oktober 2008 bent u in debat met de minister, en het gaat over een regeling van een slordige 20 mld., waaraan voorwaarden worden verbonden. De discussie gaat over de vraag of die voorwaarden terecht ruim zijn, of te ruim.»*

De heer Tang: *«Wat wordt met ruim bedoeld? Als het een algemeen raamwerk is, heb ik daar geen enkele moeite mee. Is dat raamwerk voldoende? Achteraf kun je constateren dat we in 2009 nog hebben gesproken over bonussen en de voorwaarden aan de kapitaalverstrekking. Je kunt vaststellen dat de Kamer dat onderwerp in oktober 2008 misschien niet genoeg in het vizier had.»*

Vraag: *«Dat had wat diepgaander gemogen op 14 oktober?»*

De heer Tang: *«Ja.»³*

Kennis en middelen van de Kamer

Tijdens de crisis moest de Kamer zich op zeer korte termijn veel nieuwe en complexe materie eigen maken. Dit heeft ertoe geleid dat het voor de Kamer lastig was om haar controlerende taak uit te oefenen.

De heer Tang: *«Zelfs als je de informatie hebt, betekent dat nog niet dat je als Kamer voldoende inzicht hebt. Daar kan naar gevraagd worden, dat is onderdeel van de controlerende functie, maar het betekent niet dat je het altijd voldoende kunt plaatsen. Daarvoor heb je voldoende financiële expertise nodig als ondersteuning. Het is mijn opvatting dat de ondersteuning van de Kamer in het algemeen al beperkt is, maar zeker op dit gebied van financiële markten en financiële producten, die tamelijk complex zijn. Cees Maas heeft hierover gezegd dat bankiers hun eigen producten niet begrijpen. Dat is de positie waar het parlement in zit.»*

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 18.

² Kamerstuk 31 371, nr. 18.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Tang, 9 november 2011.

Vraag: «U raakt er zelf al aan: als er een maatregel was geweest waarover in principe in de tijd gezien eerder overleg mogelijk was geweest, zou je kunnen zeggen dat dat die backup facility was, want het bleek dat de minister daar al een maand of twee mee bezig was om die te ontwikkelen. Dat is niet gebeurd. Had u dat gewild?»

De heer Tang: «Ik denk dat daar een mogelijkheid was geweest, maar ik twijfel of ik dat gewild had. Dit is een dilemma, en daar blijf ik op deze manier in gevangen zitten. Ik wil straks graag vertellen hoe ik denk dat het dilemma op een andere manier kan worden opgelost. Ik denk per saldo dat het voor de Kamer buitengewoon ingewikkeld was geweest, zelfs als ze vooraf in vertrouwelijkheid was geïnformeerd, om daarover een goed oordeel te vormen en daarvoor alternatieven aan te dragen. Dit is een buitengewoon complex product, waarvan het even heeft geduurd om het te doorgronden. Het doorgronden van een voorgesteld instrument kost al tijd en om dan ook nog een alternatieve ingreep te ontwikkelen, of daarover een oordeel te vormen, is buitengewoon lastig. Ik weet niet of daar tijd voor is geweest.»¹

Tijdens de crisis zijn door verschillende Kamerleden voorstellen gedaan om de onderzoekscapaciteit van de Kamer uit te breiden.

De heer Irrgang: «Uiteindelijk heb ik samen met de heer Tang voorgesteld om in ieder geval de onderzoekscapaciteit van de Kamer te versterken, inhoudende dat zij in opdracht van de woordvoerders van Financiën zelf deskundigheid kan inhuren om meer onderzoek te doen naar bepaalde ingewikkelde onderwerpen. Die is er gekomen. Ik meen dat daarvoor € 100 000 per jaar beschikbaar kwam en dat daarvan één keer gebruik is gemaakt. Op het moment dat het kwam, lagen de meeste crisismaatregelen namelijk achter ons. Dat wisten we op dat moment echter niet. En volgens mij hebben we er nog een keer gebruik van gemaakt toen het ging om dat Z-share. Dat was een restcategorie van onderdelen die verdeeld moest worden tussen de drie consortiumpartijen. Technisch was dat behoorlijk ingewikkeld.»²

Aan het hierboven genoemde voorstel van de heer Irrgang om de onderzoekscapaciteit van de Kamer te versterken is uitvoering gegeven. In 2009 heeft de vaste commissie voor Financiën, met instemming van het Presidium, de zogenaamde «onderzoeksfaciliteit kredietcrisis» in het leven geroepen. Dit is een voorziening van 50 000 euro die het mogelijk maakt om snel financiële expertise in te huren via vooraf gecontracteerde deskundige marktpartijen en/of het geven van een specifieke (onderzoeks-)opdracht ter ondersteuning van de vaste commissie voor Financiën bij complexe dossiers in het kader van de kredietcrisis.³ In 2010, 2011 en 2012 is hiervoor tevens 50 000 euro beschikbaar gesteld. Met drie grote, internationaal opererende bureaus met een zeer brede kennis van de financiële sector is een zogenaamde «stand-by-overeenkomst» gesloten. De kern van de stand-by-overeenkomsten is dat de bureaus klaar staan om de vaste commissie voor Financiën, in geval van een concreet verzoek, bij te staan met hun kennis en kunde. Met de bureaus is overeengekomen dat ze bij een concreet verzoek binnen 24 uur een reactie geven of ze in staat zijn de betreffende opdracht uit te voeren. In totaal is de afgelopen jaren slechts twee keer gebruik gemaakt van de onderzoeksfaciliteit. In 2009 is met betrekking tot de casus Fortis/ABN AMRO onderzoek verricht naar de EU Remedy en de Z-share. In 2010 is de faciliteit gebruikt voor een onderzoek naar de IABF.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Tang, 9 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Irrgang, 10 november 2011.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 214

11.4.3 Conclusies verantwoording en controle

Onvolledige en niet-tijdige informatievoorziening door de minister

De commissie constateert dat tijdens de financiële crisis de minister van Financiën de Kamer in een aantal gevallen niet tijdig of niet volledig heeft geïnformeerd.

De commissie is in de eerste plaats van mening dat de minister van Financiën te allen tijde invulling moet geven aan zijn informatieplicht ten opzichte van de Kamer. Mocht dit in het uiterste geval, bijvoorbeeld in een noodsituatie, vooraf niet mogelijk zijn dan is de commissie van mening dat het noodzakelijk is dat de Kamer achteraf wel volledige inzage in het besluitvormingsproces krijgt. De Kamer kan in een dergelijke situatie immers enkel nog beoordelen of zij politieke steun voor de maatregel wil verlenen. De commissie is van mening dat doordat de minister de Kamer onvolledig heeft geïnformeerd, de minister hiermee de controlerende taak van de Kamer belemmerd heeft.

Parlementaire controle-instrumenten onvoldoende benut door de Kamer

De commissie constateert dat de Kamer tijdens de financiële crisis haar parlementaire controle-instrumenten beter had kunnen benutten. De Kamer maakt vrijwel geen gebruik van de mogelijkheid om de spelregels met betrekking tot spreektijd en interruptiemogelijkheden aan te passen en benut haar recht op informatie te weinig. De Kamer wordt twee keer door middel van een technische briefing geïnformeerd. Verschillende Kamerleden vinden de informatie en de beschikbare tijd tijdens deze briefings onvoldoende, maar nemen vervolgens geen stappen om alsnog de door hun gewenste tijd en informatie te verkrijgen.

Aangezien de crisismaatregelen gepaard gingen met grote bedragen buiten de begroting om en de Kamer als volksvertegenwoordiging de taak heeft de regering te controleren op een juiste besteding van publieke middelen, is de commissie van oordeel dat de Kamer zich actiever had moeten opstellen om invulling te geven aan haar taken en de bespreking van de crisismaatregelen meer prioriteit had moeten geven.

Kamer onvoldoende alert op mededelingen van de minister

De commissie constateert dat de Kamer in een aantal gevallen onvoldoende alert is geweest op mededelingen van de minister. Bij de parlementaire behandeling van de Benelux-overeenkomst en de verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen besteedt de Kamer weinig aandacht aan de grensoverschrijdende dimensie van de problemen bij Fortis en de nationale reflexen die daarbij kwamen kijken. Daarnaast stelt de Kamer de door de minister aangekondigde overtreding van de 30 dagentermijn van de Comptabiliteitswet in verband met de technische verhangning niet aan de orde in het debat over de Najaarsnota. Met betrekking tot de kapitaalverstrekkingfaciliteit geeft de Kamer de minister alle ruimte om binnen een zeer ruim kader de vrijheid te nemen uitgaven te doen tot 20 miljard euro, welke niet zijn voorzien in de begroting en waarover evenmin overleg heeft plaatsgevonden met de Kamer.

De commissie is van oordeel dat bij de parlementaire behandeling van de casussen Fortis/ABN AMRO en de kapitaalverstrekkingfaciliteit de Kamer een beperkte invulling heeft gegeven aan haar controlerende taak en de mogelijkheid laat liggen om nog invloed uit te oefenen op het voorgenomen beleid.

11.5 Toezichtvertrouwelijke informatie en verantwoording

Een belangrijk uitgangspunt van een parlementaire democratie is dat de uitvoerende macht in het openbaar verantwoording aflegt aan de volksvertegenwoordiging. Dit gegeven staat op gespannen voet met de zeer terughoudende opstelling van de minister van Financiën om inlichtingen te verschaffen over beleid en beslissingen van toezicht-houders als DNB. Voor een goede uitoefening van de toezichtstaak speelt vertrouwelijkheid van informatie immers een belangrijke rol. Tijdens de crisis is de Kamer met betrekking tot de verschillende crisismaatregelen door de minister slechts in zeer beperkte mate van informatie voorzien. Zo heeft de minister geen instellingsspecifieke informatie in het openbaar met de Kamer gedeeld en is nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheid de Kamer vertrouwelijk te informeren. De informatievoorziening en de betrokkenheid van het parlement bij de financiële crisismaatregelen zijn herhaaldelijk onderwerp van discussie geweest tussen de Kamer en het kabinet. In deze paragraaf wordt het spanningsveld tussen toezichtvertrouwelijke informatie en parlementaire controle geschetst. Vervolgens zal het debat dat de Kamer met de minister van Financiën is aangegaan over de informatievoorziening tijdens de crisis worden toegelicht.

11.5.1 Spanningsveld parlementaire controle en toezichtvertrouwelijke informatie

Voor een goede uitoefening van de toezichtstaak speelt vertrouwelijkheid van informatie een belangrijke rol. Financiële instellingen waarop toezicht wordt uitgeoefend moeten er immers op kunnen vertrouwen dat informatie die bijvoorbeeld betrekking heeft op de concurrentiepositie niet wordt doorgespeeld aan anderen dan de toezichthouder. In het geval dit wel gebeurt, bestaat de kans dat financiële instellingen terughoudender zijn met verstrekking van informatie aan de toezichthouder, wat vervolgens weer afbreuk doet aan de kwaliteit van het toezicht. Op basis van artikel 1:89 van de Wet financieel toezicht (Wft) bestaat voor toezicht-houders dan ook de verplichting geheimhouding te bewaren over informatie die is verkregen in het kader van een toezichtrelatie. De geheimhoudingsverplichting van artikel 1:89 Wft is gebaseerd op Europese regelgeving. Ministers kunnen weigeren inlichtingen die hierop betrekking hebben te verstrekken met een beroep op het belang van de Staat.

Op Europees niveau lijkt zich een tendens te ontwikkelen waarbij de toegang tot toezichtvertrouwelijke informatie wordt versoepeld. Zo is op het niveau van de Europese Unie een voorstel gedaan waarin wordt voorzien in een mogelijkheid voor lidstaten om informatie over het bedrijfseconomisch toezicht op instellingen te delen met parlementaire onderzoekscommissies, rekenkamers en andere voor onderzoek verantwoordelijke entiteiten in een lidstaat.¹ Deze mogelijkheid om toezichtvertrouwelijke informatie te delen met commissies als de PEFS is echter aan zeer strikte voorwaarden verbonden. Zo bestaat op basis van het voorstel onder andere de verplichting voor lidstaten geheimhoudingsverplichtingen op te nemen in nationale wetgeving die garanderen dat de informatie niet wordt bekendgemaakt aan personen die geen lid zijn of werknemer zijn van dergelijke entiteiten. Dit betekent dus dat ook Kamerleden die lid zijn van enquêtemissies bij wet de verplichting krijgen opgelegd om geheimhouding te bewaren over deze informatie. De mogelijkheid die de ontwerprichtlijn biedt verschilt in praktisch opzicht

¹ Zie artikel 60 van het «Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot de werkzaamheden van kredietinstellingen en het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het aanvullende toezicht op kredietinstellingen, verzekeringsondernemingen en beleggingsondernemingen in een financieel conglomeraat». COM(2011) 453 definitief.

niet wezenlijk van de werkwijze die in het kader van onderhavig onderzoek al werd gehanteerd (zie hoofdstuk 14 Verantwoording).

Met betrekking tot toezichtvertrouwelijke informatie moet verder gewezen worden op het feit dat er geen heldere inhoudelijke definitie bestaat welke informatie wel en niet valt onder de geheimhoudingsverplichting van artikel 1:89 Wft. Op basis van deze geheimhoudingsverplichting is niet zozeer de inhoud van de informatie van betekenis, maar de vraag of het gaat om informatie die is verstrekt en verkregen in het kader van een toezichtrelatie ingevolge de Wft. Hierdoor kan in het geval de toezichthouders een beroep doen op toezichtvertrouwelijkheid niet op inhoudelijke criteria worden getoetst of dit wel of niet gegrond is.

11.5.2 Debat tussen Kamer en minister over informatievoorziening tijdens de crisis

Naar aanleiding van de gang van zaken betreffende de verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen dienen de leden Vendrik en Irrgang op 8 oktober 2008 een motie in waarin zij «*het presidium oproepen om in overleg te treden met het kabinet en tot een afspraak te komen die voor de duur van de crisis de vertrouwelijke informatievoorziening richting de Kamer versterkt*».¹ Deze motie wordt op 9 oktober aangenomen, maar niet Kamerbreed gesteund. Het CDA, de VVD en D66 stemmen tegen de motie. Deze partijen zijn van mening dat informatievoorziening vooraf niet altijd mogelijk is en menen dat in noodsituaties het adagium «de regering regeert, de Kamer controleert» geldt.

*De heer Weekers: «Daarbij maak ik wel onderscheid. In bepaalde gevallen moet de minister van Financiën als brandweerman optreden. Gesteld dat ineens een ramp plaatsvindt waarbij vuur uitbreekt en acuut gehandeld moet worden, dan breekt nood wet. Als dat dan de Comptabiliteitswet is, dan moet dat maar. Dan kan de Kamer achteraf controleren. Als de regering niet het juiste heeft gedaan of uiteindelijk toch niet het vertrouwen van de Kamer krijgt, dan vindt er uiteindelijk een ordentelijke afrekening plaats.»*²

*De heer De Nerée tot Babberich: «Voorzitter. Toen de Staat eigenaar werd van Fortis en ABN AMRO heeft daarover een debat plaatsgevonden. Toen is de motie-Vendrik/Irrgang ingediend. Ik heb toen namens mijn fractie aangegeven dat wij die motie niet zouden steunen. Er is een brief gekomen van de minister van Financiën. Er circuleren nu enige voorstellen, maar wij moeten een en ander wel scherp uit elkaar houden. Het eerste is wat er is gebeurd met Fortis en ABN AMRO. Dat was een noodsituatie. Ik vind dat de Kamer wat dat betreft een controlerende plicht heeft, maar niet van te voren hoefde te worden geïnformeerd, gelet op de buitengewoon grote gevoeligheden die op het spel stonden.»*³

De Kamer informeert tijdens het debat op 8 oktober ook naar de mogelijkheden voor een structurele aanpassing van de Comptabiliteitswet. De minister van Financiën zegt toe eventuele wenselijke aanpassingen mee te nemen in de herziening van de Comptabiliteitswet, die al in voorbereiding is. Op 14 oktober 2008 overlegt het presidium van de Kamer, naar aanleiding van de motie Vendrik/ Irrgang, op ambtelijk niveau met het ministerie van Financiën over de mogelijkheden voor vertrouwelijke informatievoorziening. In reactie op de motie Vendrik/ Irrgang stuurt de

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 14.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Weekers, 10 november 2011.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 83.

minister van Financiën op 3 november 2008 een brief naar de Kamer met een «gedragslijn» voor de informatievoorziening gedurende de kredietcrisis (zie box 11.1).¹

Hierbij zijn de volgende overwegingen meegenomen:

- De Kamer ontvangt als eerste informatie, zoveel mogelijk openbaar en vertrouwelijk als ultimum remedium;
- Het onderscheid tussen een beleidskader en beleidstoepassing;
- De bedrijfs-, markt- en/of koersgevoeligheid van de informatie, met name ten aanzien van individuele ondernemingen;
- Het zo klein mogelijk houden van de kans op voortijdig uitlekken;
- De betrokken marktpartijen moeten alle gelijktijdig over dezelfde informatie kunnen beschikken.

Box 11.1 Gedragslijn informatievoorziening tijdens de kredietcrisis

1. *Beleidskader.*

Bij nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot het beleidskader voor de kredietcrisis, zal de Kamer, indien praktisch mogelijk, vooraf bij brief inhoudelijk worden geïnformeerd. Nieuwe ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld het eventueel inzetten van een geheel nieuw instrument of het uitbreiden met een nieuwe doelgroep.

2. *Herkapitalisatiefaciliteit voor financiële instellingen (de 20-mrd-faciliteit).*

- a. In geval sprake is van beleidsontwikkelingen (beleidsaanpassingen) met aanzienlijk financiële consequenties en;
- b. in geval van individuele toepassingsbesluiten (à la ING en AEGON); zullen – indien daarbij spoed is vereist, vertrouwelijkheid van informatie aan de orde is en/of de verhoudingen op de financiële markten het noodzakelijk maken (level playing field) – u en de fractievoorzitters of de financiële woordvoerders door of namens mij, vóór een eventuele publieke mededeling (in de vorm van een persconferentie of anderszins), telefonisch of per e-mail op de hoogte gesteld worden van de komende publieke mededeling. Indien geen directe invloed op (financiële) markten is te verwachten, kan ook relevante inhoudelijke informatie worden verstrekt. Deze gedragslijn is reeds in de praktijk gebracht met betrekking tot ING en AEGON.

3. *Met betrekking tot de garantieregeling voor de banken (de 200-mrd-regeling).*

Vanuit marktoverwegingen is het wenselijk dat bekend is welke banken voor welke leningen gebruikmaken van deze regeling. Informatie over de toepassing van de regeling in individuele gevallen zal daartoe op de website van het Agentschap van het Ministerie van Financiën (www.dutchstate.nl) worden gepubliceerd. De Kamer hoeft op grond van artikel 34 CW niet vooraf te worden geïnformeerd (voorhangprocedure), omdat het niet gaat om deelnemingen in het aandelenkapitaal van ondernemingen. De Kamer zal over de uitvoering en het gebruik van deze regeling het komende jaar na afloop van elk kwartaal worden geïnformeerd.

4. *Technische briefings.*

Op verzoek van de Kamer ben ik steeds bereid – persoonlijk of via mijn medewerkers – technische briefings te verzorgen over de getroffen regelingen en/of de genomen besluiten.

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 36.

Tijdens een algemeen overleg op 27 november 2008 overleggen de financieel woordvoerders onderling over de brief van de minister, maar komen zij niet tot consensus over de vraag in welke situaties van de vorm vertrouwelijk overleg gebruik gemaakt zou moeten worden. Op 3 december 2008 vindt een algemeen overleg plaats tussen de minister van Financiën en de vaste commissie voor Financiën over de informatievoorziening tijdens de kredietcrisis.¹ De minister geeft hierbij aan welke overwegingen bij hem een rol spelen in de informatievoorziening naar de Kamer:

Minister Bos: «De momenten waarop ik niet in staat ben de Kamer vooraf een plek te geven waardoor zij invloed kan uitoefenen op beslissingen van de regering, hoop ik te minimaliseren. Het is op dit moment een uitzonderlijke periode. (...) Ik merk ook op dat de reden voor de grote mate van vertrouwelijkheid, inclusief de afweging dat dit er soms toe leidt dat wij het parlement slechts achteraf kunnen informeren, niet alleen is ingegeven door het feit dat het om koersgevoelige informatie gaat. Het wordt in zekere zin verzwaard, omdat het gaat om informatie over financiële instellingen. Bij financiële instellingen heb je niet alleen het gevaar dat de koers wordt beïnvloed op het moment dat iets naar buiten komt, maar ook de houding van klanten wordt dan beïnvloed. Om een bankrun te hebben, hoef je tegenwoordig niet meer te wachten tot het loket open is. Dat kun je op elk moment van de dag of de nacht via internet doen. Het luistert dus buitengewoon nauw. Je moet ervoor zorgen dat alle informatie binnenskamers blijft totdat een beslissing is genomen, omdat je anders ongewild een rol kunt spelen bij het aanjagen van paniek.»²

De meerderheid van de Kamer toont tijdens dit overleg begrip voor het feit dat de informatievoorziening in crisistijd op kortere termijn plaats zal vinden dan onder reguliere omstandigheden en indien noodzakelijk in vertrouwen. De Kamer laat echter ook blijken dat enkel een telefonische mededeling kort voorafgaand aan de bekendmaking van eventuele crisismaatregelen, zoals voorgesteld in de gedragslijn, geen recht doet aan het budgetrecht van de Kamer.³

Vraag: «Hij belde kennelijk met fractievoorzitters over de kapitaalverstrekkingfaciliteit. Vond u dat voldoende?»

De heer Vendrik: «Nee, want dat beantwoordde niet aan het wezenlijke punt, namelijk dat het parlement zich vooraf een oordeel moet kunnen vormen. Dan heb je meer nodig dan de aankondiging dat er een paar uur later of de volgende dag vroeg een nieuw voornemen bekend gemaakt wordt. Dat ging niet over het springende punt, namelijk dat er voldoende tijd, ruimte en informatie zijn waardoor het parlement vooraf conform het budgetrecht kan stellen of het deze uitgave wil accepteren en honoreren of dat het daar tegen is. Dat is het springende punt van het budgetrecht en dat werd in deze gevallen ook niet gehonoreerd.»⁴

¹ Ook voorafgaand aan dit algemeen overleg vindt een intern overleg plaats tussen de financieel woordvoerders.

² Kamerstuk 31 371, nr. 83.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 83.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Vendrik, 7 november 2011.

Tijdens het algemeen overleg op 3 december doet de minister van Financiën de toezegging dat hij de Kamer om een aanvullend mandaat zal vragen, indien de gereserveerde 20 miljard euro voor kapitaalverstrekking ontoereikend blijkt te zijn.

Minister Bos: «Ik ben bereid om de Kamer toe te zeggen dat, op het moment dat ik indicaties heb dat ik er met dat bedrag niet kom, ik de 20 mld. beschouw als de grens van het mandaat dat de Kamer mij heeft Tweede Kamer, gegeven. Ik zal de Kamer dan direct vragen om een verruiming van het mandaat, als het moet vertrouwelijk, zodat de Kamer zich daar in ieder geval een oordeel over kan vormen.»¹

De minister zegt daarnaast de Kamer toe voor het kerstreces een brief sturen met enkele suggesties ter verbetering van de informatievoorziening, waaronder informatie over de voorgenomen aanpassing van de Comptabiliteitswet. Op 19 december 2008 stuurt de minister een brief aan de Kamer met suggesties voor het verbeteren van de informatievoorziening op zowel korte als langere termijn.² De voorstellen voor de korte termijn komen overeen met de gedragslijn zoals voorgesteld in de brief van 3 november 2008. De minister wil op korte termijn niets wijzigen aan de wettelijke voorhangprocedure en blijft bij de lijn van verantwoording achteraf, gezien de anders vertragende werking op de besluitvorming die contraproductief werkt in tijden van crisis.³ Voor de langere termijn ziet het kabinet drie opties voor de wettelijke voorhangprocedure:

1. Niets wijzigen;
2. Een wetswijziging, inhoudende het opnemen van een tenzij clausule voor bijzonder zwaarwegende omstandigheden of belangen;
3. Een inhoudelijke wetswijziging, inhoudende verantwoording aan de Kamer vooraf aan de hand van de beleidskaders, aangevuld met een voorhangprocedure voor individuele besluiten die niet binnen de kaders passen.

De eerste maatregel die na het toesturen van de gedragslijn naar de Kamer wordt genomen, is de IABF voor ING op 26 januari 2009. De wijze waarop de Kamer over deze maatregel geïnformeerd is, leidt tot grote verontwaardiging bij de Kamer. In de gedragslijn staat immers:

Bij nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot het beleidskader voor de kredietcrisis, zal de Kamer, indien praktisch mogelijk, vooraf bij brief inhoudelijk worden geïnformeerd. Nieuwe ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld het eventueel inzetten van een geheel nieuw instrument of het uitbreiden van een nieuwe doelgroep.⁴

Aangezien al sinds december overleg gevoerd wordt op het ministerie over mogelijk ingrijpen in ING, heeft de minister de Kamer veel eerder kunnen informeren over het feit dat er iets op handen is voor ING. Op 3 februari 2009 vindt een debat plaats over de recente ontwikkelingen bij ING.⁵ In dit debat zegt de minister niet van plan te zijn de Kamer te informeren voordat een onderhandeling is afgerond.

Minister Bos: «Ik zeg het maar heel eerlijk, ik pieker er niet over om tijdens een ingewikkeld onderhandelingsproces met een beursgenoteerde instelling, waarbij ook talloze vertrouwenseffecten richting spaarders en depositohouders spelen, met de Kamer te gaan onderhandelen over dit soort zaken. Pas als het afgerond is en helder is wat de boodschap is, wordt duidelijk wat wij de Kamer wanneer kunnen vertellen. De Kamer informeren op een moment dat nog niets zeker is en alles kan mislukken, betekent alleen maar grotere risico's. Dat zou ik echt onverantwoord vinden.»⁵

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 83.

² Kamerstuk 31 371, nr. 79.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 79.

⁴ Kamerstuk 31 371, nr. 36.

⁵ Kamerstuk 31 371, nr. 241.

Tijdens ditzelfde debat dienen de leden Vendrik en Irrgang een tweede, scherper geformuleerde motie in, waarin de regering opgeroepen wordt «ervoor zorg te dragen dat de Kamer, uitgezonderd noodsituaties, tijdig en desnoods vertrouwelijk wordt geïnformeerd opdat oordeelsvorming mogelijk is alvorens de regering onherroepelijke besluiten neemt».¹ Deze motie wordt op 10 februari 2009 met algemene stemmen aangenomen. De tweede motie Vendrik/ Irrgang benadrukt dat de Kamer onder informeren niet enkel een aankondiging kort voorafgaand aan de persverklaring verstaat, maar dat het informeren tijdig dient te gebeuren, opdat de Kamer zich een oordeel kan vormen over op handen zijnde crisismaatregelen. Daarnaast maakt de motie een uitzondering voor noodsituaties, waardoor nu wel de voltallige Kamer zich achter de motie schaart. Op 23 maart 2009 reageert de minister van Financiën in een brief op de tweede motie Vendrik/ Irrgang:

- Zonder voorafgaand mandaat van de Kamer zullen bedragen voor bestaande instrumenten niet worden verhoogd of nieuwe maatregelen niet ingezet;
- Een uitzondering geldt als een nieuwe maatregel direct toegepast moet worden op één of meer concrete financiële instellingen en koersen marktgevoeligheid aan de orde is, dan zal informatie vertrouwelijk worden verstrekt aan de fractievoorzitters of financieel specialisten voor de bekendmaking, zoals voorgesteld is in de brief van 3 november 2008.
- Het expliciet voorafgaand vragen van een budgettair mandaat – en dit in alle openheid met de Kamer te bespreken – is dan niet haalbaar, want dat staat op gespannen voet met de noodzakelijk te betrachten vertrouwelijkheid. In voorkomende gevallen zal een vertrouwelijke briefing worden ingelast.
- De motie verklaart het kabinet derhalve als ondersteuning voor haar beleid.²

De brief van de minister is opnieuw een herhaling van de voorgestelde gedragslijn op 3 november en de toezegging van 3 december om niet zonder mandaat van de Kamer bedragen voor bestaande instrumenten te verhogen. Daarnaast komt, in tegenstelling tot de bewering van de minister, het tot dusver gevoerde beleid *niet* overeen met de tweede motie van Vendrik/Irrgang. De motie is juist ingediend uit onvrede met het gevoerde beleid, waarbij de Kamer niet tijdig geïnformeerd is over de crisismaatregelen.

Opmerkelijk is dat tijdens het algemeen overleg op 10 juni 2009, waarin de brief van de minister van Financiën besproken wordt, de Kamer de minister nauwelijks op deze bewering aanspreekt.³ De Kamer gaat kort in op de vraag hoe in de toekomst omgegaan zou moeten worden met vertrouwelijk overleg, maar richt het debat vervolgens op het gebruik van een parlementair voorbehoud en de wijziging van de Comptabiliteitswet.

De heer Bos: «Mij is nooit gewaar geworden dat de Kamer het onderling eens was over de manier waarop de informatievoorziening zou moeten plaatsvinden. Er was echt sprake van een groot meningsverschil in de Kamer, met name over de vraag wat je in het geval van vertrouwelijke informatievoorziening mag veronderstellen aan instemming of niet instemming van de kant van de Kamer en hoe je ermee omgaat als die instemming er niet is. Daarover is de Kamer nooit echt op één lijn gekomen. De debatten die tot dat moment waren gevoerd, gingen vooral over interventies, met name overtredingen van de Comptabiliteitswet als wij geld zouden

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 107.

² Kamerstuk 31 371, nr. 149.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 241.

uitgeven, zoals wij die gedaan hadden terwijl daar geen parlementair mandaat voor bestond. Ik heb de discussie met de Kamer tot op dat moment nooit betrokken op vertrouwelijk informeren in zijn algemeenheid als de situatie bij een individuele financiële instelling aan het veranderen is. Dat is dus wel een fors stuk verder al.»

Vraag: «Zo zou je die motie waarschijnlijk best kunnen lezen. Het is een beetje een kwestie van hoe je dat precies wilt doen en hoe ruimhartig je erin wilt zijn.»

De heer Bos: «Nee, echt niet. De hele discussie is steeds gegaan over maatregelen, de Comptabiliteitswet en geld uitgeven, niet over het op de hoogte houden van de Kamer van hoe het bij individuele financiële instellingen ging.»¹

Bijna een halfjaar later stuurt de minister op 18 december 2009 een brief met voorstellen tot het wijzigen van de Comptabiliteitswet naar de Kamer.² De Kamer neemt een notitie van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) over waarin de voor- en nadelen van de voorstellen van de minister worden toegelicht. De Kamer maakt deze notitie openbaar met het verzoek aan de minister hierop te reageren.³ Opnieuw bijna een half jaar later, in juni 2010 stuurt de minister de Kamer zijn reactie op de BOR-notitie.⁴ De reactie van de minister wordt in de procedurevergadering van de commissie Financiën besproken, waarop besloten wordt de gehele discussie desgewenst te betrekken bij de wijziging van de Comptabiliteitswet. Tot op heden, meer dan drie jaar nadat de Kamer de tweede motie Vendrik/Irrgang heeft aangenomen, is nog onbekend wanneer dit zal plaatsvinden.

Vraag: «Wat is er vervolgens gebeurd? Er waren inderdaad twee moties. U hebt een voorstel gedaan over een concrete commissie, maar er gebeurt verder niets, om het zo maar even samen te vatten.»

De heer Vendrik: «Dat klopt. Er is wel iets gebeurd, maar feitelijk is de constatering terecht dat een Kamermeerderheid niet heeft willen doorzetten op dit punt, en dus zijn wij ook nooit op dat punt gekomen. Vandaar mijn uitspraak: elke Kamer is zo sterk als zij zichzelf maakt, juist in deze situaties. Het feit dat het vertrouwelijk overleg amper of niet van de grond is gekomen, in ieder geval niet op de manier waarop ik dat gewenst had, heeft uiteindelijk maar één reden, namelijk dat een Kamermeerderheid er niet achteraan is gegaan en het niet heeft afgedwongen bij de minister van Financiën.»⁵

11.5.3 Conclusies toezichtvertrouwelijke informatie

Informatievoorziening naar de Kamer moet uitgangspunt zijn

De commissie is zich ervan bewust dat voor een goede uitoefening van de toezichtstaak vertrouwelijkheid van informatie een belangrijke rol speelt. De commissie is echter van mening dat, in die situaties waarin forse overheidsingrepen aan de orde zijn, informatievoorziening richting de Kamer het uitgangspunt moet zijn. In het geval de Staat uitgaven doet, moeten deze uitgaven zowel vooraf als achteraf kunnen worden gecontroleerd door de volksvertegenwoordiging, waarbij eventueel gekozen kan worden voor de weg van vertrouwelijk informeren. Naar het oordeel van de commissie weegt het belang van parlementaire controle in een dergelijke situatie zo zwaar dat niet zonder meer geweigerd kan worden

¹ Verslag openbaar verhoor de heer Bos, 5 december 2011.

² Kamerstuk 31 371, nr. 301.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 323.

⁴ Kamerstuk 31 371, nr. 342.

⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Vendrik, 7 november 2011.

toezichtvertrouwelijke informatie te verstrekken met een beroep op het belang van de Staat.

Debat tussen de minister en de Kamer over informatieverstrekking tijdens de crisis heeft niet tot concrete resultaten geleid

De commissie constateert dat de Kamer herhaaldelijk aandringt op afspraken over verbeterde informatievoorziening tijdens de kredietcrisis. De minister neemt geen concrete stappen om de Kamer in dit verzoek tegemoet te komen en houdt zich niet aan de gedragslijn die hij voorgelegd heeft aan de Kamer, waarin hij aangeeft nieuwe instrumenten en het ophogen van het bedrag van bestaande instrumenten vooraf aan de Kamer voor te leggen. Aan de andere kant concludeert de commissie dat de Kamer onvoldoende daadkracht heeft getoond in het debat met de minister van Financiën. De Kamer bereikt pas na de IABF-maatregel voor ING op 3 februari 2009 consensus over de vraag in welke situaties de Kamer vertrouwelijk geïnformeerd zou moeten worden. De commissie is van oordeel dat de Kamer zich vervolgens onvoldoende sterk maakt om uitvoering te laten geven aan de motie Vendrik/Irrgang, waarin het kabinet opgeroepen wordt (uitgezonderd noodsituaties) de Kamer tijdig te informeren, desnoods in vertrouwen. Besloten is de gehele discussie te betrekken bij de wijziging van de Comptabiliteitswet, maar ten tijde van afronding van dit rapport, meer dan drie jaar nadat de motie is ingediend, is nog onbekend wanneer dit zal plaatsvinden.

HOOFDSTUK 12 OPTREDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE

12.1 Inleiding

De Europese Commissie heeft een bijzondere taak op het terrein van mededinging en staatssteun. Als Europese mededingingsautoriteit houdt de Europese Commissie toezicht op de naleving van de mededingingsregels door grote ondernemingen en moet zij toestemming geven voor grensoverschrijdende fusies die gevolgen hebben voor de concurrentieverhoudingen op de interne markt. Onderdeel van het mededingingstoezicht is ook het toezicht op staatssteun door lidstaten aan «hun» ondernemingen. In dit hoofdstuk wordt de rol van de Europese Commissie bij de diverse overheidsinterventies belicht en wordt ingezoomd op het toezicht op staatssteun.

In beginsel moet elke steunmaatregel van een Europese overheid aan een onderneming op grond van het Europees verdrag door de Europese Commissie worden goedgekeurd. De Europese Commissie benoemde om die reden de consequenties, in de vorm van herstructureringsmaatregelen, die steunverlening kon hebben voor gesteunde ondernemingen en bepaalde in belangrijke mate de voorwaarden waaronder steun mocht worden verleend.

De commissie baseert zich in dit hoofdstuk op openbare bronnen en informatie afkomstig van de Nederlandse overheid en gesteunde instellingen. De commissie heeft gedeeltelijk inzicht gekregen in de correspondentie tussen de Nederlandse autoriteiten en de Europese Commissie. De commissie heeft geen inzicht gekregen in niet-openbare documenten van de Europese Commissie. De Europese Commissie heeft daaromtrent kenbaar gemaakt dat zij, omwille van de vertrouwelijkheid, die informatie niet ter beschikking van de commissie kan stellen. Dat heeft tot gevolg dat inzicht in de interne besluitvorming binnen de Europese Commissie ontbreekt.

Daar komt bij dat ABN AMRO en ING beroep hebben aangetekend tegen besluiten van de Europese Commissie. Het beroep van ABN AMRO loopt nog. Op 2 maart 2012 heeft het Gerecht van de Europese Unie de herstructureringsbeschikking van ING gedeeltelijk nietig verklaard.¹ De Europese Commissie zal met inachtneming van het arrest een nieuwe beschikking moeten geven. Tegen de uitspraak van het Gerecht staat hoger beroep bij het Hof open. De uitkomst van deze procedure is ongewis.

Gelet op het bovenstaande kan de commissie geen oordeel geven over de beoordeling van steunmaatregelen door de Europese Commissie in individuele casusposities. De commissie zal wel een aantal kanttekeningen plaatsen bij het algemene kader dat door de Europese Commissie is gehanteerd bij de beoordeling van voorgenomen steunmaatregelen.

In dit hoofdstuk wordt eerst het kader van de Europese Commissie voor de beoordeling van steun door lidstaten uiteen gezet. Er wordt ingegaan op het reguliere beoordelingskader (het reddings- en herstructureringssteunkader) en het bijzondere criskader dat de Europese Commissie gaandeweg de crisis heeft ontwikkeld. Vervolgens zal een aantal elementen van dit kader die in het onderzoek van de commissie naar voren zijn gekomen nader worden belicht. Het betreft de beoordeling van verplicht gestelde kapitaalinjecties door de Europese Commissie, de

¹ Uitspraak van het Gerecht van de Europese Unie van 2 maart 2012 in de gevoegde zaken T-29/10 Nederland / Commissie en T-33/10 ING Groep NV / Commissie. Nog niet gepubliceerd

zogenoemde 2%-maatstaf en de ingrijpendheid van sommige herstructureringsbeslissingen. Daarna zal worden ingegaan op de spanning die de commissie in haar onderzoek heeft geconstateerd tussen toezicht door de prudentieel toezichthouder en het toezicht door de Europese Commissie als verantwoordelijke voor mededinging en staatssteun. Ten slotte zal het optreden van de Nederlandse autoriteiten vis-à-vis de Europese Commissie worden behandeld.

In de casushoofdstukken wordt ingegaan op de rol van de Europese Commissie in een aantal specifieke gevallen: de Europese Commissie *remedy* rondom Fortis/ABN AMRO, de prijsbepaling van de IABF en de individuele kapitaalinjecties aan AEGON en SNS REAAL.

12.2 Het juridisch kader voor de beoordeling van staatssteun

Staatssteun in principe verboden

In het najaar van 2008 wordt de Europese Commissie geconfronteerd met een groot aantal steunmaatregelen van lidstaten voor financiële instellingen. Het basisprincipe dat de Europese Commissie hanteerde bij het beoordelen van die steun bestaat uit de twee relevante kernbepalingen uit het Europees Verdrag, de artikelen 87 en 88 van het EG-verdrag (nu de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, VWEU).

Wanneer steun van de overheid staatssteun in de zin van het verdrag is, wordt het in het EG-verdrag omschreven aan de hand van vier cumulatieve criteria:

1. Het moet gaan om een financieel voordeel,
2. dat met overheidsmiddelen wordt bekostigd,
3. dat ten goede komt aan een beperkt aantal ondernemingen,
4. en dat de tussenstaatse handel negatief beïnvloed.

Op grond van artikel 87 van het EG-verdrag is staatssteun in beginsel verboden (zie box 12.1). In bijzondere gevallen kan steun zijn toegestaan. Het betreft dan, kort gezegd, steun ten behoeve van regionale ontwikkeling, in reactie op een ernstige verstoring van de economie en ten behoeve van de ondernemingen in moeilijkheden.

Mevrouw Kroes: «De staatssteunartikelen verbieden staatssteun eigenlijk. Normaal gesproken is staatssteun dus niet toegestaan, maar er worden wel een aantal beweegredenen genoemd waarbij staatssteun wel mogelijk zou zijn. Een van die beweegredenen is «economisch zwaar weer».»¹

Box 12.1 Artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag

Artikel 87

1. Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.
2. Met de interne markt zijn verenigbaar:

¹ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Kroes, 7 december 2011.

- a) steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers op voorwaarde dat deze toegepast worden zonder onderscheid naar de oorsprong van de producten;
 - b) steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen;
 - c) steunmaatregelen aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland die nadeel ondervinden van de deling van Duitsland, voor zover deze steunmaatregelen noodzakelijk zijn om de door deze deling berokkende economische nadelen te compenseren. Vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon kan de Raad op voorstel van de Commissie een besluit tot intrekking van dit punt vaststellen.
3. Als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd:
- a) steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst en van de in artikel 349 bedoelde regio's, rekening houdend met hun structurele, economische en sociale situatie;
 - b) steunmaatregelen om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen;
 - c) steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad;
 - d) steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, wanneer door deze maatregelen de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Unie niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad;
 - e) andere soorten van steunmaatregelen aangewezen bij besluit van de Raad, op voorstel van de Commissie.

Artikel 88

1. (...)
2. Indien de commissie, na de belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, vaststelt dat een steunmaatregel door een staat of met staatsmiddelen bekostigd, volgens artikel 107 niet verenigbaar is met de interne markt of dat van deze steunmaatregel misbruik wordt gemaakt, bepaalt zij dat de betrokken staat die steunmaatregel moet opheffen of wijzigen binnen de door haar vast te stellen termijn. Indien deze staat dat besluit niet binnen de gestelde termijn nakomt, kan de commissie of iedere andere belanghebbende staat zich in afwijking van de artikelen 258 en 259 rechtstreeks tot het Hof van Justitie van de Europese Unie wenden. Op verzoek van een lidstaat kan de Raad met eenparigheid van stemmen beslissen dat een door die staat genomen of te nemen steunmaatregel in afwijking van de bepalingen van artikel 107 of van de in artikel 109 bedoelde verordeningen als verenigbaar

moet worden beschouwd met de interne markt, indien buitengewone omstandigheden een dergelijk besluit rechtvaardigen. Als de commissie met betrekking tot deze steunmaatregel de in de eerste alinea van dit lid vermelde procedure heeft aangevangen, wordt deze door het verzoek van de betrokken staat aan de Raad geschorst, totdat de Raad zijn standpunt heeft bepaald. Evenwel, indien de Raad binnen een termijn van drie maanden te rekenen van het verzoek zijn standpunt niet heeft bepaald, beslist de commissie.

3. De commissie wordt van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel 107 onverenigbaar is met de interne markt, vangt zij onverwijld de in het vorige lid bedoelde procedure aan. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.
4. (...)

De financiële crisis kan dus een beweegreden zijn om uitzonderingen te definiëren op het artikel in het Verdrag en staatsteun in specifieke gevallen toe te staan (namelijk door deze te kwalificeren als een «ernstige verstoring van de economie in een lidstaat» in de zin van artikel 87, derde lid, onderdeel b).

De Europese Commissie heeft op grond van artikel 88, tweede en derde lid, van het EG-verdrag (nu artikel 108 VWEU) als enige instantie de bevoegdheid om te bepalen in hoeverre sprake is van staatsteun en vervolgens of deze staatsteun in individuele gevallen is toegestaan (in de terminologie van het verdrag: verenigbaar is met de interne markt).¹ Voorgenomen steunmaatregelen moeten om die reden *vooraf*ter goedkeuring aan de Europese Commissie worden voorgelegd. Pas na instemming van de Europese Commissie mag de steunmaatregel ten uitvoer worden gelegd. Steun die niet vooraf aan de Europese Commissie is voorgelegd, is onrechtmatig.

De maatvoering voor de beoordeling van steun is een bevoegdheid van de Europese Commissie waarvoor zij de instemming van lidstaten niet nodig heeft. Voor zover de Europese Commissie beleidslijnen hanteert geeft zij die weer in zogenoemde mededelingen (*Communications*).

Het reguliere kader: reddings- en herstructureringssteun

De Europese Commissie heeft in een aantal mededelingen uiteengezet hoe vormen van steun door haar zullen worden beoordeeld. Zo heeft de Europese Commissie in 2004 de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden gepubliceerd.² Deze richtsnoeren dienen ter uitwerking van artikel 87, derde lid, onderdeel c, dat bepaalt dat steun aan ondernemingen in moeilijkheden kan worden toegestaan.

De richtsnoeren maken onderscheid tussen reddingssteun en herstructureringssteun. Reddingssteun is tijdelijke steun die een noodlijdende onderneming in staat stelt te overleven gedurende de tijd die nodig is om een herstructurerings- of liquidatieplan uit te werken. Herstructureringssteun betreft steun die berust op een plan om de levensvatbaarheid van een onderneming op langere termijn te herstellen. Reddingssteun en herstructureringssteun liggen aldus in elkaars verlengde.

¹ Er vindt uiteraard wel toetsing door de rechter plaats.

² Mededeling van de commissie. Communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden.

Reddingssteun ziet op steunmaatregelen ten behoeve van ondernemingen die worden geconfronteerd met een aanzienlijke verslechtering van hun financiële situatie, die tot uiting komt in een acute liquiditeitscrisis of insolventie. Om een oplossing te kunnen vinden voor de acute problemen heeft de onderneming tijd nodig om een probleemanalyse te maken. Vervolgens is er tijd nodig voor het bedenken van een adequate oplossing. Het toekennen van tijdelijke reddingssteun moet dit proces ondersteunen. Het is niet de bedoeling dat de reddingssteun wordt gebruikt voor een herstructurering van de onderneming. Om door de Europese Commissie te worden goedgekeurd, moet de reddingssteun bestaan uit omkeerbare steun in de vorm van bijvoorbeeld garanties of leningen tegen een marktconforme vergoeding. De steun moet worden beperkt tot het minimum en mag niet langer duren dan zes maanden. Verder mag slechts eenmaal reddings- en herstructureringssteun worden verleend.

Herstructureringssteun faciliteert de reorganisatie van de onderneming met het oog op het behoud van het bedrijf voor de lange termijn. Steun kan worden verleend voor de uitvoering van herstructureringsplannen, die vrijwel altijd bestaan uit het afstoten van verliesgevendende bedrijfsonderdelen of de herschikking van activiteiten. Omdat het gaat om ondernemingen in zware financiële problemen bevat herstructureringsteun vrijwel altijd een kapitaalinjectie van de zijde van de Staat. Om door de Europese Commissie te worden goedgekeurd, moet de concurrentievervalsing die optreedt als gevolg van het voorbestaan van de gesteunde onderneming worden gecompenseerd. Compensatie bestaat bijvoorbeeld uit beperking van het marktaandeel, een verbod op prijsleiderschap of het verzelfstandigen van bedrijfsonderdelen om daarmee de concurrentie op bepaalde markten te vergroten.

In de crisis: bijzondere steun

De Europese Commissie heeft het reguliere steunkader vóór en in de beginfase van de crisis toegepast op steun aan een aantal financiële instellingen. Het betreft onder meer de steun aan een aantal Duitse Landesbanken (BayernLB, WestLB, NordLB, SachsenLB), Bank Burgenland (Oostenrijk), Northern Rock en Bradford and Bingley (Verenigd Koninkrijk). Vervolgens is door de Europese Commissie gaandeweg de financiële crisis een bijzonder kader ontwikkeld naarmate de ernst en omvang van de crisis duidelijk werden.

Als na de val van Lehman Brothers in september 2008 de crisis in alle hevigheid losbarst, erkent de Europese Commissie dat sprake is van een bijzondere situatie die een bijzondere beoordeling vergt. Een belangrijk onderdeel van deze bijzondere beoordeling is het besluit van de Europese Commissie dat de steun niet wordt beoordeeld op basis van artikel 87, derde lid, onderdeel c (steun aan ondernemingen in moeilijkheden), maar op basis van artikel 87, derde lid, onderdeel b (steun om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen). Hiermee geeft de Europese Commissie expliciet aan dat er sprake is van een bijzondere omstandigheid die een rechtvaardiging kan zijn voor staatssteun.

De Europese Commissie zet in de bankenmededeling van 13 oktober 2008 deze visie uiteen:

«Gezien de omvang van de crisis die thans ook fundamenteel gezonde banken bedreigt, de sterke integratie en verwevenheid van de Europese financiële markten, en de dramatische gevolgen van het

faillissement van een systeemrelevante financiële instelling, hetgeen de crisis nog verder zou verscherpen, erkent de Commissie dat de lidstaten het nodig kunnen achten, passende maatregelen te treffen ter vrijwaring van de stabiliteit van het financiële systeem.

(...)

Staatssteun van individuele ondernemingen in moeilijkheden wordt normaal beoordeeld op grond van artikel 87, lid 3, onder c, van het Verdrag en van de Communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden, waarin de Commissie heeft uiteengezet hoe artikel 87, lid 3, onder c, van het Verdrag op dit soort steun moet worden toegepast. Deze richtsnoeren zijn algemeen van toepassing, al bevatten zij bepaalde specifieke criteria voor de financiële sector.

Voorts kan de Commissie, op grond van artikel 87, lid 3, onder b, van het Verdrag, ook steunmaatregelen toestaan «om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen». De Commissie herhaalt hier dat, in overeenstemming met de rechtspraak en haar beschikkingspraktijk, artikel 87, lid 3, onder b), van het Verdrag restrictief moet worden uitgelegd ten aanzien van de vraag wat als een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat kan worden beschouwd.

Gezien de ernst van de huidige crisis op de financiële markten en de mogelijke gevolgen ervan voor de gehele economie van de lidstaten, is de Commissie van oordeel, dat artikel 87, lid 3, onder b), in de huidige omstandigheden als rechtsgrondslag kan dienen voor steunmaatregelen die worden genomen om deze systeemcrisis het hoofd te bieden. Dit geldt met name voor steun die wordt toegekend door een algemene regeling die voor meer of alle financiële instellingen in een lidstaat openstaat.»¹

Zoals blijkt uit de conclusies van de vergadering van de Europese ministers van Financiën van 7 oktober 2008, heeft de Europese Commissie dan al aangeboden om snel te handelen en met enige flexibiliteit de staatssteunregels toe te passen. De conclusies van de Raad Economische en Financiële Zaken (Ecofin) vermelden:

¹ Mededeling van de Commissie. De toepassing van de staatssteunregels op maatregelen in het kader van de huidige wereldwijde financiële crisis genomen met betrekking tot financiële instellingen.

² Mededeling van de Commissie. De herkapitalisatie van financiële instellingen in de huidige financiële crisis: beperking van steun tot het noodzakelijke minimum en bescherming tegen buitensporige mededingingverstoringen.

³ Mededeling van de Commissie betreffende de behandeling van aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa in de communautaire banksector.

⁴ Mededeling van de Commissie betreffende het herstel van de levensvatbaarheid en de beoordeling van de herstructureringsmaatregelen in de financiële sector in de huidige crisis met inachtneming van de staatssteunregels.

«Het verheugt ons dat de Commissie haar belofte gestand doet om in beslissingen over staatssteun snel te handelen en zich soepel op te stellen, binnen het kader van de interne markt en de regeling inzake staatssteun. Tot voldoening van de Raad heeft de Commissie toegezegd binnen afzienbare tijd een breed sturend kader op te stellen om herkapitalisatie- en depositogarantieregelingen, alsmede de gevallen waarin dergelijke regelingen worden toegepast, snel op hun verenigbaarheid met de staatssteunregels te kunnen toetsen.»

Het breed sturend kader komt in de vorm van vier mededelingen waarin de Europese Commissie het bijzondere beoordelingskader voor staatssteun in de crisis uiteen zet. Het gaat om de eerder genoemde bankenmededeling van 13 oktober 2008, de herkapitalisatiemededeling van 5 december 2008², de Impaired Assets-mededeling van 26 maart 2009³ en de herstructureringsmededeling van 23 juli 2009.⁴ Deze mededelingen worden hieronder besproken.

De bankenmededeling

In de bankenmededeling zet de Europese Commissie voor het eerst het toetsingskader uiteen voor de beoordeling van steun aan financiële instellingen op grond van artikel 87, derde lid, onderdeel b, VWEU. Er zijn in deze mededeling een aantal algemene principes opgenomen die voor alle steunmaatregelen in de crisis gelden. Zo wordt voorgeschreven dat:

- de steun niet meer mag bedragen dan wat strikt noodzakelijk is om de gerechtvaardigde doelstelling ervan te bereiken;
- mededingingverstoringen zoveel als mogelijk moeten worden vermeden of tot een minimum moeten blijven beperkt;
- de steunmaatregelen doelgericht moeten zijn, zodat daarmee daadwerkelijk de doelstelling van het opheffen van een ernstige verstoring in de economie kan worden behaald;
- de steunmaatregelen evenredig moeten zijn, zonder verder te gaan dan nodig is;
- zo moeten zijn ontworpen, dat negatieve overloopeffecten naar concurrenten, andere sectoren en andere lidstaten tot een minimum beperkt blijven.

De Europese Commissie maakt daarbij een onderscheid tussen fundamenteel gezonde instellingen en instellingen met meer structurele problemen. Zij merkt op:

«dat illiquide, maar overigens fundamenteel gezonde financiële instellingen die door de huidige buitengewone omstandigheden in moeilijkheden zijn gekomen, anders moeten worden behandeld dan financiële instellingen die met interne moeilijkheden te kampen hebben. In het eerste geval zijn de moeilijkheden inzake de levensvatbaarheid inherent extern en hebben zij te maken met de huidige noodsituatie op de financiële markt, in plaats van met inefficiëntie of het nemen van buitensporige risico's. Daardoor zal de mededingingverstoring veroorzaakt door regelingen ter ondersteuning van de levensvatbaarheid van dergelijke instellingen, normaal beperkter zijn en zullen zij minder ingrijpende herstructureringen vergen.

Daarentegen vallen andere financiële instellingen waarvan te verwachten valt dat zij bijzonder zullen worden getroffen door verliezen veroorzaakt door bijvoorbeeld inefficiëntie, zwak management van de activa en de passiva of risicovolle strategieën, onder de normale regels inzake reddingssteun en moeten zij met name ingrijpend worden geherstructureerd, met flankerende compenserende maatregelen om de mededingingverstoringen te beperken.»¹

In de bankenmededeling introduceert de Europese Commissie ook de mogelijkheid om niet- instellingsspecifieke steunregelingen in het leven te roepen en ter beoordeling aan haar voor te leggen. De Nederlandse garantieregeling is hiervan een treffend voorbeeld. Individuele garanties op basis van een goedgekeurde regeling hoeven niet aan de Europese Commissie te worden voorgelegd. Pas wanneer de garantie tot uitkering komt, vindt een individuele beoordeling van de bank plaats. Voor herkapitalisatieregelingen geldt ook dat individuele kapitaalinjecties niet vooraf ter beoordeling hoeven worden voorgelegd. Gelet op het andere karakter van een injectie vis-à-vis een garantie, moet wel binnen zes maanden een op de instelling toegesneden plan worden ingediend.²

¹ Bankenmededeling, punt 14.

² Bankenmededeling, punt 41.

De herkapitalisatiemededeling

De herkapitalisatiemededeling bevat nadere richtsnoeren voor herkapitalisatie maatregelen. Ook hier is het doel ervoor te zorgen dat de steun tot een minimum beperkt blijft en er geen concurrentievervalsing ontstaat. In de mededeling wordt benadrukt dat bij herkapitalisatie maatregelen moeten worden genomen om de levensvatbaarheid van de onderneming op termijn te verzekeren. De Europese Commissie verduidelijkt daarbij het onderscheid tussen fundamenteel gezonde instellingen en instellingen met meer structurele problemen. De Europese Commissie maakt daarvoor een beoordeling waarbij de omvang van de ontvangen steun centraal staat. Overschrijdt de steun de grens van 2% van de naar risico gewogen activa dan gaat de zij ervan uit dat de instelling kampt met structurele problemen.

De herkapitalisatiemededeling geeft ten slotte nadere richtsnoeren ten aanzien van de vergoeding voor kapitaalsteun. Kapitaalinjecties mogen alleen plaatsvinden tegen een vergoeding die overeenkomt met hetgeen in een normaal functionerende markt zou worden gevraagd. De vereiste vergoeding is verder afhankelijk gemaakt van het risicoprofiel van de instelling.

Als de herkapitalisatiemededeling op 5 december 2008 door de Europese Commissie wordt gepubliceerd, hebben de drie kapitaalinjecties in Nederland al plaatsgevonden. De voorwaardelijke goedkeuring van de injecties in ING (beschikking van 12 november) en AEGON (beschikking van 27 november) vindt zelfs plaats voordat de herkapitalisatiemededeling is gepubliceerd, de Europese Commissie toetst in deze besluiten aan de bankenmededeling. Bij de beoordeling van de kapitaalinjectie in SNS REAAL (10 december) wordt wel (deels) getoetst aan het kader uit de herkapitalisatiemededeling.¹

De Impaired Assets-mededeling

In de Impaired Assets-mededeling zet de Europese Commissie uiteen hoe zij steunmaatregelen ten aanzien van probleemactiva zal beoordelen. In de mededeling geeft de Europese Commissie richtsnoeren ten aanzien van waardering van probleemactiva en zet zij uiteen hoe de omvang van staatssteun wordt berekend.

Kort gezegd, stelt de Europese Commissie dat het verschil tussen de overdrachtprijs en de marktprijs als steun wordt gezien. Daar komt bij dat een overdracht alleen kan worden goedgekeurd als de overdrachtswaarde lager of gelijk is aan de reële economische waarde. De Europese Commissie omschrijft de reële economische waarde als een waarde waarbij liquiditeitseffecten buiten beschouwing worden gelaten en die is gebaseerd op de intrinsieke waarde van de portefeuille wanneer deze wordt aangehouden tot het einde van de looptijd.

Net als bij de herkapitalisatiemededeling is de Impaired Assets-mededeling opgesteld na een Nederlandse ingreep, de Illiquid Assets Back-up Facility (IABF) voor ING. De berekeningsmethodiek uit de Impaired Assets-mededeling speelt een belangrijke rol bij de beoordeling van die maatregel. Om aan de voorwaarde te voldoen dat een overdracht alleen kan worden goedgekeurd als de overdrachtswaarde lager of gelijk is aan de reële economische waarde, past de Europese Commissie de waardering van de portefeuille aan. Ze stelt de door de Nederlandse Staat afgesproken overdrachtswaarde van 90% voor de Alt-A-portefeuille van ING naar beneden bij tot 87% van de nominale waarde. Op grond van de

¹ Zie bijvoorbeeld punt 58 van de Herkapitalisatiemededeling over de hoogte van de vergoeding.

berekeningsmethode «overdrachtprijs – marktwaarde = steun» komt de Europese Commissie vervolgens tot een steuncomponent in de IABF van circa 5 miljard euro.

De Herstructureringsmededeling

In de herstructureringsmededeling herbevestigt de Europese Commissie het onderscheid tussen gezonde en noodlijdende bedrijven. De Europese Commissie beschouwt financiële ondernemingen die minder dan 2% van de naar risico gewogen activa aan steun hebben ontvangen als fundamenteel gezond. Daarbij neemt de Europese Commissie de som van de diverse vormen van steun (bedrag aan ontvangen kapitaal, steunbestanddeel van eventuele garanties en maatregelen voor probleemactiva) in aanmerking.

Fundamenteel gezonde bedrijven moeten een zogenoemd levensvatbaarheidsplan presenteren, waarin uiteengezet moet worden hoe de levensvatbaarheid op termijn is verzekerd. Hetzelfde geldt voor het herstructureringsplan dat ondernemingen moeten presenteren die naar de maatstaf van de Europese Commissie met structurele problemen kampen. Het onderscheid tussen beiden komt tot uitdrukking in het feit dat van de eerste categorie ondernemingen geen maatregelen ten aanzien van de lastenverdeling (*burden sharing*) tussen de Staat en de investeerders in de onderneming en ten aanzien van concurrentievervalsing worden verlangd.

De herstructureringsmededeling bevat gedetailleerde aanwijzingen voor het herstel van de levensvatbaarheid op de lange termijn. Zo moet een herstructureringsplan vergezeld gaan van alternatieve scenario's, zoals opsplitsing of verkoop van de bank. Ook moet het uitgebreide informatie bevatten over het bedrijfsmodel van de instelling. De levensvatbaarheid op de lange termijn wordt geacht te zijn verzekerd wanneer een bank in staat is om al haar kosten te dekken en een passend rendement op vermogen te bieden, rekening houdend met het risicoprofiel van de bank (aan te tonen met basisscenario's en stressscenario's). Als de steun niet binnen afzienbare tijd kan worden terugbetaald, moet daarover een marktconforme vergoeding worden betaald.

Ook zijn in de mededeling aanwijzingen opgenomen ten aanzien van de *burden sharing*. Instellingen moeten voor de financiering van de herstructurering in de eerste plaats hun eigen vermogen gebruiken. Daarnaast geeft de mededeling aanwijzingen ten aanzien van mogelijke maatregelen ter beperking van de concurrentievervalsing die het gevolg is van steun aan noodlijdende bedrijven. Zo mag een herstructurering maximaal vijf jaar duren om de scheve verhouding tussen banken die wel en banken die geen steun hebben ontvangen zo kort mogelijk te laten bestaan.

Aan de hand van het kader uit de herstructureringsmededeling beoordeelt de Europese Commissie de voorstellen voor compenserende maatregelen van ING, AEGON, SNS REAAL en ook ABN AMRO. De Europese Commissie heeft daarbij vastgesteld dat ING en AEGON meer steun hebben ontvangen dan de grens van 2% van de naar risico gewogen activa die in de herkapitalisatiemededeling voor het eerst is genoemd en in de herstructureringsmededeling uitdrukkelijk is herbevestigd. Op grond van de herstructureringsmededeling moeten ING en, in mindere mate, AEGON een uitgebreid herstructureringsplan aan de Europese Commissie voorleggen. SNS REAAL kon volstaan met een levensvatbaarheidsplan.

Toepassing crisiskader door de Europese Commissie

In de periode oktober 2008–december 2010 heeft de Europese Commissie op basis van het bovengenoemde kader meer dan 200 beschikkingen gegeven die betrekking hadden op steunmaatregelen aan financiële instellingen.¹

De Europese Commissie heeft er in een groot aantal gevallen voor gekozen in eerste instantie slechts een tijdelijke – voor de duur van zes maanden – en voorwaardelijke goedkeuring te verlenen. De definitieve goedkeuring is vervolgens afhankelijk gemaakt van de beoordeling van een levensvatbaarheids- of herstructureringsplan op grond van de herstructureringsmededeling. De Europese Commissie heeft naar aanleiding van de steunverlening aan banken tussen oktober 2008 en december 2010 26 herstructureringsbeschikkingen gegeven, waarvan 3 aan Nederlandse banken (ING, AEGON en ABN AMRO). Er zijn in 2010 nog circa 25 herstructureringsplannen bij de Europese Commissie aangemeld waarover een besluit zal moeten worden genomen. In totaal zullen dus circa 50 banken op grond van het tijdelijke steunkader moeten overgaan tot een herstructurering.

De Europese Commissie heeft in nagenoeg alle gevallen uiteindelijk geoordeeld dat de steun verenigbaar was met de interne markt, zij het in een aantal gevallen na compenserende maatregelen in de vorm van een herstructurering. De Europese Commissie heeft in slechts één geval een negatief oordeel geveld met als gevolg dat de verleende steun moest worden teruggevorderd.² In deze zaak werd naar het oordeel van de Europese Commissie niet voldaan aan de vereisten uit de herstructureringsmededeling. In drie zaken is beroep aangetekend tegen de beoordeling van de Europese Commissie. Het is de commissie opgevallen dat het daarbij in twee van de drie gevallen een beroep van een Nederlandse partij betreft. ING en de Staat der Nederlanden hebben beroep aange-tekend tegen de herstructureringsbeschikking³ en ABN AMRO heeft een procedure aangespannen tegen het overnameverbod -onderdeel van de voorwaarden die de Europese Commissie aan de steun aan ABN AMRO oplegde, was een verbod om overnames te doen totdat de steun was afgelost⁴ – dat is opgelegd door de Europese Commissie naar aanleiding van de herkapitalisatie.⁵ De derde rechterlijke procedure betreft een beroep tegen de beoordeling van de steunmaatregelen van de Duitse overheid in het kader van de herstructurering van WestLB AG.⁶

Opmerkingen commissie over het kader

De commissie heeft geconstateerd dat de Europese Commissie met de aanpassingen aan het reddings- en herstructureringssteunkader tegemoet probeerde te komen aan het feit dat sprake was van een mondiale systeemcrisis. De Europese Commissie heeft eind 2008–begin 2009 gaandeweg een bijzonder kader voor de beoordeling van steun in de crisis ontwikkeld. Bevatte de bankenmededeling nog in belangrijke mate algemene uitgangspunten, in de daaropvolgende mededelingen werden steeds preciezer toetsingsmaatstaven en voorschriften opgenomen.

De verschillende mededelingen zijn uitdrukkelijk geënt op het reguliere crisis- en herstructureringssteunkader zoals de Europese Commissie dat vóór de crisis hanteerde. Tegelijkertijd kent het crisiskader een aantal belangrijke bijzonderheden. Zo aanvaardt de Europese Commissie kapitaalsteun als onderdeel van de reddingsfase en voor niet-financiële instellingen is kapitaalsteun alleen toegestaan als onderdeel van een herstructurering. De Europese Commissie aanvaardt tijdens de crisis ook

¹ The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis. Commission Staff Working Paper, oktober 2011, SEC (2011) 1126 final.

² Het betrof steun door de Portugese overheid aan de Portugese bank BPP. Zaak C 33/2009.

³ Zaak T-33/10 ING GROEP/commissie.

⁴ Deze voorwaarde is overigens vrijwel altijd door de Europese Commissie opgelegd.

⁵ Zaak T-319/11 ABN AMRO GROUP/commissie.

⁶ Zaak T-457/09 Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband /commissie.

reddingssteun zonder een daaropvolgende herstructurering. De kapitaalinjectie aan SNS REAAL is hiervan een duidelijk voorbeeld.

Ten slotte heeft de Europese Commissie geaccepteerd dat voor overheidssteun algemene regelingen in het leven werden geroepen, zonder dat afzonderlijke toetsing hoefde plaats te vinden. De keuze om de regeling dan wel de individuele steunmaatregelen ter goedkeuring aan de Europese Commissie voor te leggen, is overigens aan de lidstaat. In Nederland is de garantieregeling als zodanig ter beoordeling aan de Europese Commissie voorgelegd. De individuele garanties aan bijvoorbeeld Leaseplan, NIBC, en Achmea zijn niet aan haar voorgehouden.

Tussen oktober 2008 en december 2010 heeft de Europese Commissie ook van vijftien lidstaten een herkapitalisatieregeling goedgekeurd. De commissie heeft geconstateerd dat de Nederlandse kapitaalverstrekkingfaciliteit niet op die manier aan de Europese Commissie is voorgelegd. Nederland legt de kapitaalinjecties aan ING, AEGON en SNS REAAL elk afzonderlijk ter beoordeling aan de Europese Commissie voor. De Europese Commissie heeft in dat verband opgemerkt dat de enige significante bancaire markten zonder herkapitalisatieregeling België, Nederland, Luxemburg en Ierland waren. De Europese Commissie typeert de Nederlandse kapitaalinjecties in die zin als ad hoc maatregelen.¹ De kapitaalverstrekkingfaciliteit zoals op 9 oktober in de brief aan de Kamer is uiteengezet, had voordat deze aan de Europese Commissie had kunnen worden voorgelegd overigens op een groot aantal punten nader moeten zijn uitgewerkt. Zo moet een regeling die ter goedkeuring wordt voorgelegd in ieder geval bepalingen bevatten over het instrument dat wordt gebruikt om de injectie vorm te geven (bijvoorbeeld aandelen, achtergestelde obligaties of CT1 securities). Ook moet worden beschreven hoe de vergoeding en de wijze van aflossing van de steun wordt geregeld.

12.3. Kanttekeningen bij het optreden van de Europese Commissie

Ten overstaan van de commissie is door een aantal getuigen kanttekeningen geplaatst bij het optreden van de Europese Commissie. De kritiek richt zich op een aantal onderdelen: de introductie en het gebruik van de zogenoemde 2%-maatstaf, de behandeling van verplicht gestelde interventies en de ingrijpendheid van de door de Europese Commissie verlangde herstructureringen. In deze paragraaf wordt in gegaan op deze onderwerpen.

De 2%-maatstaf

De Europese Commissie hanteert bij de beantwoording van de vraag of na een steunoperatie een herstructurering noodzakelijk is een grens van 2% van de risico gewogen activa. Ook beoordeelt ze welke omvang die herstructurering zou moeten krijgen: er wordt een grenswaarde bepaald. Hierbij wordt de omvang van de verleende steun afgezet tegen, kort gezegd, de balans van de instelling. Overschrijdt de verleende de steun de grens van 2% van de naar risico gewogen activa (Risk Weighted Assets, hierna: RWA) dan moet een herstructurering volgen.

Het criterium is geïntroduceerd in de herkapitalisatiemededeling waarvan in de bijlage een aantal indicatoren is opgenomen die de Europese Commissie in aanmerking neemt bij de beoordeling van het risicoprofiel van een bank.² Aan de hand van deze indicatoren wordt bepaald of sprake

¹ The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis. Commission Staff Working Paper, oktober 2011, SEC (2011) 1126 final, p. 50.

² Bijlage bij de herkapitalisatiemededeling:
a) de kapitaaltoereikendheid: de Commissie staat positief tegenover de beoordeling van de solvabiliteit en haar toekomstige kapitaaltoereikendheid wanneer die de uitkomst is van een doorlichting door de nationale toezichthouder. Bij een dergelijke doorlichting wordt gekeken naar de blootstelling van de bank aan diverse risico's (zoals kredietrisico, liquiditeitsrisico, marktrisico, rente- en wisselkoersrisico's), de kwaliteit van het portfolio met activa (binnen de nationale markt en ten opzichte van de beschikbare internationale normen), de houdbaarheid van haar commerciële model op de lange termijn, en andere relevante elementen;
b) de omvang van de herkapitalisatie: de Commissie beschouwt het als een positief element wanneer een herkapitalisatie in omvang beperkt is, en bijvoorbeeld niet meer dan 2% van de risicogewogen activa van de bank vertegenwoordigt;
c) de huidige CDS-spreads: de Commissie beschouwt een spread die gelijk is aan of lager dan het gemiddelde als een indicator van een lager risicoprofiel;
d) de huidige rating van de bank en haar outlook: de Commissie beschouwt een rating A (of hoger) en een stabiele of positieve outlook als een indicator van een geringer risicoprofiel.
Bij de beoordeling van deze indicatoren dient rekening te worden gehouden met de situatie van banken die als gevolg van de huidige uitzonderlijke omstandigheden met moeilijkheden te kampen hebben, ook al zouden zij vóór de crisis als fundamenteel gezond zijn beschouwd, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de ontwikkeling van marktindicatoren zoals CDS-spreads en aandelenkoersen. «

is van een «fundamenteel gezonde» financiële instelling of een instelling met structurele problemen.

In de herstructureringsmededeling gaat de Europese Commissie een stap verder door het 2%-criterium er nadrukkelijk uit te lichten. Daar wordt opgemerkt dat situaties waarin een steun ontvangende onderneming een herstructureringsplan zou moeten indienen in ieder geval («*met name doch niet uitsluitend*») omvatten:

«situaties waarin een in ademnood geraakte bank door de Staat is geherkapitaliseerd, of waarin een bank van de Staat reeds activaondersteuning heeft gekregen, ongeacht in welke vorm, die verliezen helpt te dekken of te voorkomen (behalve bij deelneming aan een garantieregeling) en die, alles samen genomen, in totaal meer dan 2 % van de totale risicogewogen activa van de bank vertegenwoordigen. De omvang van de herstructurering hangt af van de ernst van de problemen van een bank.»¹

De achtergrond van dit criterium is, dat de Europese Commissie zich een oordeel heeft proberen te vormen over de schade die financiële instellingen ondervonden van de mondiale systeemcrisis, ongeacht hun eigen optreden. Daarbij is het verschil van de door de markt gevraagde kapitaalratio van vóór en na de val van Lehman Brothers als uitgangspunt genomen. Het is dus een poging om de gevolgen van de «ernstige verstoring in de economie» die in zichzelf een rechtvaardiging vormen voor steun, nader te kwantificeren.

Vraag: *«Een belangrijke door u gehanteerde grens staat vermeld in een van de mededelingen, naar ik meen de herkapitalisatiemededeling. Het betreft een grens van 2% van de risicogewogen activa aan steun. Met andere woorden: als een onderneming steun krijgt ter waarde van meer dan 2% van de risicogewogen activa van die onderneming, geldt dat in die zin als staatssteun dat de commissie daar ook een herstructureringseis aan verbindt. Hoe kwam u tot die norm van 2%?»*

Mevrouw Kroes: *«De tier 1-ratio van 8% werd gehanteerd tot Lehman Brothers viel en werd als een safe lijn beschouwd. Na Lehman Brothers gingen de markten anders reageren en werden ze veeleisender. Ze hebben toen gesteld dat de tier 1-ratio niet 8% maar 10% moest zijn. Dat was, inclusief het toen geconstateerde marktfalen en in de wetenschap dat de markten als gevolg daarvan ook voor de gezonde financiële instellingen op slot gingen, voor ons de reden om tot die 2% te komen. Overigens, in de Nederlandse dossiers is men altijd of aanzienlijk boven of aanzienlijk onder de 2% uitgekomen.»*

(...)

«Wij hebben heel duidelijk waargenomen dat die markten op slot zaten, niet alleen voor de aangetaste financiële instellingen maar ook voor de gezonde financiële instellingen. Wij hebben vastgesteld dat de markten veeleisender werden en men dus van 8% naar 10% schoof. Deze feitelijkheden waren voor ons reden om de grens van 2% als een goede grens te beschouwen. Overigens, het is niet zo dat je niets hoeft te herstructureren als je onder die 2% zit. Dat hangt van de situatie af.»²

¹ Herstructureringsmededeling, punt 50.

² Verslag openbaar verhoor van mevrouw Kroes, 7 december 2011.

Mevrouw Kroes lijkt in haar openbaar verhoor met de commissie te suggereren dat een herstructurering ook aan de orde kan zijn wanneer een instelling minder dan 2% RWA aan steun heeft ontvangen. Desalniettemin is in de periode oktober 2008–december 2010 in alle beschikkingen waarin door de Europese Commissie herstructurering wordt verlangd sprake van steun die in omvang de 2%-grens overschrijdt.

De 2%-norm wordt voor het eerst expliciet genoemd in de herkapitalisatiemededeling die op 5 december 2008 wordt gepubliceerd. Op dat moment hebben de Nederlandse kapitaalinjecties in ING, AEGON en SNS REAAL al plaatsgevonden. Deze norm in het beoordelingskader van de Europese Commissie heeft aldus consequenties voor keuzes die door de lidstaten bij eerdere steunoperaties zijn gemaakt.

De heer Ter Haar: «(...) In mijn perceptie hadden wij wel de indruk dat deze mededeling [de herkapitalisatiemededeling] voor de ene lidstaat echt anders zou uitpakken dan voor de andere. Met name het Franse regime, dus niet al te grote steun aan een breed aantal instellingen, zou volgens onze perceptie wat makkelijker zijn weg vinden onder deze mededeling dan de ingrepen die in Nederland waren gedaan. Het begint nu weer een beetje te dagen. Ik zei net dat ik er niet zo veel herinneringen aan heb, maar ik herinner mij nog wel dat wij niet helemaal gelukkig waren met de balans die vanuit deze mededeling in Europa zou ontstaan, dat wij met wat meer gerichte actie vanuit de commissie rekening moesten houden, net als het Verenigd Koninkrijk, dan een land als Frankrijk. Dat herinner ik mij nog wel.»¹

De heer Timmermans: «(...) Een van de lastige dingen is dat een aantal verordeningen en maatregelen van de Europese Commissie pas opgeschreven is nadat er een aantal acties had plaatsgevonden. Niet alle regels waren altijd bekend op het moment dat er afspraken werden gemaakt. Dat hebben wij op meerdere terreinen gezien.»²

De Europese Commissie verdedigt zich bij monde van mevrouw Kroes onder verwijzing naar de bijzondere omstandigheden in de crisis en het feit dat de inhoud van de diverse mededelingen voor de lidstaten niet als een volledige verrassing kan zijn gekomen.

Vraag: «Deze mededelingen zijn uiteindelijk tot stand gekomen op het moment dat de feitelijke maatregelen bij de relevante instellingen al getroffen waren. Eerst vindt bijvoorbeeld de herkapitalisatie van ING plaats en daarna volgt een herkapitalisatiemededeling die de facto vastlegt waar die herkapitalisatie aan zou moeten voldoen. U doet dat door eerst een tijdelijke goedkeuring te geven waarbij echter vermeld wordt: let op, wij gaan nog bedenken hoe wij dit precies gaan beoordelen, maar dat komt later. Hoe moeten wij zo'n maatregel met terugwerkende kracht beoordelen? Het is toch wel een bijzonder fenomeen dat u met terugwerkende kracht regels oplegt.»

Mevrouw Kroes: «Ik heb een aantal opmerkingen als reactie op uw vraag. Het hele proces vond plaats onder stoom en kokend water. De Nederlandse overheid was er, terecht, buitengewoon op gespist om snel antwoord te krijgen en de mogelijkheid onder ogen te krijgen. De reddingsoperatie van destijds is gemarkeerd als een tijdelijke oplossing. Wij hadden namelijk meer tijd nodig om tot een definitief

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 1 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Timmermans, 17 november 2011.

groen of oranje licht te komen. Dat betekent dat wij meegedacht hebben met de buitengewoon nijpende situatie. Overigens waren de mededelingen niet het product van één dag werken van mijn mensen. Het is een proces dat in overleg met de diverse betrokkenen buitengewoon nauw gehanteerd is. Wij waren al voor de datum van de publicatie van bankenmededeling bezig om te overleggen en te bekijken wat de inhoud daarvan zou kunnen zijn. Op het moment van publicatie is het dus niet helemaal een verrassing. De reddingssituatie, kort samengevat, was absoluut ook de wens van betrokkenen. Vervolgens was men zich er zeer bewust van dat het een reddingsoperatie was die in de definitieve vorm nog wat gewijzigd zou kunnen worden. In de tussentijd wist men, door de voorbereidingen in het overleg met de diverse instituties, wat er in de mededelingen zou komen te staan.»¹

Uit door de commissie bestudeerde documenten blijkt dat de 2%-grens door de Europese Commissie voor het eerst op 28 november in een eerste concept-herkapitalisatiemededeling is opgenomen. In het op 21 november door de Europese Commissie verspreide non-paper over de beoordeling van steunverlening aan financiële instellingen werden nog slechts uitgangspunten en overwegingen geschetst. De commissie heeft niet kunnen vaststellen in hoeverre en wanneer eerdere conceptversies van de mededeling in het informele circuit in Brussel hebben gecirculeerd. Het valt daardoor voor de commissie thans niet vast te stellen of de Europese Commissie erg gesloten heeft geopereerd, of dat Nederlandse vertegenwoordigers in Brussel er onvoldoende in zijn geslaagd het beleid van de Europese Commissie te voorzien en te beïnvloeden.

Verplichtstelling

Zoals hierboven al is opgemerkt, is een belangrijk onderscheid tussen het bijzondere staatssteunkader in de financiële crisis en het bestaande kader, dat de Europese Commissie ook niet- instellingsspecifieke regelingen voor bijvoorbeeld staatsgaranties of herkapitalisaties heeft aanvaard. Daarbij behoeften herkapitalisaties van individuele banken die plaatsvonden op grond van een door de Europese Commissie goedgekeurde regeling, niet apart vooraf aan de Europese Commissie te worden voorgelegd.

Frankrijk heeft er voor gekozen een herkapitalisatieregeling in het leven te roepen waaraan de grootste Franse banken (Crédit Agricole, BNP Paribas, Société Générale, Crédit Mutuel, Caisse d'Épargne, Banque Populaire) min of meer verplicht zouden deelnemen. Het ging daarbij om een bedrag van circa 10,5 miljard euro naar rato verdeeld over de verschillende banken. Eén Franse bank (het gefuseerde Banque Populaire/Caisse d'Épargne) heeft daarenboven een aanvullende injectie van 2,45 miljard euro gekregen.

Ten overstaan van de commissie is gesuggereerd dat deze verplichtstelling voor de Europese Commissie aanleiding is geweest om de steun aan de Franse banken minder streng te beoordelen dan de steun aan de Nederlandse instellingen waar niet voor een dergelijke verplichting is gekozen.

Vraag: «U zei al in een bijzin dat men in Frankrijk heeft gekozen voor een verplichte aanpak, waarbij de banken bij elkaar zijn gezet en de mededeling kregen: van harte gefeliciteerd, wij hebben een faciliteit voor u uitgedacht.»

¹ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Kroes, 7 december 2011.

De heer Staal: «Ja.»

Vraag: *«In Nederland is daar niet voor gekozen. Wat is uw appreciatie daarvan?»*

De heer Staal: «(…) Achteraf kan ik mij voorstellen dat men van de kant van de overheid denkt: hadden wij het maar gedaan – en ook van de kant van sommige banken – want dan waren wij niet verstrikt geraakt in de Brusselse voorwaarden. De Franse banken zijn daaraan toch behoorlijk ontsnapt, terwijl Nederlandse banken die kapitaalinjecties hebben gekregen – ik noem maar ING – toch voorwaarden opgelegd hebben gekregen waarvan wij achteraf zeggen: zijn zij nu wel terecht geweest en waren zij niet beter af geweest met zoiets als in Frankrijk?»¹

Mevrouw Kroes heeft daarop gereageerd door te benadrukken dat niet zozeer de kenmerken van de regeling of de verplichtstelling ervoor heeft gezorgd dat de Franse banken aan een herstructurering «ontkwamen», maar de financiële soliditeit van de Franse banken. De Franse banken zouden er naar het oordeel van de Europese Commissie aanmerkelijk beter hebben voorgestaan dan de in Nederland gesteunde banken en verzekeraars.

Vraag: *«(…) Heeft het voor de Europese commissie nog uitgemaakt of bijvoorbeeld de Herkapitalisatiemaatregel voor alle banken in een lidstaat verplicht werd gesteld, zoals in Frankrijk, of dat die maatregel via een loket als mogelijkheid tot steun op maat te verwerven viel, zoals in Nederland?»*

Mevrouw Kroes: «Kijkend naar de specifieke situatie: nee. In Frankrijk was dat voorstel voor alle banken mogelijk en aan de orde. In Nederland was dat heel duidelijk niet aan de orde voor de Nederlandse regering, voor de minister en degenen die daarbij betrokken waren, ook gezien de specifieke gevallen. Voor mij werd de een niet beter of anders behandeld. Er was voor een ander systeem gekozen.»

(…)

Mevrouw Kroes: «Wat ik zeg is dat er twee verschillende systemen zijn. Het systeem van de generale benadering in Frankrijk kon in Frankrijk.»

Vraag: *«Dat had in Nederland toch ook gekund? Zou dat dan geleid hebben tot een andere beoordeling?»*

Mevrouw Kroes: «Nee. Daar is, niet door de Europese commissie maar door Nederland, niet voor gekozen, ook omdat er hier een aantal buitengewoon zieke appels waren.»²

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Staal, 11 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van mevrouw Kroes, 7 december 2011.

³ Hierbij moet worden aangetekend dat het bepalen van de precieze omvang van de steun aan ING onderdeel vormt van de hernieuwde herstructureringsbeschikking die de Europese Commissie naar aanleiding van de uitspraak van het Gerecht van 2 maart 2012 zal moeten geven.

Dit wordt ondersteund door de door de Europese Commissie gehanteerde de maatstaf van 2% RWA te leggen langs de steun aan de Franse banken. De Franse instellingen hebben geen van allen meer dan 1% RWA aan steun ontvangen. ING (5%) en AEGON (3,8%) krijgen beiden aanmerkelijk meer dan 2% RWA aan steun.³ Alleen SNS REAAL blijft onder deze norm

en is, overigens net als de Franse banken, slechts gehouden de levensvatbaarheid op termijn inzichtelijk te maken. Hieruit blijkt het belang van het eerder genoemde 2%-criterium.

Mevrouw Kroes: «(...) De situatie in de Franse financiële instituties was een andere en kon worden opgelost met die generale regeling. In Nederland was dat niet aan de orde omdat specifieke dossiers daar aanzienlijk anders lagen. U was er niet mee gekomen om daar de genezing mee op gang te brengen.»

Vraag: «Dan zegt het iets over de omvang. Is de staatssteun bij de Franse banken onder de 2% gebleven, terwijl die daar in Nederland ver boven zat?»

Mevrouw Kroes: «Ja.»

Vraag: «Dat is het verschil?»

Mevrouw Kroes: «Ja.»¹

De commissie concludeert dat het niet waarschijnlijk is dat verplichtstelling van deelname aan de kapitaalverstrekkingfaciliteit in Nederland tot een wezenlijk ander oordeel van de Europese Commissie over ING, AEGON en SNS REAAL had geleid.

Herstructurering

Zoals hierboven is uiteengezet, hanteert de Europese Commissie bij de beoordeling van steunmaatregelen een onderscheid tussen fundamenteel gezonde en niet-fundamenteel gezonde ondernemingen. De laatste categorie kan alleen in aanmerking komen voor steun als de levensvatbaarheid op lange termijn kan worden geborgd. Is dit niet het geval dan moet de onderneming worden geliquideerd. Het garanderen van de levensvatbaarheid gebeurt door middel van een herstructurering van de onderneming.

De benodigde aard en omvang van de herstructurering van de instelling worden bepaald op basis van een aantal criteria: de omvang van de steun, het bedrijfsmodel en het risicoprofiel van de onderneming en het doel van de herstructurering, namelijk het op lange termijn levensvatbaar maken van die onderneming.

Vraag: «Toch beluister ik in uw woorden een zekere maatwerkbenadering: de ene instelling is niet de andere. De ene instelling heeft in haar bedrijfsmodel veel meer risico's naar zich toe geharkt – daarbij lag het niet aan de crisis maar aan het bedrijfsmodel – dan de andere. Voor alle instellingen gold echter die 2%-benadering: 2% is akkoord, maar daarboven zijn ingrepen nodig. Staan die twee dingen niet op gespannen voet met elkaar?»

Mevrouw Kroes: «Nee, want met mijn opmerking dat niet iedereen dezelfde businessmodellen gehanteerd heeft, stuurde ik erop aan dat dit in die herstructurering aan de orde komt en dat men daarin dus ook herkenbaar zal zien wat de consequenties zijn van een wat risicovoller opereren in vergelijking met een wat voorzichtiger opereren.»

¹ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Kroes, 7 december 2011.

Vraag: «Mag ik uw woorden als volgt interpreteren: dat onderscheid komt tot uiting in het type maatregel dat dan door u geëist wordt?»

Mevrouw Kroes: «Dat komt in de herstructurering aan de orde, ja.»¹

Tegelijkertijd worden ook elementen in de herstructurering betrokken die niet onmiddellijk gerelateerd zijn aan de gezondheid van de onderneming: namelijk de lastenverdeling tussen de onderneming en de overheid ter zake van de steun en het beperken en compenseren van de mededingingsvervalsing die optreedt als gevolg van de steun.

Op grond van het staatssteunkader bepaalt de Europese Commissie wanneer een herstructurering aan de orde is (i.e. bij overschrijding van de 2% RWA). Het is vervolgens aan de gesteunde instelling om een herstructureringsplan op te stellen. Met andere woorden, de instelling bepaalt op welke wijze aan de verlangde herstructurering invulling wordt gegeven.

Vraag: «In het eindbesluit legt u een stevige herstructurering op. Kort samengevat kwam die op het volgende neer: verzekeringstak afstoten, Westland Utrecht Hypotheekbank afstoten en ING Direct US afstoten. Dat is een zeer forse verkorting van de balans van ING. Wat is naar uw opvatting de ratio van juist deze maatregel?»

Mevrouw Kroes: «U maakt een denkfout. U stelt dat wij met die voorstellen kwamen. Dat waren voorstellen van partijen zelf. Wij beoordelen alleen wat voorgelegd wordt. Natuurlijk zijn wij diegenen die zeggen dat er gesneden moet worden en dat er consequenties aan dit totale pakket verbonden moeten worden. Wij zeggen: komt u maar. Op dat moment is het door u genoemde rijtje door hen aan ons voorgelegd.»¹

Dat neemt niet weg dat de Europese Commissie zowel vooraf als achteraf een bepalende invloed heeft op hetgeen in het herstructureringsplan wordt opgenomen. Zo geeft de Europese Commissie richting aan het meest vergaande onderdeel van een herstructurering: de balansreductie en het afstoten van bedrijfsonderdelen. De Europese Commissie geeft in dat verband bijvoorbeeld concreet aan op welke markten bedrijfsonderdelen moeten worden verzelfstandigd om de concurrentie te bevorderen of welke onderdelen zij concreet als fundamenteel niet levensvatbaar beschouwt.

Opmerkingen commissie bij herstructureringsbeslissingen door Europese Commissie

Ten overstaan van de commissie is betoogd dat de Europese Commissie in een aantal gevallen – en meer in het bijzonder ten aanzien van ING – te zware eisen aan de onderneming heeft gesteld. De Europese Commissie zou onvoldoende rekening hebben gehouden met de bijzondere omstandigheden. Op grond daarvan zou de vereiste herstructurering in sommige gevallen disproportioneel groot zijn. Daar komt bij dat is betoogd dat de Europese Commissie het eigen kader niet altijd consequent heeft gehanteerd. Er zou van sommige instellingen (ING) een zwaardere herstructurering zijn verlangd dan van andere instellingen die een in omvang ten minste vergelijkbare steun hebben ontvangen.

De heer Van Wijnbergen:» Naar mijn mening kan heel breed vraagtekens worden gezet bij de competentie van de Europese commissie. Men krijgt de indruk dat die in het hele staatssteun-

¹ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Kroes, 7 december 2011.

dossier rond de banken bijzonder weinig wist van waarmee ze bezig was. Er is willekeurig gehandeld; de inschatting van de hoeveelheid staatssteun is niet te volgen. Mijns inziens is die bij ING veel te hoog ingeschat. Er was sprake van zeer ongelijke behandeling. Er zitten inconsistente dingen bij. Als er wordt gezegd dat het de bedoeling is om een redelijke concurrentie te handhaven, dan mogen grote spelers niet verboden worden om te concurreren. Ik vind het patroon uit Europa uitermate onsamenhangend. ING is mijns inziens drie tot vier keer zo hard aangepakt als banken in vergelijkbare posities of van vergelijkbare grootte. Het is niet duidelijk waarom Neelie Kroes dat gedaan heeft.»¹

De omvang van de vereiste herstructurering van ING staat, als gevolg van de uitspraak van het Gerecht van de Europese Unie, ter discussie (zie box 12.2 voor de inhoud van het arrest). De Europese Commissie zal opnieuw een herstructureringsbeschikking moeten vaststellen met inachtneming van de inhoud van het arrest.²

Dat neemt niet weg dat een aantal herstructureringen onderling vergeleken kan worden om enig inzicht te kunnen geven in de merites van de kritiek. Gelet op het feit dat de balansreductie het meest ingrijpende onderdeel van een herstructurering is, ligt het in de rede om op basis hiervan een vergelijking te maken. In onderstaande tabel is de omvang van de ontvangen steun in procenten van de naar risico gewogen activa, afgezet tegen de omvang van de balansreductie zoals deze in de herstructureringsbeschikking is opgenomen. Het betreft een vergelijking van een aantal middelgrote en grote Europese banken.

Tabel 12.1 Balansreductie Europese financiële instellingen

Instelling	Steun in % RWA	Omvang van de balansreductie
Commerzbank	8,2%	45%
Dexia	5,5%	35%
KBC	5,1%	17%
ING	5%	45%
Lloyds Banking Group	4,1%	25%
AEGON	3,8%	20%

Aan de hand van de bovenstaande voorbeelden kan worden geconcludeerd dat de Europese Commissie zeer uiteenlopende eisen heeft gesteld aan een balansreductie. Zowel KBC als Dexia ontvangen naar verhouding een groter bedrag aan steun dan ING terwijl een beperktere balansreductie is opgelegd.

De Europese Commissie heeft in het geval van KBC naar voren gebracht dat een belangrijke component in het herstructureringsplan bestond uit gedragsbeperkingen, zoals een verbod op overnames en op een prijsleiderschap op een aantal terreinen. Verder bevatte de steun aan KBC een in verhouding hoge vergoeding en moest KBC omvangrijke desinvesteringen (Centea, Fidea) doen in de thuismarkt. Dit zou de verklaring zijn voor de beperktere balansreductie.

De commissie merkt op dat, uitgaande van de door de Europese Commissie berekende omvang van de steun, er aanmerkelijke verschillen zitten in de vereiste balansreductie. De commissie constateert ook dat ING een relatief omvangrijke balansreductie moet doorvoeren. In hoeverre de

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Wijnbergen, 18 november 2011.

² Hetgeen overigens niet betekent dat de Europese Commissie niet tot eenzelfde uitkomst kan komen.

verschillen gerechtvaardigd worden door de voorwaarden waaronder de steun is verleend of door andere onderdelen van de herstructurering, kan de commissie niet beoordelen.

Kanttekening bij het kader

Het bijzondere steunkader is, zoals al opgemerkt, geënt op het bestaande steunkader voor ondernemingen in moeilijkheden. De commissie werpt allereerst de vraag op in hoeverre dit startpunt passend is geweest voor de crisissituaties. Het bestaande kader is immers ontwikkeld om steun aan ondernemingen die omwille van hun bedrijfsmodel of door eigen keuzes in moeilijkheden zijn gekomen, toch mogelijk te maken. Die situatie is wezenlijk anders dan waar een groot deel van de financiële ondernemingen in de crisis mee werd geconfronteerd.

Het tot uitgangspunt nemen van het reddings- en herstructureringssteunkader roept de vraag op of in de beoordeling door de Europese Commissie, zij niet teveel aandacht heeft gehad voor de marktordening en de beperking van de schade aan de concurrentieverhoudingen als gevolg van de staatssteun, en te weinig voor de toch zeer uitzonderlijke omstandigheden.

Vervolgens constateert de commissie dat de door de Europese Commissie op 7 oktober 2008 beloofde breed sturend kader slechts stapsgewijs vorm krijgt. De bankenmededeling die op 13 oktober 2008 wordt uitgebracht bevat algemene uitgangspunten en richtsnoeren die pas later nader worden uitgewerkt. Op het moment dat die uitwerking beschikbaar komt, heeft een groot aantal ingrepen al plaatsgevonden. Dit geldt in het bijzonder voor herkapitalisatie en maatregelen die zich richten op het oplossen van problemen met besmette activa. De commissie heeft geconstateerd dat de Nederlandse autoriteiten stellen nadeel te hebben ervaren van het pas achteraf beschikbaar komen van de richtsnoeren. Zij meent dat de vraag terecht is, in hoeverre het passend is om achteraf met gedetailleerde richtsnoeren te komen op basis waarvan een beoordeling van steunmaatregelen plaatsvindt die al eerder zijn doorgevoerd. De commissie is van mening dat een duidelijker doch minder gedetailleerd kader, dat snel na 12 oktober zou zijn vastgesteld, op zijn plaats was geweest en veel problemen zou hebben kunnen voorkomen.

12.4 Mededinging en prudentieel toezicht

De commissie heeft geconstateerd dat er een spanning kan bestaan tussen de verantwoordelijkheden van de Europese Commissie als finale autoriteit voor het mededingingstoezicht en de verantwoordelijkheden van de prudentieel toezichthouder. Deze spanning is door de heer Wellink, destijds president van DNB, in zijn openbaar verhoor helder uiteen gezet.

De heer Wellink: «(...) Toen dit begon te spelen, heb ik mij wel meteen gerealiseerd dat er in de regelgeving eigenlijk een paar dingen zitten – wij hebben dit ook meteen aangesneden – die gewoon niet goed zijn. Er is – dit is de formulering die ik intern steeds gebruikt heb – geen omgangsregeling tussen de toezichthouder en de mededingingsautoriteit en er is geen conflictenregeling. Met «omgangsregeling» bedoel ik: hoe wordt de toezichthouder erbij betrokken als de Commissie een mededingingsmaatregel neemt? De toezichthouder is de ultieme autoriteit op zijn eigen terrein, zoals de mededingingsautoriteit ultieme autoriteit heeft op haar terrein. Maar hoe geef je de

toezichthouder voldoende ruimte? Er is ook geen omgangsregeling of een conflictenregeling. Als je het niet eens bent met elkaar, wat moet je dan doen? Als de Commissie zegt «verkoop dat en als je het niet snel verkoopt, benoemen wij een trustee die het voor jou moet gaan verkopen», kan dat verkopen alleen plaatsvinden als er een verklaring van geen bezwaar van de toezichthouder komt. Als de toezichthouder nee zegt, zit je in een heel rare situatie. In het verdrag staat, dacht ik, een bepaling dat autoriteiten gebonden zijn om zo goed mogelijk met elkander om te gaan, maar bij een echt conflict is er geen oplossing. Dit is voor mij ook de reden geweest dat ik wel eens publiekelijk gezegd heb: eigenlijk moet op Europees niveau dezelfde discussie plaatsvinden als we hier hebben, met nationale toezichthouders. Er moet een discussie op Europees niveau plaatsvinden ook. Niet om de Europese toezichthouder te attaqueren – daar gaat het mij helemaal niet om – maar om te kijken hoe het bestaande systeem gewerkt heeft. Zijn de checks and balances in het systeem oké? Moeten wij er geen veranderingen in aanbrengen? Dat heb ik eigenlijk het sterkst gevoeld naar aanleiding van de discussies met de EU, nog meer dan de precieze bedragen waar wij het niet over eens waren. Er zit een fout in het systeem.»¹

De commissie heeft vastgesteld dat deze spanning manifest aan de orde is geweest in het goedkeuringstraject van de IABF. Tijdens dit proces heeft zich volgens de heer Brouwer de volgende situatie voorgedaan:

*De heer **Brouwer**: «De aanvankelijke inzet van de Europese Commissie was: u bent geen partij. Ik ben er één keer zelf geweest bij de delegatieleider van het team van DG Mededinging dat zich bezighield met ING. Er lag een variant voor die ik niet kan uitspitten, want dat is toezichtsvertrouwelijk. Die variant was voor ons ondenkbaar in financiële termen. Daarvan heb ik ter plekke gezegd: u kunt dat wel afdwingen, maar wij verbieden het. Wij verbieden ING om die lijn in te zetten. Wat gebeurt er dan, was de vraag, en dat is natuurlijk nog altijd onduidelijk. Maar uiteindelijk heeft de Commissie gezegd: dan doen wij een ander voorstel. Dus ik zag ons belang en zij impliciet dus ook.»²*

De commissie heeft geconstateerd dat de spanning tussen de Europese Commissie en DNB van een zodanige aard was dat DNB zich zelfs genoodzaakt voelde zich te voegen in het beroep dat ING heeft aangespannen tegen het herstructureringsbesluit. Dat is een ongebruikelijke en ingrijpende stap.

*De heer **Wellink**: «De interventie van de Europese Commissie heeft de deal duurder gemaakt, profijtelijker voor de Staat. Ik zei al dat wij vanuit toezichtoptiek gezien vonden dat de eisen eigenlijk te zwaar waren. U weet dat wij ons gevoegd hebben – dat is vrij uitzonderlijk – in de procedure die ING heeft aangespannen. Wij hopen hierin de kans te krijgen om dit toe te lichten.»*

Ook in het integratieproces van ABN AMRO en Fortis na de overname in 2007 deed zich, zo suggereert DNB, een spanning voor tussen haar verantwoordelijkheid als prudentieel toezichthouder en de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie voor de concurrentieverhouding.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Brouwer, 1 december 2011.

De heer Wellink:» (...) Wij zouden onverantwoordelijk gehandeld hebben als wij dit (de overeenkomst met Deutsche Bank) hadden geaccepteerd, maar daar ligt nog wel een klein probleem, dat echt lastig is en waarmee ik niemand wil beschuldigen. Als je een remedy afspreekt die op zichzelf gezien redelijk is – laten we veronderstellen dat zo'n HBU-remedy op zichzelf gezien redelijk was – en de wereld verandert zodanig dat de zwaarte van die remedy een vermenigvuldigingsfactor krijgt die zodanig is dat, als je het eerder geweten had, je andere remedies had moeten verzinnen, vind ik eerlijk gezegd dat dat een factor is die in de beschouwing moet worden betrokken. Meer in het algemeen gesproken: ik begrijp de Europese Commissie in een aantal opzichten zeer wel. Je spreekt bijvoorbeeld af om een bepaald heel groot bedrijfsonderdeel te verkopen, maar als je daar miljarden verlies op moet lijden omdat de marktomstandigheden dramatisch slecht blijven, dan vind ik – mevrouw Kroes is in een aantal opzichten best flexibel geweest – dat de Europese commissie eens goed moet nadenken over een andere vormgeving van dit systeem.»¹

Opmerkingen commissie

De commissie concludeert dat een patstelling tussen de prudentieel toezichthouder en de Europese Commissie onwenselijk is. Beiden behartigen een beschermenswaardig belang. Een confrontatie die niet op een ordelijke wijze kan worden geadresseerd – in die zin dat de wederzijdse belangen in afdoende mate in aanmerking worden genomen – acht de commissie onaanvaardbaar. Dit is te meer het geval wanneer het belang van de soliditeit van financiële ondernemingen en daarmee de stabiliteit van het financieel stelsel in het geding kan komen. De heer Knot, de huidige president van DNB, vertelt hierover:

De heer Knot:» Ja, dat zeg ik. Ik denk dat dit echt een absoluut hiaat is. Het gaat hier om twee verschillende domeinen: de mededinging en het prudentiële terrein. Het wordt gecompliceerd door het feit dat de mededinging op Europees niveau plaatsheeft en het prudentiële toezicht nog grotendeels op nationaal niveau. Maar je kunt dit niet oplossen door simpelweg te zeggen dat Europese regels altijd voor nationale regels gaan. Dat geldt binnen hetzelfde domein. Dat zou gelden als het een conflict was tussen Nederlandse mededingingsbelangen en Europese mededingingsbelangen. Het gaat hier echter om het conflict tussen mededinging en prudentieel. Ik denk dat we naar een situatie toe zouden moeten dat er voor remedies bijvoorbeeld toch prudentiële goedkeuring zou moeten worden verleend.»

Vraag: «Hoe zou je dat hiaat dan precies kunnen oplossen?»

De heer Knot:» Dat zou je kunnen doen door na te denken over een vorm van geschillenbeslechting. Maar één vorm van geschillenbeslechting is dat je voor dit soort remedies toch ook prudentiële goedkeuring vraagt.»

Vraag: «Als ik u goed begrijp, zou prudentiële goedkeuring dan uiteindelijk doorslaggevend moeten zijn?»

De heer Knot:» Nee, want op het moment dat er dan afkeuring plaatsheeft, is het niet gezegd dat de remedy van tafel is. Dan zal er weer een andere remedy op tafel moeten komen. Maar dan kom je in

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

ieder geval in een situatie terecht dat beide autoriteiten uiteindelijk het eens zullen moeten zijn over de ultieme oplossing.»

De heer Knot: «Dan zou je ultiem ergens een geschillenbeslechting moeten neerleggen. Dan zou je mediation moeten hebben. Of je zou een partij moeten identificeren die dan een dwingende uitspraak doet. Misschien wel ergens een rechter. Die zou zich overigens dan wel inhoudelijk moeten gaan verdiepen in het vraagstuk, en zich niet louter moeten beperken tot een marginale toetsing. Daar zou in ieder geval over nagedacht moeten worden.»¹

De commissie tekent daarbij aan dat de mogelijkheid van een beroep op de (Europese) rechter onvoldoende soelaas biedt voor bovengenoemd probleem. Dit werd ook zo verwoord door de heer Knot:

De heer Knot: «Er is nu een mogelijkheid om in beroep te gaan bij het Europees Hof. Maar zo'n proces duurt natuurlijk te lang. Je hebt op dat moment stante pede een uitspraak nodig, en niet een uitspraak die pas drie jaar later of zo komt. Daarnaast is het mij ook nog niet geheel duidelijk in hoeverre het Europees Hof zich ook werkelijk inhoudelijk in de zaak zal verdiepen dan wel marginaal gaat toetsen.»¹

De commissie heeft vervolgens geconstateerd dat de Europese Commissie, bij monde van mevrouw Kroes, vasthoudt aan de voorrang van het Unierecht en het nationale prudentiële toezicht als daaraan ondergeschikt lijkt te zien.

Vraag: *«Volgens de heer Brouwer heeft in de aanloop naar de goedkeuring een variant voor herstructurering voorgelegd die voor DNB ondenkbaar was in prudentiële termen. De heer Brouwer heeft hier gezegd dat hij tegen u persoonlijk of tegen de Europese commissie heeft gezegd: «U kunt dat wel afdwingen maar wij verbieden het». In casu een clash tussen twee bevoegde gezagen over één instelling en één maatregel.»*

Mevrouw Kroes: *«De Europese commissie had te doen met de Nederlandse regering, die naar ik aanneem het gedachtegoed van de centrale bank meenam. Inderdaad hebben wij ook discussies gehad maar uiteindelijk hebben we gescheiden verantwoordelijkheden. De verantwoordelijkheid van de Europese commissie is om ten aanzien van de interne markt het Verdrag over staatssteun goed toe te passen, terwijl DNB een verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van het Nederlandse speelveld.»*

Vraag: *«Maar ziet u dat er een fors spanningsveld kan zitten tussen de verantwoordelijkheden van de prudentieel toezichthouder – die staat niet onder controle van de Staat maar vervult een eigenstandige rol – en uw eigenstandige bevoegdheid tot het beoordelen van steun? De heer Wellink heeft hier gezegd dat er geen omgangs- en geen conflictenregeling voor de toezichthouder en de Europese commissie was. Hij gaf heel treffend aan dat beide de ultieme autoriteit zijn en «als je het met elkaar niet eens bent, wat moet je dan doen?» Hoe zou u die vraag beantwoorden?»*

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 9 december 2011.

Mevrouw Kroes: «Als je het met elkaar niet eens bent, is mijn algemene lijn om aan tafel te gaan zitten en te gaan bekijken waar de verschillen in zitten. Wie kan op welk moment op welke verantwoordelijkheid aangesproken worden?»

Vraag: «Wie trekt er in ultimo aan het langste eind?»

Mevrouw Kroes: «U hebt net gezegd dat de internationale verdragen en de duidelijke teksten die ten aanzien van dit geheel bestaan, prevaleren.»

Vraag: «Dus u zegt: ik wil best in discussie met de toezichthouder als die goede argumenten heeft, maar in ultimo is het mijn bevoegdheid.»

Mevrouw Kroes: «Ten aanzien van sommige zaken hebben wij in de Europese commissie vast te stellen dat er groen licht gegeven dient te worden door bijvoorbeeld DNB. Maar het antwoord op uw vraag is: ja.»

Vraag: «Vindt u dat ook een wenselijke situatie? Moet dat zo blijven of vindt u dat daarbij tot een andere, meer gelijkwaardige verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden tussen de toezichthouder en de Europese commissie moet worden gekomen?»

Mevrouw Kroes: «Daar hoeft geen verandering in te komen. Onze ervaring is dat het nu goed werkt.»¹

De commissie meent dat de Europese Commissie daarmee onvoldoende recht doet aan het belang dat door de prudentieel toezichthouder moet worden behartigd. De commissie beveelt aan er in Europees verband naar te streven dat een regeling in het leven wordt geroepen die bovenstaande problematiek adresseert. Hierbij kan bijvoorbeeld het nieuw opgerichte European Systemic Risk Board (ESRB) een rol spelen.

12.5 Optreden van de Nederlandse autoriteiten

ABN AMRO, ING, AEGON en SNS REAAL hebben allen op een bepaald moment te maken gekregen met een beoordeling uit Brussel van de steun die zij hebben ontvangen. Bij al deze instellingen heeft de Europese Commissie in meer of mindere mate eisen gesteld waaraan moest worden voldaan voordat staatsteun kon worden goedgekeurd. De vraag rijst of de Nederlandse autoriteiten zich vooraf, bij het overeenkomen van de interventies, afdoende rekenschap hebben gegeven van de eisen die door de Europese Commissie aan steunmaatregelen zouden (kunnen) worden gesteld.

Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat de Nederlandse autoriteiten, meer in het bijzonder het ministerie van Financiën, zich terdege bewust zijn van het feit dat Brussel een rol kan spelen bij de overheidsinterventies. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de wens van de zijde van het ministerie om bij de kapitaalinjectie in ING te komen tot een marktconforme transactie.

De commissie constateert tegelijkertijd dat de Nederlandse autoriteiten de uitkomsten van de verschillende trajecten bij de Europese Commissie op een aantal momenten verkeerd hebben ingeschat.

¹ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Kroes, 7 december 2011.

Zo heeft de commissie vastgesteld dat de kapitaalinjectie in ING op 22 oktober 2008 «for reasons of legal certainty» aan de Europese Commissie wordt gemeld. Het ministerie van Financiën stelt dat bij de kapitaalinjectie bij ING geen sprake is van staatssteun in de zin van het Europees verdrag. Dit is volgens het ministerie het geval omdat de transactie geen financieel voordeel voor ING bevat. In de notificatie wordt opgemerkt dat: «No advantage because market prices are paid for the securities in ING and conditions attached to the capital injection are also market conditions.»

Om als staatssteun in de zin van het verdrag te kwalificeren moet sprake zijn van (i) een financieel voordeel, (ii) dat met overheidsmiddelen wordt bekostigd, (iii) dat ten goede komt aan een beperkt aantal ondernemingen, en (iv) dat de tussenstaatse handel negatief beïnvloed. Aan het eerste criterium zou gelet op de voorwaarden voor de injectie niet zijn voldaan, aldus het departement.

In de beschikking van de Europese Commissie wordt het standpunt van Nederland uitvoerig uiteen gezet:

«Nederland is van mening dat de maatregel geen staatssteun inhoudt. (...) Volgens de Nederlandse autoriteiten dienen de effecten, hoewel zij vanuit civielrechtelijk oogpunt obligaties zijn, op één lijn te stellen met gewone aandelen omdat zij zich in economisch opzicht hetzelfde gedragen als aandelen. Daarom dient een beoordeling van het instrument volgens de Nederlandse autoriteiten ook gebaseerd te zijn op die vergelijking. Om de doeltreffendheid van de maatregel te verhogen werd het noodzakelijk geacht een core-Tier-1-instrument te gebruiken; vandaar de keuze van dit hybride instrument. Volgens DNB houden de vereisten in verband met core-Tier-1-kapitaal in, dat de onderneming alle rechten behoudt (zoals ook in geval van aandelen geldt), waaronder het recht om het dividend vast te stellen en het recht om de participatie te beëindigen. De effecten zijn [...], binnen de grenzen van core-Tier-1, zodanig gestructureerd dat 1) de waarde ervan vergelijkbaar is met die van gewone aandelen en 2) de beëindiging van de participatie mogelijk en aantrekkelijk voor ING wordt wanneer de winstgevendheid en de aandelenkoers zich herstellen. In die zin menen de Nederlandse autoriteiten dat het instrument als een soort aandeel moet worden beschouwd, doch met hogere couponopbrengsten. Het instrument gedraagt zich derhalve op een wijze die marktconform is en de economische belangen van de Nederlandse Staat in aanmerking neemt terwijl tegelijkertijd de solvabiliteit van ING wordt verbeterd. Dat het rendement onzeker is betekent niet dat er sprake is van staatssteun – waar het om gaat is het gemiddelde verwachte rendement en het risicoprofiel van het instrument.»¹

Anders dan de Nederlandse autoriteiten, is de Europese Commissie wel degelijk van mening dat de maatregel, waarbij de Nederlandse Staat de speciaal uitgegeven effecten verwerft, staatssteun vormt in de zin van het Europees verdrag.

De kapitaalinjectie in ING vormt enige tijd later opnieuw de aanleiding voor een verkeerde inschatting door de Nederlandse autoriteiten van de opstelling van de Europese Commissie. De kapitaalinjectie zoals die in oktober 2008 tussen de Staat en ING was overeengekomen, kende geen optie tot vervroegde terugbetaling tegen gunstige voorwaarden. ING kan

¹ Steunmaatregel nr. N 528/2008 – Nederland
Steun aan ING Groep N.V., punten 21 en
verder.

de Staat «uitkopen» tegen 150% van de uitgifteprijs van de CT1 securities. ING betaalt dus in zekere zin een boete van 50% bij aflossing. De voorwaarden van de kapitaalinjecties in AEGON en SNS REAAL bevatten wel een bijzondere regeling ten aanzien van vervroegde aflossing. Zo mocht AEGON een derde (1 miljard euro) van de steun binnen één jaar tegen specifieke gunstigere voorwaarden aflossen.¹ Een vergelijkbare regeling geldt voor SNS.

Als ING in 2009 kenbaar maakt de helft van de steun (5 miljard euro) te willen terugbetalen, komen de Staat en ING een aanpassing in de voorwaarden voor vervroegde aflossing overeen. In plaats van de premie van 2,5 miljard euro (50%) betaalt ING een premie van 346 miljoen euro. Bij het indienen van het herstructureringsplan op 22 oktober 2009 dient Nederland tevens het amendement op de terugbetalingsvoorwaarden van de CT1 securities in.

In de beschikking waarin de Europese Commissie goedkeuring verleent aan het herstructureringsplan voor ING komt zij tot de conclusie dat deze aanpassing voor ING een nieuw financieel voordeel oplevert van circa 2 miljard euro.

«In het kader van het herstructureringsplan heeft Nederland een aanpassing ingediend van de overeenkomst betreffende de terugbetaling van de Tier 1-effecten door ING. Volgens de aangepaste voorwaarden kan ING tot 50 % van de Core Tier 1-effecten terugkopen tegen uitgifteprijs (10 EUR), vermeerderd met de opgelopen rente over de jaarlijkse 8,5 %-coupon (rond 253 miljoen EUR) en met een strafpremie voor vervroegde terugbetaling indien het aandeel ING meer dan 10 EUR noteert. Deze bij vervroegde terugbetaling verschuldigde premie loopt op naarmate de koers van het aandeel ING stijgt. Voor de berekening van de strafpremie voor vervroegde terugbetaling wordt de koersstijging gemaximeerd op 12,50 EUR. Op dat niveau komt deze premie overeen met 13 % op jaarbasis. Deze strafpremie voor vervroegde terugbetaling kan oplopen tot maximaal 705 miljoen EUR, in een scenario waarbij de 5 miljard EUR worden terugbetaald na 400 dagen vanaf de uitgifte-datum. Voorts is voor deze strafpremie een minimum bepaald van 340 miljoen EUR, hetgeen Nederland een minimale Internal Rate of Return (IRR) van 15 % garandeert.

Met andere woorden, rekening houdende met het feit dat ING normaal gesproken een terugbetalingspremie van 2,5 miljard EUR verschuldigd is, zou deze aanpassing ING een additioneel voordeel opleveren van 1,79 tot 2,2 miljard EUR, afhankelijk van de koers van het aandeel ING. Nederland verklaarde dat deze aanpassing bedoeld was om ING vergelijkbare uitstapvoorwaarden te bieden als SNS en Aegon hebben gekregen voor de kapitaalinjecties die deze van Nederland hebben ontvangen. Die voorwaarden voor vervroegde terugbetaling kunnen alleen worden toegepast voor de aflossing van 5 miljard EUR (dus 50 % van de initiële kapitaalinjectie).»²

Met andere woorden: volgens de Europese Commissie is sprake van circa 2 miljard euro aan additionele staatssteun.

«Ook de aanpassing van de inkooppremie vormt staatssteun omdat de staat afziet van zijn recht om inkomsten te ontvangen. Aangezien ING reeds ermee heeft ingestemd een inkooppremie van 150 % te

¹ In plaats van een premie van 50%, betaalt AEGON een *repurchase fee* die afhankelijk is van de beurskoers. Voorts is AEGON gehouden de coupon op de CT1-securities uit te keren, ongeacht het antwoord op de vraag of dividend is uitgekeerd.

² Beschikking van de Commissie van 18 november 2009 betreffende steunmaatregel C 10/09 (ex N 138/09) die Nederland ten uitvoer heeft gelegd ten behoeve van de Illiquid Assets Back-upfaciliteit en het herstructureringsplan voor ING, punten 34 en 35.

betalen, vormt iedere korting inderdaad een derving van inkomsten. De aanpassing van de terugbetalingsvoorwaarden voor de Nederlandse kapitaalinjectie resulteert in een additioneel voordeel voor ING. Dit vertegenwoordigt, zoals in overweging 34 werd aangegeven, zo'n 2 miljard EUR additionele steun.»¹

De kwalificatie door de Europese Commissie komt voor zowel het ministerie van Financiën als voor ING onverwacht. Het ministerie en ING gaan ervan uit met het met de Europese Commissie uitonderhandelde herstructureringsplan een *package deal* te hebben gesloten. De aanpassing van de voorwaarden voor terugbetaling van de staatssteun zou daarvan onderdeel uitmaken. Zowel de Staat als ING is tegen het besluit van de Europese Commissie om de aangepaste voorwaarden als aanvullende steun te kwalificeren dan ook in beroep gegaan. Het Gerecht van de Europese Unie heeft op 2 maart 2012 ING en de Staat der Nederlanden op dit punt in het gelijk gesteld.

Box 12.2 Uitspraak van het Gerecht van de Europese Unie

ING is op 28 januari 2010 op een aantal punten tegen de herstructureringsbeschikking van de Europese Commissie in beroep gegaan bij de het Gerecht van de Europese Unie. ING verzoekt het Gerecht:

- de herstructureringsbeschikking nietig te verklaren voor zover daarbij de wijziging van de terugbetalingsvoorwaarden voor de kapitaalinjectie wordt aangemerkt als additionele staatssteun ten bedrage van 2 miljard EUR;
- de bestreden beschikking nietig te verklaren voor zover de Commissie aan goedkeuring van de steun de voorwaarde heeft verbonden van aanvaarding van prijsleiderschapsverboden;
- de bestreden beschikking nietig te verklaren voor zover de Commissie de goedkeuring van de steun heeft onderworpen aan herstructureringsvoorwaarden die verder gaan dan passend en noodzakelijk;

De Staat der Nederlanden is eveneens op 28 januari 2010 in beroep gegaan. De Staat verzoekt het Gerecht:

- de herstructureringsbeschikking nietig te verklaren voor zover daarbij de wijziging van de terugbetalingsvoorwaarden voor de kapitaalinjectie wordt aangemerkt als additionele staatssteun ten bedrage van 2 miljard EUR;

Het Gerecht heeft op 2 maart 2012 uitspraak gedaan. Het Gerecht heeft het beroep toegewezen en de herstructureringsbeschikking gedeeltelijk nietig verklaard. Het Gerecht heeft zich daarbij beperkt tot een oordeel over het eerste punt: de kwalificatie van de gewijzigde terugbetalingsvoorwaarden als additionele staatssteun.

Het Gerecht constateerde daarbij dat de Europese Commissie deze onvoldoende heeft gemotiveerd.

Volgens het Gerecht kon de Commissie zich niet beperken tot de constatering dat de wijziging in de terugbetalingsvoorwaarden voor de kapitaalinjectie een steunmaatregel was, zonder eerst te onderzoeken of deze wijziging voor ING een voordeel opleverde dat een particuliere investeerder niet zou hebben toegekend indien hij zich in dezelfde positie zou hebben bevonden als de Nederlandse Staat.

¹ Beschikking van de Commissie van 18 november 2009 betreffende steunmaatregel C 10/09 (ex N 138/09) die Nederland ten uitvoer heeft gelegd ten behoeve van de Illiquid Assets Back-upfaciliteit en het herstructureringsplan voor ING, punt 98.

Het Gerecht verklaart de beschikking van de Commissie nietig voor zover deze berust op de vaststelling dat de wijziging in de voorwaarden voor terugbetaling van de kapitaalbreng additionele steun heeft vertegenwoordigd en voor zover zij voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de steun met de interne markt, en de omvang van de compenserende maatregelen, deze laatste steun in de beschouwing betreft.

Gezien deze conclusie heeft het Gerecht geconcludeerd dat er geen aanleiding is tot onderzoek van de argumenten die ING en de Commissie hebben aangevoerd ten aanzien van de overige onderdelen die door ING zijn aangevoerd. Dit aangezien de herstructureringsbeschikking berust op de veronderstelling dat de omvang van herstructureringssteun juist is gekwalificeerd, hetgeen in de onderhavige zaak naar het oordeel van het Gerecht niet het geval is.

De Europese Commissie zal met inachtneming van de uitspraak van het Gerecht een nieuwe beschikking moeten geven. De Europese Commissie heeft twee maanden de tijd om tegen de uitspraak in beroep te gaan bij het Hof.¹

De commissie wijst vervolgens op de beoordeling van de IABF door de Europese Commissie. Voor een uiteenzetting over de IABF-transactie wordt verwezen naar hoofdstuk 5 over de casus ING. Op dit moment is van belang dat de Europese Commissie zware kanttekeningen plaatst bij de vergoeding van de IABF door ING aan de staat.

Zoals blijkt uit de voorlopige goedkeuring van de Europese Commissie heeft de Staat zich op het standpunt gesteld dat de IABF een adequate vergoeding in zich droeg voor het risico dat de Staat op zich nam.

«The authorities state that the total package provides an adequate remuneration for the risk taken over by the state. The authorities point to the more likely base case scenario which shows an overall gain for the Dutch State. The Dutch authorities state that the management fee is part of the overall remuneration package. The total package was considered appropriate at such time. There is also adequate burden sharing, due to the first loss already borne by the bank, and a future loss split in the relationship of 80 % for the State and 20 % for the bank.»²

De Europese Commissie blijkt daar anders tegenaan te kijken. Zij plaatst een aantal serieuze kanttekeningen bij de transactie.

«Daarom betwijfelt de Commissie ook dat de risicoverdeling tussen de Staat en ING correct is. De Commissie vraagt zich af of de bank wel echt het verschil tussen de nominale waarde van de portefeuille en de reële waarde ervan in het economisch verkeer draagt, rekening houdende met de reeds aangegeven twijfel wat betreft de beoordeling van de waardering. Evenmin is de Commissie er zeker van dat de genoemde ruil van kasstromen wel, zoals wordt aangegeven, daadwerkelijk gunstig is voor de Staat. Met name ten aanzien van de management fee voor de portefeuille heeft zij enige twijfel of die wel passend is, aangezien in ruil voor die fee niet al te veel activiteiten worden verlangd.»³

¹ Uitspraak van het Gerecht van de Europese Unie van 2 maart 2012 in de gevoegde zaken T-29/10 Nederland / Commissie en T-33/10 ING Groep NV / Commissie. Nog niet gepubliceerd.

² Steunmaatregel C 10/2009 (ex N 138/2009) – ING, punt. 41.

³ Steunmaatregel C 10/2009 (ex N 138/2009) – ING.

De Europese Commissie past uiteindelijk de IABF op onderdelen aan waardoor deze circa 1,3 miljard euro duurder wordt voor ING. Daarnaast verlangt de Europese Commissie voor het totaal aan steun aan ING, waaronder de steuncomponent in de IABF van 5 miljard euro, een zware herstructurering.

Vraag: «Vervolgens komt er een heel zware remedy. ING moet onderdelen afstoten en een flinke herstructurering doorvoeren. Had u een dergelijke reactie van de Europese Commissie voorzien of kunnen voorzien?»

De heer Ter Haar:» Nee, zo hadden wij het niet voorzien. (...) De negatieve manier waarop de Europese Commissie aankeek tegen deze transactie – zij heeft dit wel heel sterk in het domein van de staatssteun geduwd – heeft ons echter wel verrast. Zeker in het begin – dit had weer te maken met de complexiteit van de transactie – had ik het gevoel dat ergens in de eigen becijfering van de Commissie van de waarde van de transactie een dubbeltelling zat die tot een ander eindresultaat leidde van diverse miljarden dan het resultaat van onze waardeschatting van de transactie.»¹

Ten slotte wijst de commissie op de verwickelingen rondom de zogenoemde *remedy* na de nationalisatie van Fortis Bank Nederland en ABN AMRO. De Europese Commissie was bij de voorgenomen overname van ABN AMRO door Fortis van oordeel dat deze bank zich een te dominante positie zou verwerven op de Nederlandse markt voor dienstverlening aan het midden- en kleinbedrijf. De Europese Commissie zou alleen goedkeuring verlenen aan de overname als Fortis haar positie zou afbouwen door het afstoten van een bedrijfs onderdeel. Dit is de *remedy*.

De commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de Nederlandse autoriteiten er na de nationalisatie van ABN AMRO en Fortis Bank Nederland van uitgaan, dat zij de Europese Commissie ervan kunnen overtuigen van de verlangde *remedy* af te zien. Dit ondanks het feit dat beide ondernemingen alsnog geïntegreerd zullen worden en zo de door de Europese Commissie gewraakte dominante positie op de markt voor dienstverlening aan het mkb zullen verwerven.

Vraag: «(...) Maar u noemde zojuist ook de *remedy*. Wanneer werd duidelijk dat, als je gaat samenvoegen, ook Brussel weer in beeld zou komen?»

De heer Ter Haar: «Als risico bestond dat vanaf het moment dat aan samenvoeging werd gedacht. Hoe dat risico is vertaald in de werkelijkheid, heeft meer dan een half jaar geduurd, geloof ik. Je weet immers niet bij voorbaat welke positie de Europese Commissie inneemt. Uiteindelijk vonden wij wel dat integratie van ABN AMRO in de hele Fortis Holding, met een vrij dominante positie in de Benelux-markt, toch echt heel anders was dan samenvoeging van ABN AMRO en Fortis Bank Nederland op de Nederlandse markt. Wij gingen er wel vanuit dat we een goeie case hadden bij de Europese Commissie om te zeggen: wij willen het gesprek over de *remedy* heropenen, en dan mogen we toch wel rekenen op een wat andere eis vanuit de Europese Commissie dan daarvoor.»²

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 1 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

De heer Van Rutte: «Ik denk dat men in november 2008 nog geen rekening had gehouden met de kosten die nog moesten worden gemaakt uit hoofde van de remedy. Op dat moment was immers niet duidelijk of er nog wel een remedy zou zijn. De minister heeft zelfs tegenover mevrouw Kroes aangegeven dat er geen noodzaak meer was voor een remedy, gelet op het feit dat er een totaal andere situatie was ontstaan. Ik vermoed dus dat er geen rekening is gehouden met die kosten. Daarna bleek overigens dat er wel een remedy nodig was. Toen zijn opnieuw onderhandelingen gestart en vervolgens is er een overeenkomst gesloten.»¹

De Europese Commissie houdt echter onverkort vast aan uitvoering van de *remedy*. De commissie constateert dat ook in de casus ABN AMRO de opstelling van de Europese Commissie niet juist is ingeschat.

12.6 Conclusies

Regulier steunkader passend uitgangspunt voor de crisis?

De verschillende mededelingen zijn uitdrukkelijk geënt op het reguliere crisis- en herstructureringssteunkader zoals de Europese Commissie dat vóór de crisis hanteerde. Tegelijkertijd kent het crisiskader een aantal bijzonderheden. Zo aanvaardt de Europese Commissie reddingssteun zonder een daaropvolgende herstructurering. Onder het reguliere kader gaat reddingssteun altijd gepaard met een latere herstructurering.

Het reguliere steunkader is ontwikkeld om steun aan ondernemingen die omwille van hun bedrijfsmodel of door eigen keuzes in moeilijkheden zijn gekomen, toch mogelijk te maken. Die situatie is wezenlijk anders dan waar een groot deel van de financiële ondernemingen in de crisis mee werd geconfronteerd.

De commissie werpt om die reden de vraag op in hoeverre het startpunt, het reguliere steunkader, passend is geweest voor de crisissomstandigheden. Het tot uitgangspunt nemen van het reddings- en herstructureringssteunkader roept naar het oordeel van de commissie tevens de vraag op of in de beoordeling door de Europese Commissie, zij niet teveel aandacht heeft gehad voor de marktordering en te weinig voor de toch zeer uitzonderlijke omstandigheden.

Europese Commissie stelt achteraf toetsingskader vast

De commissie heeft geconstateerd dat het bijzondere kader van de Europese Commissie ten aanzien van haar toetsing van steunmaatregelen slechts stapsgewijs vorm krijgt. De bankenmededeling die op 13 oktober 2008 wordt uitgebracht bevat algemene uitgangspunten en richtsnoeren die pas maanden later nader worden uitgewerkt. Op het moment dat die uitwerking formeel beschikbaar komt, heeft een groot aantal ingrepen al plaatsgevonden. Dit geldt in het bijzonder voor herkapitalisatie en maatregelen die zich richten op het oplossen van problemen met besmette activa.

De commissie heeft geconstateerd dat de Nederlandse autoriteiten stellen nadeel te hebben ervaren van het pas achteraf beschikbaar komen van de richtsnoeren (zoals de zogenoemde 2%-maatstaf). De commissie meent dat de vraag gerechtvaardigd is, in hoeverre het passend is om achteraf met gedetailleerde richtsnoeren te komen op basis waarvan een beoordeling van steunmaatregelen plaatsvindt. De commissie is van mening dat een duidelijker doch minder gedetailleerd kader, dat snel na

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Rutte, 17 november 2011.

12 oktober zou zijn vastgesteld, op zijn plaats was geweest en veel problemen zou hebben kunnen voorkomen.

Verplichtstelling staatssteun geen wezenlijk element

Een belangrijk onderscheid tussen het bijzondere staatssteunkader in de financiële crisis en het reguliere kader is dat de Europese Commissie ook niet-instellingsspecifieke regelingen voor bijvoorbeeld staatsgaranties of herkapitalisaties heeft aanvaard. Daarbij behoeften herkapitalisaties van individuele banken die plaatsvonden op grond van een door de Europese Commissie goedgekeurde regeling, niet afzonderlijk vooraf aan de Europese Commissie te worden voorgelegd. Frankrijk heeft er voor gekozen een herkapitalisatieregeling in het leven te roepen waaraan de grootste Franse banken min of meer verplicht zouden deelnemen.

Ten overstaan van de commissie is verklaard dat deze verplichtstelling voor de Europese Commissie aanleiding is geweest om de steun aan de Franse banken minder streng te beoordelen dan de steun aan de Nederlandse instellingen waar niet voor een dergelijke verplichting is gekozen. Door de Europese Commissie is aangedragen dat niet zozeer de kenmerken van de regeling of de verplichtstelling ervoor heeft gezorgd dat de Franse banken aan een herstructurering «ontkwamen», maar de financiële soliditeit van de Franse banken. Dit zou blijken uit het gegeven dat de Franse banken, anders dan ING en AEGON, allen minder dan 2% van de naar risico gewogen activa aan steun hebben ontvangen.

De commissie concludeert dat het niet waarschijnlijk is dat verplichtstelling van deelname aan de kapitaalverstrekkingfaciliteit in Nederland tot een wezenlijk ander oordeel van de Europese Commissie over ING, AEGON en SNS REAAL had geleid.

Onduidelijkheid over consequente toepassing beoordelingskader door Europese Commissie

Door getuigen is ten overstaan van de commissie is betoogd dat de Europese Commissie in een aantal gevallen – en meer in het bijzonder ten aanzien van ING – te zware eisen aan de onderneming heeft gesteld. De Europese Commissie zou onvoldoende rekening hebben gehouden met de bijzondere omstandigheden. Op grond daarvan zou de vereiste herstructurering in sommige gevallen disproportioneel groot zijn. Daarenboven is betoogd dat de Europese Commissie het eigen kader niet altijd consequent heeft gehanteerd.

De commissie heeft geconstateerd dat er aanmerkelijke verschillen zitten in de balansreducties die de Europese Commissie in het kader van herstructurerings heeft verlangd. De commissie constateert ook dat ING een relatief omvangrijke balansreductie moet doorvoeren. In hoeverre de verschillen gerechtvaardigd worden door de voorwaarden waaronder de steun is verleend of door andere onderdelen van de herstructurering, kan de commissie niet beoordelen.

Patstelling tussen prudentieel toezicht en mededingingstoezicht onaanvaardbaar

De commissie heeft geconstateerd dat er een patstelling kan ontstaan tussen de Europese Commissie als autoriteit voor het mededingingstoezicht en de prudentieel toezichthouder. Deze spanning is aan de orde geweest bij de beoordeling van de steun aan ING alsmede in het integratieproces van ABN AMRO en Fortis na de overname van ABN AMRO door het consortium. Door DNB is in de openbare verhoeren

voorgesteld om op Europees niveau een omgangs- of conflictenregeling in het leven te roepen. De Europese Commissie stelt daarentegen dat het huidige stelsel voldoet.

De commissie meent dat de Europese Commissie daarmee onvoldoende recht doet aan het belang dat door de prudentieel toezichthouder dient te worden behartigd. De commissie concludeert dat, indien het belang van de soliditeit van financiële ondernemingen en daarmee de stabiliteit van het financieel stelsel in het geding kan komen, een patstelling tussen de prudentieel toezichthouder en de Europese Commissie onwenselijk is. Een confrontatie die niet op een ordelijke wijze kan worden geadresseerd acht de commissie onaanvaardbaar.

Nederlandse autoriteiten schatten reactie Europese Commissie niet altijd goed in

De Nederlandse autoriteiten zijn zich terdege bewust van het feit dat de Europese Commissie een rol speelt bij de overheidsinterventies. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de wens van de zijde van het ministerie van Financiën om bij de kapitaalinjectie in ING te komen tot een «marktconforme» transactie.

De commissie constateert tegelijkertijd dat de Nederlandse autoriteiten de uitkomsten van de verschillende trajecten bij de Europese Commissie op een aantal momenten niet juist inschatten. De commissie wijst in dat verband op de notificatie van de kapitaalinjectie in ING, het feit dat de aanpassing van de terugbetalingsvoorwaarden van de 10 miljard euro kapitaalsteun voor ING door de Europese Commissie onverwacht als 2 miljard euro additionele steun wordt aangemerkt, op de beoordeling van de IABF door de Europese Commissie en de daaruit voortvloeiende omvang van de herstructurering en op de verwikkelingen rondom de zogenoemde EC *remedy* bij ABN AMRO.

HOOFDSTUK 13 OVER DE FINANCIËLE SECTOR

13.1 Inleiding

De commissie heeft onderzoek gedaan naar de maatregelen die de Nederlandse overheid in 2008 en 2009 heeft genomen om de financiële sector op de been te houden. De commissie meent tegelijkertijd dat er alle aanleiding is om in beeld te brengen welke stappen (moeten) worden gezet om de stabiliteit van het financiële stelsel op termijn te vergroten. Voorkomen is immers beter dan genezen. Voorts is de commissie van oordeel dat er moet worden onderzocht hoe de effectiviteit van het optreden van de overheid (voor en tijdens een crisis) kan worden vergroot. Zij geeft daartoe in dit hoofdstuk een aanzet.

13.2 Een stabiele financiële sector

De financiële sector is geen gewone sector en banken zijn geen gewone ondernemingen. De economie is sterk afhankelijk van de stabiliteit van het financiële stelsel. Het betalingsverkeer, het opbouwen van persoonlijke reserves in de vorm van spaargelden, pensioenen en verzekeringen, het stelsel van sociale voorzieningen en de kredietverlening aan het bedrijfsleven steunen op de financiële sector. Daarmee is het publieke belang bij een stabiele financiële sector groot. Het publieke belang van de financiële sector maakt dat de stabiliteit van het financiële stelsel evenzeer een publiek belang is. Een stabiele financiële sector is zo gezegd een «publiek goed,» net als bijvoorbeeld openbare veiligheid. Dat betekent dat er een taak ligt voor de overheid om toe te zien op en mee te werken aan een gezond en stabiel financieel stelsel. De stabiliteit is in de crisis overduidelijk in het geding geweest. Het is daarom van essentieel belang dat er maatregelen worden genomen – door zowel de financiële instellingen als de overheid – die bijdragen aan het zo veel als mogelijk voorkomen van problemen bij financiële instellingen.

Een systeemcrisis zoals die zich tussen 2007 en 2009 heeft voltrokken, is een ernstige bedreiging voor de financiële stabiliteit. Die bedreiging werd niet zozeer gevormd het feit dat een willekeurige financiële instelling in de problemen is gekomen. Vooral het gevaar van besmetting naar andere instellingen en vervolgens naar de reële economie hebben overheidsingrijpen noodzakelijk gemaakt. Het verbeteren van de robuustheid van het financiële stelsel is daarom niet enkel een zaak van het gezond maken en houden van de afzonderlijke instellingen, maar juist ook van de sector als geheel.

De financiële sector in Nederland is grotendeels een private sector waarbij de overheid betrokken is door middel van regelgeving en toezicht. Tijdens de crisis was het publieke belang van de financiële sector voor de overheid aanleiding om diepgaand in de sector te interveniëren. De interventie is zo ver gegaan dat twee grote Nederlandse banken (ABN AMRO en Fortis Bank Nederland), twee verzekeringsmaatschappijen (Fortis Verzekeringen Nederland en Fortis Corporate Insurance) staats eigendom zijn geworden. Nationalisatie van de grootste Nederlandse financiële instelling (ING) is serieus overwogen en heeft zelfs geleid tot een wetsvoorstel dat een dergelijke ingrijpende stap mogelijk maakt.

Structuurveranderingen

Het bankwezen fungeert in het financiële stelsel als smeermiddel: banken transformeren financiële middelen in tijd, plaats en aanwending. Het spaargeld van de een wordt door de bank omgezet in een lening aan een ander. Bancaire activiteiten zijn dus belangrijk en nuttig en van groot publiek belang. Dat laatste geldt echter niet in gelijke mate voor het gehele spectrum van bancaire activiteiten. Er wordt in dat verband wel onderscheid gemaakt tussen het zogenoemde «nutsbankieren in enge zin» en het «zakenbankieren». Hoewel de precieze scheidslijn enigszins arbitrair is, bestaan er wel belangrijke verschillen. De nutsfunctie van banken richt zich vooral op activiteiten met betrekking tot betalen, sparen en lenen. Onder zakenbankactiviteiten valt het uitvoeren van nutsactiviteiten voor grote klanten, bijvoorbeeld voor grote bedrijven en overheden, en bemiddeling op de kapitaalmarkt. Daarnaast zijn er binnen het zakenbankieren activiteiten die weliswaar in het verlengde van dienstverlening aan klanten kunnen liggen, maar die geen directe relatie hebben met die dienstverlening, bijvoorbeeld handel voor eigen rekening. Daar tussen in liggen nog transactie-activiteiten die te maken hebben met de ontwikkeling en verkoop van complexe gestructureerde producten. Bij deze activiteiten kunnen risico's komen kijken die tot grote uitlagen in de resultaten kunnen leiden, ook in negatieve zin.

Vanuit het publieke belang is het bovenal belangrijk om de nutsfunctie te borgen. Om de kans te beperken dat de overheid in de toekomst opnieuw in een positie wordt gebracht dat dergelijke interventies nodig zijn, is het volgens diverse onderzoeken noodzakelijk om de structuur van het financiële stelsel en de instellingen zelf ingrijpend aan te passen. In diverse landen zijn voorstellen gedaan die op verschillende manieren invulling geven aan de gedachte om de structuur van de financiële sector meer crisisbestendig te maken. In het Verenigd Koninkrijk heeft de commissie-Vickers voorstellen gedaan en in de Verenigde Staten maakt de zogenaamde Volcker-regel deel uit van de Dodd-Frank Act (zie box 13.1)

Box 13.1 Vickers, Volcker

De Britse Independent Commission on Banking, ook wel commissie-Vickers genaamd, heeft onderzoek gedaan naar de Britse financiële sector. De commissie-Vickers stelt voor om consumentenactiviteiten van banken te «ringfencen» van andersoortige activiteiten.¹ Dit houdt in dat de consumentenactiviteiten op afstand moeten worden gezet door deze onder te brengen in dochterondernemingen. Deze dochterondernemingen dienen zelfstandig aan alle solvabiliteits- en liquiditeitseisen te voldoen en de band met de moedermaatschappij mag niet nauwer zijn dan thans door toezichthouders wordt aanvaard ten aanzien van derde partijen. Beïnvloeding door de groep moet «at arm's length» plaatsvinden.

In de Verenigde Staten is de Volcker-regel opgenomen in de voorgestelde Dodd-Frank Act. De Volcker-regel stelt een aantal beperkingen aan de activiteiten die banken die deposito's aantrekken mogen verrichten. Zo mogen onder de Volcker-regel banken spaargelden niet gebruiken voor handel voor eigen rekening. Daarnaast mogen deze banken niet langer investeren in hedgefondsen en private equity, wordt een beperking geplaatst op handel in afgeleide en risicovolle producten en mag niet meer gehandeld worden met tegenstrijdige belangen. De Volcker-regel neemt aldus

¹ De commissie-Vickers onderscheidt domestic retail banking services: diensten waarvan de continue beschikbaarheid van essentieel belang is voor klanten van de bank en voor de economie als geheel, en global wholesale/investment banking services. Activiteiten in de eerste categorie zijn: taking of deposits from, and provision of overdrafts to, ordinary individuals and small and medium sized enterprises. Activiteiten in de tweede categorie zijn onder meer: services resulting in exposure to financial customers, «trading book» activities, services relating to secondary markets activity (including the purchases of loans or securities), and derivatives trading.

een beperking in de activiteiten die banken mogen verrichten tot uitgangspunt, zonder een structuuraanpassing voor te schrijven.

Voor zowel het Vickers-plan als voor de Volcker-regel geldt dat deze specifiek zijn bedacht met de kenmerken van de eigen nationale financiële sector in het Verenigd Koninkrijk respectievelijk de Verenigde Staten in het achterhoofd. De commissie meent dat bij een Nederlands initiatief recht moet worden gedaan aan de specifieke kenmerken van de Nederlandse financiële sector. Zo halen Nederlandse banken relatief weinig spaargeld op door het Nederlandse pensioenstelsel en doen zij relatief veel aan hypothecaire kredietverlening. In een exportgericht land als Nederland moet het mogelijk zijn dat bedrijven hun valutarisico's kunnen afdekken. Het uitvoeren van valutahandel voor klanten is dus een zakenbankactiviteit met een nutsfunctie. Dergelijke vormen van dienstverlening aan klanten moet uitgevoerd kunnen worden.

Het doel van ringfencing moet zijn dat die besmettingsrisico's die tot een systeemcrisis zouden kunnen leiden worden ingedamd. De Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (Tcofs) heeft in haar rapport «Verloren krediet: eindrapport parlementair onderzoek financieel stelsel» aanbevolen de nutsbankactiviteiten af te schermen (te ringfencen) van de zakenbankactiviteiten binnen een instelling:

Afscherming nutsbankactiviteiten van zakenbankactiviteiten binnen een instelling

De commissie vindt dat spaargeld dat onder het depositogarantiestelsel valt geen risico mag lopen als gevolg van de zakenbankactiviteiten van een bank. De nutsbankactiviteiten en zakenbankactiviteiten (bemiddeling op de kapitaalmarkt) binnen een bank moeten daartoe van elkaar gescheiden worden (ringfencing). Op deze manier kunnen de nutsfuncties van banken, zoals betalen, sparen en lenen, worden afgescheiden van meer speculatieve activiteiten die niet primair in het belang van de klant zijn. Dat betekent dat activiteiten zoals handel voor eigen rekening een eigen, stevige kapitaalsbasis moeten hebben die los staat van de spaartegoeden die bij de bank worden aangehouden. De bank wordt hierdoor gedwongen omzichtiger te opereren, en ernstige problemen met zakenbankactiviteiten kunnen dan de rest van het bedrijf niet besmetten. De gevolgen voor overheid en belastingbetaler van eventueel optredende problemen worden zo allicht beperkt.¹

In reactie op de aanbeveling van de Tcofs heeft de minister van Financiën zijn visie op een mogelijke structuurverandering binnen banken uiteen gezet in de nota «Financiële stabiliteit, bescherming van spaargeld in het depositogarantiestelsel en het combineren van verschillende bancaire activiteiten binnen een bank».² De minister betoogt dat scheiding of ringfencing van activiteiten niet wenselijk is. De minister wijst er op dat de kosten voor kapitaal voor zowel de nutsbank als voor de zakenbank flink zouden kunnen stijgen boven de gemiddelde kapitaalkosten voor de gezamenlijke balans. De minister stelt bovendien dat de onderneming(-en) minder stabiel zouden zijn doordat de individuele banken gevoeliger zouden zijn voor macroschokken (bijvoorbeeld een crash op de huizenmarkt voor de nutsbank of een sterke vermindering van de export voor de zakenbank). Diversificatie van nuts- en zakenbankactiviteiten zou de stabiliteit van banken vergroten.

¹ Kamerstuk 31 980, nr. 4, blz. 8–19.

² Kamerstuk 31 980, nr. 51.

De minister stelt een alternatieve benadering voor: banken zouden scheidbaar moeten zijn. In deze benadering zouden tijdens een crisis onderdelen van de bankbalans kunnen worden afgescheiden terwijl de rest van de bank failliet kan gaan. Voordeel van deze benadering zou zijn dat de bank in normale tijden door diversificatie stabiel is en dus minder snel in de problemen komt. Tevens worden de potentieel grote kosten van het financieren van twee afzonderlijke balansen voor een belangrijk deel voorkomen, aldus de minister.¹

De commissie constateert dat bij deze benadering de ordentelijke afwikkeling van een crisissituatie tot uitgangspunt wordt genomen. De nutsbankactiviteiten zijn, op het moment dat het misgaat, af te scheiden van andere activiteiten. De commissie meent echter dat, hoewel de ordentelijke afwikkeling van een crisissituatie van groot belang is (zie hieronder), de achtergrond van de voorgestelde structurele aanpassingen – het scheiden van nuts- en zakenbankactiviteiten – een andere is. De essentie van de voorgestelde structuurverandering is dat voorkomen wordt dat nutsbankactiviteiten worden blootgesteld aan risico's die andersoortige activiteiten met zich meebrengen. Veel van de problemen in de crisis speelden juist bij typische nutsbanken zoals ING Direct USA en de Duitse Landesbanken, die grote portefeuilles besmette activa bezaten die gerelateerd waren aan de Amerikaanse woningmarkt.

De commissie vraagt zich of het scheidbaar maken van banken afdoende tegemoetkomt aan de geest van de aanbeveling van de Tcofs. De commissie is van oordeel dat maatregelen zouden moeten worden overwogen die de nutsactiviteiten ook op going concern-basis isoleren van de risico's van bepaalde zakenbankactiviteiten zoals hiervoor omschreven. Wellicht zorgt dit inderdaad voor enige opwaartse druk op de financieringskosten van een instelling, maar aan de andere kant worden financiële instellingen op deze manier gedwongen om zorgvuldig te kijken naar het eigen verdienmodel, de organisatiestructuur en de aanwending van de middelen van de onderneming. Invulling van ringfencing op deze manier raakt dicht aan een andere voorgestelde maatregel: het opstellen van zogenaamde levende testamenten (living wills).

Living wills

In de crisis is gebleken dat hoewel onderdelen van de banken in problemen (in ieder geval voor Nederland) niet systeemrelevant waren of geen nutsfunctie vervulden, er niettemin gekozen moest worden voor maatregelen die de gehele bank adresseerden. Zo werd ten aanzien van ING in maart 2009 overwogen om de gehele instelling, met een balans-totaal van circa 1400 miljard euro, te nationaliseren.

Het lijkt veeleer voor de hand te liggen om op het moment dat problemen zich voordoen, de overheidsinterventie te richten op die onderdelen van de bank die voor Nederland systeemrelevant zijn of anderszins een maatschappelijke functie vervullen. Daar bevindt zich immers het publieke belang. Dat vergt wel dat al vooraf is nagedacht over de vraag welke onderdelen van de instelling in die zin relevant zijn en dus gered zouden moeten worden, en hoe een dergelijke redding vormgegeven zou moeten worden. In dat verband wordt in binnen- en buitenland nagedacht over het verplicht laten opstellen van zogenoemde living wills door grote financiële ondernemingen. De heer Wellink, voormalig president van de Nederlandsche Bank (DNB), zegt hierover in zijn openbare verhoor:

¹ Kamerstuk 31 980, nr. 51.

De heer Wellink: «(...) Dus meer buffers in het systeem is een les, maar ook een zodanig crisisresolutiemechanisme dat als het misgaat met een grote instelling – je wilt immers niet uitsluiten dat instellingen omvallen – de maatschappelijke kosten worden geminimaliseerd. Je kunt dat bijvoorbeeld proberen te doen met living wills. (...)»¹

Het doel van een dergelijk document is dat de onderneming en de autoriteiten, voordat zich een crisis voordoet, al een strategie hebben ontwikkeld hoe in een crisissituatie de continuïteit van maatschappelijk belangrijke functies van de onderneming kan worden geborgd. Een dergelijk plan moet bijvoorbeeld beschrijven hoe activiteiten van de instelling in geval van een faillissement op ordentelijke wijze kunnen worden overgedragen (bijvoorbeeld als het activiteiten met een publiek belang betreft) of geliquideerd. Onderdelen zouden dan direct doorverkocht kunnen worden of er kan gekozen worden voor een soort van sterfhuisconstructie. Volgens de heer Van Wijnbergen, deskundige, zal een living will helpen met het ontwerpen van een ingreep:

De heer Van Wijnbergen: «Er wordt nu wel gepepogd om op dit punt verder te komen, bijvoorbeeld met het verhaal over de levende testamenten, de living wills. Het idee daarachter is natuurlijk dat je een draaiboek klaar hebt van «hoe zitten jullie in elkaar». Ik denk dat dat wel belangrijk is. Een van de dingen die opvielen bij de twee pogingen om de zaken rondom Fortis niet te veel mis te laten lopen, is dat men eigenlijk heel weinig wist van hoe Fortis precies in elkaar zat, getuige zaken zoals de eerste interventie, die eigenlijk niet goed geslaagde opsplitsing. Daar bleken toch andere dingen te zijn gekocht dan men dacht. Men was kennelijk niet goed op de hoogte. Ik denk dus dat dat zeker helpt, al zal het je niet meevallen om het actueel te houden. Het idee dat je daarmee van alle problemen af bent, is wat te naïef, maar het zal zeker helpen met het goed ontwerpen van een ingreep.»²

Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het opstellen van een dergelijk plan, wil het in een crisissituatie daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd, ook gepaard moet gaan met structurele aanpassing van de onderneming. Als op grond van een living will bepaalde onderdelen in een crisis uit de onderneming moeten worden getild, dan moeten die onderdelen al op going concern-basis op een zekere afstand worden gezet van de andere bedrijfsonderdelen. Naar de mening van de commissie geldt dit evenzeer voor het voorstel van de minister van Financiën om banken ten tijde van een crisis «scheidbaar te maken». Een bijkomend voordeel van het opstellen van een living will zou kunnen zijn dat zowel de instelling zelf als de toezichthouder een beter inzicht in de onderneming krijgen, wat ook buiten crisistijd van pas komt. Een dergelijk document moet uiteraard door de toezichthouder(s) getoetst worden.

Aanbeveling

De commissie beveelt invulling aan van de aanbeveling van de Tcofs om nuts- en zakenbankactiviteiten binnen een instelling te scheiden door het apart zetten van niet direct klantgerelateerde commerciële activiteiten met een hoog risicoprofiel. Dergelijke activiteiten dienen een aparte kapitaalbasis (funding) te hebben die losstaat van de kapitaalbasis van de overige activiteiten. De invulling van het criterium «niet direct klantgerelateerde commerciële activiteiten met een hoog risicoprofiel» dient door de

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 8 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Van Wijnbergen, 18 november 2011.

minister van Financiën in samenspraak met de toezichthouders DNB en AFM gedaan te worden.

Tevens beveelt de commissie het maken van een living will aan waarbij al op voorhand stappen worden gezet om aanpassingen in de structuur van een financiële instelling mogelijk te maken.

Ringfencing van grensoverschrijdende activiteiten

De commissie heeft geconstateerd dat in een aantal van de onderzochte casussen activiteiten in het buitenland de aanleidingen vormden voor de problemen. Dit roept de vraag op of het wenselijk en mogelijk is om activiteiten in Nederland op enigerlei wijze te «beschermen» tegen risico's van activiteiten die multinationale instellingen in het buitenland aangaan. De heer Knot, de huidige president van DNB, verklaart hierover in zijn openbaar verhoor:

De heer Knot: «(...) Wat kun je vanuit de publieke kant, vanuit de toezichtkant eraan doen? Toch vooral zo veel mogelijk aandringen op local autonomy modellen.»

Vraag: «Wat bedoelt u daarmee?»

De heer Knot: «Dat de buitenlandse activiteiten, voor zover daarvan sprake is, apart geringfenced zijn, dat ze hun eigen liquiditeit en hun eigen kapitaal regelen, zodat je in termen van crisis de boel sneller kunt ringfencen en eventueel een lokale beslissing kunt nemen over het al dan niet erachter willen staan. Maar goed, er blijft altijd een reputatierisico dat geldt op het moment dat er in het buitenland onder hetzelfde label financiële dienstverlening wordt aangeboden als in Nederland. Ik denk in ieder geval dat wij toch meer toe moeten naar een situatie waarin, als er al sprake is van grootschalige internationale uitbreiding, die in zelfstandig scheidbare delen van de financiële instelling plaatsvindt.»¹

Uit de openbare verhoren is de commissie gebleken dat er nu al mogelijkheden zijn om een zekere ringfencing van de activiteiten van multinationale banken mogelijk te maken. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen activiteiten binnen en buiten de Europese Unie.

Vraag: «Voorziet de Nederlandse wetgeving op dit moment daarin? Als een Nederlandse financiële instelling dat soort activiteiten gaat ontplooiën, kan de Nederlandsche Bank dan zeggen dat hij wil dat deze worden geringfenced?»

De heer Knot: «Wij hebben wel mogelijkheden daartoe. Dit ligt allemaal wat moeilijker als het binnen Europa is, of binnen de Europese Economische Ruimte, omdat wij daar natuurlijk graag een interne markt willen hebben. Het ligt moeilijk in Brussel om restricties op te leggen aan het model waarin je spaargeld ophaalt in het ene land en uitzettingen doet in het andere land. Dat merk je gewoon aan alle contacten. Buiten de Europese Unie is het echter zeker mogelijk om er restricties aan op te leggen, bijvoorbeeld door meer nadruk te leggen op het toezicht op bedrijfsmodellen. Dat is recentelijk in de wetgeving opgenomen. Dat was een verzoek van de Nederlandsche Bank dat door het ministerie is gehonoreerd. Je kunt dan bijvoorbeeld grenzen stellen aan een bedrijfsmodel waarin je in het ene land spaargeld ophaalt en daar in een ander land uitzettingen mee doet.»²

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 9 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 9 december 2011.

Als ringfencing van activiteiten in het buitenland mogelijk is, betekent dit overigens ook dat dit in het binnenland mogelijk zou moeten zijn (zie boven). Tegelijkertijd is de vraag of een dergelijke scheiding afdoende is. Er blijft een reputatierisico bestaan wanneer instellingen onder dezelfde naam in diverse landen actief zijn. Een faillissement van een afgescheiden buitenlands onderdeel straalt ontegenzeggelijk af op de onderdelen in andere landen.

Aanbeveling

De commissie meent dat er aanleiding is om te onderzoeken of het wenselijk is dat activiteiten van Nederlandse financiële instellingen buiten de Europese Unie, meer dan nu, kunnen worden geringfenced om besmetting naar Nederland te voorkomen. Binnen de Europese Unie moet een effectief kader van grensoverschrijdend toezicht en lastenverdeling (burden sharing) komen om de risico's van grensoverschrijdende activiteiten in te perken. Zolang niet is voorzien in een dergelijk kader zou de mogelijkheid van ringfencen ook binnen de Europese Unie niet bij voorbaat moeten worden uitgesloten.

Risicomanagement

Financiële producten en financiële markten zijn in de afgelopen jaren ingrijpend veranderd. De complexiteit van financiële producten en financiële markten is toegenomen en daardoor ook de onderlinge verwevenheid van markten en instellingen. De eisen die in een dergelijke complexe en veranderende omgeving aan de besturing van een financiële onderneming worden gesteld, liggen dan ook hoger dan voorheen. Dit geldt in het bijzonder voor het risicomanagement.

De crisis heeft een aantal tekortkomingen in het risicomanagement binnen de financiële instellingen aan het licht gebracht. Belangrijke risico's binnen het financiële stelsel zijn structureel onderschat of niet onderkend, terwijl de kennis van de risico's op de eigen balans door instellingen te beperkt was. Dit geldt, in verschillende mate, ook voor de Nederlandse financiële instellingen.¹ De veranderingen in de sector vragen om een ander soort risicomanagement, dat zich niet alleen richt op de risico's binnen de eigen instelling, maar ook oog heeft voor systeemrisico's die het gehele financiële stelsel kunnen raken.

De Tcofs heeft in dat verband in haar rapport Verloren krediet aantal aanbevelingen gedaan. Zo beval de Tcofs een cultuur- en gedragsverandering in de financiële sector aan. De Tcofs heeft ook een aanvulling en aanscherping van de Code Banken op het gebied van risicomanagement aanbevolen. Op basis van haar eigen onderzoek wijst de commissie op het belang van een prudente afweging tussen kansen en risico's binnen een financiële onderneming. Dit komt tot uitdrukking in de cultuur van de onderneming, de «tone at the top» en de governance.

Sinds de crisis is er van binnen en buiten de financiële sector veel nadruk op gelegd dat het belang van de klant voorop moet staan. Daarnaast dient een zorgvuldige afweging plaats te vinden tussen enerzijds commerciële kansen en anderzijds het beheersen van relevante risico's. De commissie meent dat ook uit de door haar onderzochte casussen blijkt dat deze afweging voorafgaande aan de crisis niet altijd op een afdoende prudente wijze heeft plaatsgevonden. De commissie wijst in dit verband op de overname van ABN AMRO door de consortiumpartijen (waaronder Fortis), de gang van zaken bij Royal Bank of Scotland, de ontwikkelingen bij de Amerikaanse activiteiten van AEGON en de ontwikkelingen met betrekking tot de Alt-A-portefeuille bij ING. In deze gevallen blijkt veel

¹ Kamerstuk 31 980, nr. 4, blz. 13.

aandacht te zijn geweest voor commerciële kansen terwijl risico's zijn onderschat. Daarbij speelde het sturen op aandeelhouderswaarde een belangrijke rol. De commissie benadrukt in navolging van de Tcofs dat er meer belanghebbenden zijn in een onderneming dan de aandeelhouders en dat ook aandeelhouders verantwoordelijkheden hebben naar andere belanghebbenden in een onderneming.

Een bank is een bijzonder type onderneming die met beperkte eigen middelen en veel geleend kapitaal werkt. De crisis heeft geleerd dat in goede tijden risico's dikwijls onderschat worden. Daarom is er een stevig tegenwicht nodig voor de zoektocht naar rendement, waarbij ook het belang van de klant in het oog wordt gehouden. Dat vraagt om een governancestructuur waarin zowel de commerciële als de risicobeheerfunctie in evenwichtige mate zijn vertegenwoordigd. De commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat dit niet bij alle financiële instellingen het geval is geweest en meent dat in de raden van bestuur van alle financiële instellingen een dergelijk evenwicht georganiseerd dient te worden.¹

De commissie heeft geconstateerd dat ook financiële instellingen zelf aanleiding hebben gezien de governancestructuur in deze zin aan te passen. De heer Hommen, voorzitter van de raad van bestuur van ING Groep, zegt hierover in zijn openbaar verhoor:

De heer Hommen: «We hebben de risicomanager belangrijker gemaakt. Ik heb dat overigens bij vele andere bedrijven gezien, dus dat gebeurt niet alleen bij ING. De bedoeling daarvan is dat die functionaris de positie heeft om nee te zeggen tegen mensen die graag iets willen doen waarvoor het risico te groot is, waarvoor het kapitaal niet toereikend is of wat op dat moment minder belangrijk is dan andere dingen.»

Vraag: «Wordt daarmee ook tegenwicht geboden aan commerciële krachten?»

De heer Hommen: «Ja, daarmee wordt tegenwicht geboden aan iedereen, inclusief aan mij.»²

De commissie meent wel dat een dergelijk tegenwicht van de risicobeheerfunctie een structureel onderdeel van de governance op het hoogste niveau van een bancaire organisatie moet zijn en niet, zoals wel is gesuggereerd, slechts moet functioneren in «slechte tijden». Anders gezegd: de risicomanager zou een veto moeten hebben in commerciële beslissingen. Naast een sterkere rol voor de risicomanager moeten ook andere bestuurders, de CEO voorop, meer oog voor de afweging tussen ondernemerschap en goed huisvaderschap hebben.

De heer Hommen: «(...) Toen ik binnenkwam, was het heel belangrijk om zeer snel het financiële vertrouwen terug te krijgen van zowel de maatschappij als van de financiële markten. We hebben toen een nieuwe organisatie «neergezet»: we hebben de bank apart gezet, het verzekeringsbedrijf en we hebben een kleine groep in de holding «neergezet». Op die manier werd het mogelijk om veel sneller te schakelen dan voordien het geval was. Voordien was er een grote raad van bestuur met negen mensen. Daarin zaten zowel vertegenwoordigers van de bank als van de verzekeraar en corporate. Dat leidde tot een meer stropelige besluitvorming dan in het geval dat

¹ De commissie verwijst tevens naar de conclusies van de commissie-Scheltema ten aanzien van DSB Bank.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Hommen, 1 december 2011.

dit direct bij de bank en de verzekeraar wordt «neergelegd». Dat vergde tijd. In tijden van harde groei, wil je dat er een organisatie staat die heel ondernemend is en die ook veel verantwoordelijkheid heeft op een wat lager niveau. Op het moment dat er problemen zijn, moet je de zaken aanspannen, de verantwoordelijkheden naar boven halen en ervoor zorgen dat er snel volgens vaste lijnen wordt gewerkt, alsmede met duidelijke targets en objectives. Dat is in deze structuur veel beter mogelijk dan in die andere.»¹

De commissie onderstreept ten slotte de rol en verantwoordelijkheid van de raad van commissarissen bij de beheersing van risico's. De raad van commissarissen is immers als intern toezichthouder de eerstverantwoordelijke om de raad van bestuur te corrigeren wanneer risico's onvoldoende worden geïdentificeerd en geadresseerd. Dit vergt naar het oordeel van de commissie een raad van commissarissen die beschikt over voldoende kennis, kunde en ervaring om effectief tegenwicht te kunnen bieden aan de raad van bestuur. Dit stelt hoge eisen aan zowel de individuele commissarissen als aan de positionering van de raad van commissarissen ten opzicht van de raad van bestuur. De heer Bos, voormalig minister van Financiën, zegt hierover in zijn openbare verhoor:

*De heer **Bos**: «(...). In het Nederlandse financiële systeem is echter de eerst verantwoordelijke toezichthouder, ook bij banken, de eigen raad van commissarissen. (...) Wij zouden heel kritisch moeten kijken naar het functioneren van die raden van commissarissen. Het is echt de vraag of er, bij alle Nederlandse financiële instellingen, voldoende competent en kritisch toezicht is gehouden.»²*

De commissie onderschrijft in dat verband de aanbeveling van de Tcofs om te komen tot een zorgvuldige versterking van de raad van commissarissen. Deskundigheid alleen is daarbij niet voldoende: een geschikte commissaris is zowel deskundig als onafhankelijk, kritisch en niet bang om tegengas te geven aan de raad van bestuur en zijn voorzitter. De commissie heeft met instemming kennis genomen van de aanpassing in de Wet op het financieel toezicht, die een beoordeling van de geschiktheid van commissarissen bij financiële ondernemingen door DNB en AFM mogelijk maakt. Tegelijkertijd meent de commissie dat er nog grote stappen gezet moeten worden om tot goed functionerende raden van commissarissen te komen bij financiële instellingen. Er zou gekeken moeten worden naar meer specifiek competentie-eisen voor individuele commissarissen en naar de mate waarin het collectief van commissarissen de belangen van alle stakeholders in de onderneming behartigt. Onderzocht kan worden hoe commissarissen directer betrokken kunnen worden bij het uitvoerend bestuur, bijvoorbeeld door middel van een zogenaamde one-tier board waarin zowel uitvoerend bestuurders als niet-uitvoerend bestuurders (commissarissen) plaatshebben.

Kapitaaleisen

De crisis heeft een aantal zwakke plekken in de financiële regelgeving zichtbaar gemaakt. De Tcofs constateerde al dat de belangrijkste zwakke plek is dat de kapitaaleisen voor financiële instellingen te laag konden worden vastgesteld. De commissie heeft daarbij geconstateerd dat de verfijning van de kapitaaleisen, bijvoorbeeld door onderscheid te maken naar de kwaliteit van het bufferkapitaal, ertoe leidt dat de kapitaalpositie van een bank minder inzichtelijk wordt. Dit komt de geloofwaardigheid van de buffer niet altijd ten goede. Buffers moeten verliezen kunnen absorberen en behoren niet te verdampen als de marktturbulentie

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Hommen, 1 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

toeneemt. De commissie heeft geconstateerd dat op het moment dat de buffers van banken serieus getest worden – namelijk in een crisissituatie – de markt zich gaat richten op eenvoudig te definiëren en zichtbare kapitaalbuffers, zoals het eigen vermogen. Daarbij richt de markt zich vervolgens bijna uitsluitend op het zogenoemde «harde» kapitaal: het kapitaal van mindere kwaliteit (bijvoorbeeld hybride kapitaal) wordt niet langer als toereikend beschouwd. De heer Kleijwegt, destijds divisiedirecteur toezicht banken bij DNB, en de heer Knot zeggen hierover:

De heer Kleijwegt: «Toen de crisis in volle hevigheid uitbarstte, werd die simpele balansleverage voor marktpartijen echter een belangrijke indicator. Hoewel het dus geen goede indicator was, werd het dat wel voor de markt. In die volstrekt onzekere omstandigheden hadden marktpartijen namelijk de buik vol van allerlei complexe berekeningen die tot een bepaald kapitaalniveau leidden. Ze geloofden al die modellen niet meer omdat ze vonden dat die het telkens mis hadden. Ze gingen simpelweg naar de balans kijken, naar het eigen vermogen op de balans en het balanstotaal. We hadden ons niet van tevoren gerealiseerd dat dit in bepaalde omstandigheden zo'n belangrijke indicator voor de markt zou kunnen zijn.»¹

Vraag: «En op het moment dat het crisis is, zegt iedereen eigenlijk dat je alle ingewikkelde spreadsheets moet vergeten en wil iedereen plat zien wat het eigen vermogen is en wat de schulden zijn. Hebben wij het met elkaar niet te ingewikkeld gemaakt?»

De heer Knot: «In sommige opzichten wel. Ik ben het helemaal eens met het laatste voorbeeld dat u geeft over de definitie van kapitaal. Wij hebben elkaar natuurlijk gewoon voor de gek gehouden met die 8% voor 2008. Er was helemaal geen 8% kapitaal; er was maar 2% kapitaal. Dat was het kernkapitaal of, in technische termen, de core equity. Dat bleek tijdens de crisis eigenlijk het enige kapitaal te zijn waar je wat aan had. Het lower tier 1- kapitaal en het tier 2- kapitaal was allemaal van onvoldoende kwaliteit om verliezen te kunnen absorberen. In Basel III is de definitie van kapitaal in feite ook gewoon beperkt tot kernkapitaal. Dat is dus een les. Daar heeft wel degelijk een – terechte – versimpeling plaatsgevonden.»²

De commissie wijst in dat verband bijvoorbeeld op ING. Deze instelling heeft gedurende de crisis telkens voldaan aan de in de regelgeving opgenomen normen voor het bufferkapitaal. Niettemin constateerden marktpartijen een sterke daling van het eigen vermogen met als gevolg een groeiend wantrouwen in de financiële soliditeit van de bank.

Een tweede element bij de beoordeling van de kapitaaleisen betreft de risicoweging. Een belangrijke aanpassing van Basel II ten opzichte van het Basel I-regime was de introductie van een variabele risicoweging. In Basel I werd er een vaste minimumkapitaaleis geïntroduceerd van 8% eigen kapitaal tegenover het totaal van de met vaste risicofactoren gewogen vorderingen van een bank. Kort gezegd kwam dit erop neer dat een hypotheeklening als minder risicovol werd gezien dan een lening aan een bedrijf, en dus maar gedeeltelijk hoefde te worden meegeteld bij het bepalen van het totaalbedrag waarover de bank 8% eigen kapitaal moest aanhouden. Belangrijke nadelen van deze benadering waren dat de kapitaaleisen niet afhingen van de werkelijk door een instelling gelopen risico's en dat de mogelijkheid werd gecreëerd tot een vorm van balans-arbitrage waarbij de kapitaaleisen konden worden omzeild.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Kleijwegt, 28 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 9 december 2011.

Met het Basel II-akkoord kwam hierin verandering. Onder Basel II werd het geschatte totale risico van een financiële instelling als basis genomen voor de kapitaaleis. Hierin werden dus meer risico's meegenomen dan alleen het kredietrisico, en moest het mogelijk worden om de verschillende risico's die gelopen werden door internationaal opererende banken beter en transparanter in te schatten. Dit moest leiden tot beperking van het onderlinge besmettingsgevaar tussen financiële instellingen in geval van een crisis en daarmee tot een sterkere mondiale financiële infrastructuur.

Het Basel II-raamwerk was een verfijning en in theorie wellicht een verbetering. De uitwerking vertoont niettemin een aantal tekortkomingen. Zo kan de risicoweging ook arbitrage uitlokken. In het openbare verhoor van de heer Knot, de huidige president van DNB, is de risicoweging van staatsobligaties als voorbeeld genoemd.

De heer Knot: «(...) Hetzelfde geldt voor de risicoweging voor staatsobligaties. Dat is overigens geen issue van complexiteit, maar gewoon van politiek wishful thinking. Het was in 2001 – wij moeten ons even in die tijd verplaatsen – natuurlijk ondenkbaar dat er in een Europese richtlijn zou staan dat banken Griekse staatsobligaties als risicovoller moesten beschouwen dan Duitse staatsobligaties. Nu denken wij daar iets anders over, maar toen was dat politiek volstrekt ondenkbaar. Hoewel er in het oorspronkelijke basisakkoord wel degelijk een risicogewicht voor obligaties was opgenomen, heeft Europa bij de implementatie een 0% risicoweging voor Europese staatsobligaties voorgeschreven. Dat wordt nu hersteld. Ik wil niet alleen wijzen op de dingen die fout zijn gegaan. In CRD IV zal er ook een risicoweging voor staatsobligaties komen. Maar ja, wij leren met vallen en opstaan.»¹

Daarmee heeft het Basel II-regime banken in feite een prikkel gegeven om veel staatsobligaties aan te houden, die dan ook weer als onderpand bij de ECB gebruikt konden worden. Net als in het geval van gesecuritiseerde producten werd er onder Basel II te weinig kritisch naar de kredietbeoordeling gekeken.

In de praktijk leidde de overgang van Basel I naar Basel II er in veel gevallen toe dat banken met minder kapitaal toekonden. Zo is in de openbare verhoren door de commissie gewezen op de consequenties van deze variabele risicoweging in de kapitaaleisen voor ING. De overgang van Basel I naar Basel II en de introductie van een variabele risicoweging had voor ING tot gevolg dat de kapitaaleisen lager werden. De heer Timmermans, lid van de raad van bestuur van ING Groep, licht in zijn openbare verhoor toe:

De heer Timmermans: «Een kapitaalseis is altijd een ratio en een ratio is zoïets als de hoeveelheid kapitaal die je hebt, ergens door gedeeld en dan komt er een percentage uit. De factor waar wij het door deelden, ging significant omlaag, omdat de risicogewogen activa naar beneden gingen. Uit Basel II kwam er een erkenning dat er vrij veel activa op de balans van ING stonden die een lagere risicoweging mogelijk maakten, waardoor het kapitaalniveau een stuk hoger uitviel.»²

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 9 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Timmermans, 17 november 2011.

De vrijval van kapitaal op grond van Basel II was voor ING aanzienlijk.¹ De heer Van Eden, toenmalig hoofd capital management bij ING Groep, verklaart in zijn openbaar verhoor:

Vraag: «(...) De heer Harry van heeft hier eerder gezegd dat door de nieuwe Basel II-regels ING als groep aanzienlijk minder kapitaal nodig had.»

De heer Van Eden: «Onze risk weighted assets gingen met ruwweg 100 mld. naar beneden.»²

Een belangrijke component in de risicoweging van de activa is het oordeel van de kredietbeoordelingbureaus.³ Een gesecuritiseerd product dat door een erkende kredietbeoordelaar als AAA wordt geclassificeerd, krijgt een lagere risicoweging dan een product dat als BB wordt geclassificeerd. ING had, naar het oordeel van de kredietbeoordelingbureaus, gesecuritiseerde producten op de balans met een beperkt risico en hoefde daar dus relatief weinig kapitaal tegenover te zetten. Op het moment dat de ratingagencies het risicoprofiel van deze activa hoger gingen schatten, steeg de kapitaaleis voor ING in korte tijd zeer sterk, wat de instelling niet kon behappen.

De heer Timmermans: «(...) Je zag toen [na de val van Lehman Brothers] gaandeweg verslechtingen en steeds meer afwaarderingen in termen van ratingmigratie. Met tien stappen tegelijk gingen de ratings van de obligaties naar beneden. Hierdoor werden de obligaties voor ons te duur om te handhaven op de balans. De luxe van gelijk hebben kregen wij niet meer. Als je deze obligaties hebt en als de rating van deze obligaties in de richting van double-B of single-B gaat, zijn de kapitaalseisen, die ratinggebaseerd zijn, volgens de Basel II-richtlijn dat je het 100% van je kapitaal moet aftrekken. En dat is te duur. Wij hadden dus het probleem van de negatieve herwaarderingsreserve. Daar kwam probleem twee bij, namelijk de ratingmigratie. Daardoor werd het qua kapitaal te duur.»⁴

¹ De wetgever heeft de mogelijkheid van een grote vrijval van kapitaal na de implementatie onderkend en heeft zelfs aanleiding gezien om daar beperkingen aan te stellen door middel van de zogenoemde «Basel II-vloeren». Er werd bij de implementatie van Basel II in de Nederlandse regelgeving een ondergrens gelegd in de vrijval van kapitaal.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Van Eden, 16 november 2011.

³ Zie in dat verband onder meer artikel 61a van het Besluit prudentiële regels Wft dat luidt: «Bij de toekenning van een risicogewicht aan een categorie activa of posten buiten de balanstelling kan een bank (...) een kredietbeoordeling van een door de Nederlandsche Bank of door een toezichthoudende instantie van een andere lidstaat (...) erkend kredietbeoordelingbureau of, ingeval van vorderingen op centrale overheden en centrale banken, erkende kredietbeoordelingen van een exportkredietverzekeraar op een consistente wijze gebruiken.»

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Timmermans, 17 november 2011.

⁵ Het feit dat kredietbeoordelingbureaus inmiddels op grond van Europese verordeningen onderworpen zijn aan een vergunningsplicht doet naar het oordeel van de commissie aan het voorgaande niet af.

Deze ontwikkeling suggereert dat de kapitaaleis voor de Alt-A-portefeuille voor de crisis te laag is geweest, terwijl in de crisis de buffereis te snel te groot werd.

De rol van de kredietbeoordelingbureaus is met de invoering van Basel II toegenomen. In tegenstelling tot de Basel I-regels kregen zij een belangrijke plaats in het proces van de bepaling van de kapitaalbuffers. De commissie vraagt zich af of het verstandig is om een dergelijke rol te laten vervullen door een klein aantal private ondernemingen, hoewel aan een publiek kredietbeoordelingorgaan ook belangrijke nadelen zitten, zoals het risico van politieke beïnvloeding.⁴ Doordat de regelgeving de mogelijkheid schept om bij de beoordeling van de risicoweging af te gaan op het oordeel van de kredietbeoordelingbureaus, wordt een belangrijke eigen verantwoordelijkheid bij instellingen weggenomen. Daarbij ontstond een prikkel om te kiezen voor hoog gewaardeerde activa die desalniettemin een relatief hoog rendement boden.⁵ Ervan uitgaande dat rendement en risico in elkaars verlengde liggen, zouden de rendementen op bijvoorbeeld AAA-gewaardeerde obligaties weinig van elkaar moeten kunnen afwijken. Dit blijkt in de praktijk niet altijd het geval te zijn. Dit duidt op een hoger risico dat zich niet vertaalt in hogere kapitaaleisen. Een bijkomstig effect van de prominente rol van de kredietbeoordelingen in de

kapitaaleisen is dat veel instellingen dezelfde producten zullen kiezen. Als veel instellingen min of meer dezelfde portefeuilles hebben, ontstaat er een systeemrisico als er iets mis gaat met die portefeuilles.

Dit klemmt te meer nu de beoordeling van activa zoals de Alt-A-portefeuille van ING door kredietbeoordelingbureaus voorafgaand aan de crisis bleken te zijn gebaseerd op veronderstellingen die in de crisis niet houdbaar waren. Dit leidde tot zeer sterke afwaarderingen van deze producten, met grote gevolgen voor de kapitaaleisen voor de betreffende instellingen.

De heer Van Eden: «We hebben eenvoudigweg geen rekening gehouden met de afwaardering van de portefeuille. Dat wilde ik niet zeggen met de rating methodiek. Iets is triple-A, of single-A, of triple-B, of nog veel lager. Als iets een hoge rating heeft, hoort daarmee samen te hangen – dat is een methodologisch heel bekende eigenschap van ratings – is dat het ook meer stabiel is. Dus bij ratingvervaltabellen, die de rating instanties ook afgeven, gaat het erom wat de kans is als je een triple-A-asset hebt dat die volgend jaar double A is? En wat is als je een double-A-asset hebt de kans dat die volgend jaar single-A is? Dat is het geval. Je kunt natuurlijk ook een credit hebben die beter wordt, maar waar je je zorgen over maakt is als het de andere kant op gaat. Een triple-A-asset hoort – en was dat ook in de praktijk, tot aan de crisis – de meest stabiele categorie te zijn. Dus de kans op verval is heel erg klein, anders wordt zo'n asset niet beoordeeld als triple-A. Dus je kunt niet het ene jaar triple-A zijn en het volgende jaar double-B. Dat komt in de praktijk haast nooit voor. Dat hadden wij ook nog niet meegemaakt. Dat bleek pas te gebeuren in het derde kwartaal 2008. Toen realiseerden de rating agencies zich opeens dat zij hun ratings hadden gebaseerd – net zoals wij ons huiswerk hadden gedaan – op bepaalde aannames en veronderstellingen en dat die niet meer houdbaar waren. Toen gingen de ratings in zekere gevallen niet van triple-A naar double-A. Nee, ze gingen in één klap van triple-A naar double-D.»¹

In de Verenigde Staten spelen kredietbeoordelingbureaus geen rol meer in de regelgeving rond kapitaaleisen. Het is van belang dat financiële instellingen een prikkel krijgen om zelf kritisch naar de kwaliteit van haar activa te kijken in plaats van alleen op de beoordelingen van de erkende kredietbeoordelingbureaus te varen. Het lijkt de commissie dan ook raadzaam om kredietbeoordelingen van kredietbeoordelingbureaus niet de enige maatstaf van de kwaliteit van activa te laten zijn. Deze zouden bijvoorbeeld aangevuld kunnen worden met actuele marktwaarderingen.

Als gevolg van de crisis is in het Basel Comité voor Banktoezicht een traject op gang gekomen om de kapitaaleisen voor banken aan te scherpen.

De heer Wellink: «(...) Dan gaat het over buffers. Ik denk dat de buffers in het stelsel een stuk groter moeten worden. Daar hebben wij in de context van het Basels Comité aan gewerkt. Wij weten, althans, wij hebben uitgerekend – of het helemaal waar is, weet ik niet – dat al een paar procent extra kapitaal de waarschijnlijkheid van een default kan halveren. (...)»²

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Eden, 16 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 8 december 2011

De commissie tekent daarbij aan dat het verhogen van de kapitaaleisen op zichzelf niet voldoende is om voor meer veiligheid te zorgen. Hogere buffers versterken de passivazijde van de balans. Maar zoals eerder opgemerkt speelt ook de risicoweging van de activa een rol in de bepaling van de kapitaalvereisten. Het is dus van groot belang dat die risicowegingen een realistische afspiegeling geven van de werkelijke risico's die aan de activakant van de balans aanwezig zijn. Regelgevers zoals het Basel Comité moeten dus bijzonder alert zijn op de methodes waarmee die risicowegingen worden bepaald.

In het kapitaalakkoord Basel III worden de kapitaaleisen stapsgewijs fors verhoogd. Zo wordt de minimumeis voor kernkapitaal (core tier 1-kapitaal) van 2% verhoogd naar 7%. Een nieuw element in de Baselse regelgeving is de introductie van een maximum aan de hefboomfinanciering (de zogenoemde leverage) van banken. Vanaf 2013 mag, in eerste instantie voor een periode van drie jaar, de waarde van de activa van banken maximaal 33 1/3x de waarde van het tier 1-kapitaal bedragen. Ter vergelijking: op 1 oktober 2008 bedroeg de leverage van ING Bank 53x.

Box 13.2 Aanpassing kapitaaleisen onder Basel III

De eis voor het zogenoemde core tier 1 (CT1)-kapitaal, het bankkapitaal van de hoogste kwaliteit, wordt stapsgewijs verhoogd van 2% naar 4,5% van de naar risicogewogen activa. Bovenop deze 4,5%-minimumeis komt een nieuwe buffer van uiteindelijk 2,5%, de zogenoemde conservatiebuffer. Banken mogen in tijden van crisis interen op deze conservatiebuffer.

In tijden van excessieve kredietgroei kan de vereiste CT1-ratio nog hoger uitkomen. Nationale toezichthouders mogen dan een «anticyclische» buffer van maximaal 2,5% eisen om de opbouw van risico's in het financiële systeem te beperken. Deze nieuwe buffer moet bestaan uit CT1 of ander kapitaal dat verliezen volledig kan absorberen.

De minimumeis voor het totale tier 1-kapitaal (CT1 + additioneel tier 1) stijgt verder van 4% naar 6%, terwijl de minimale totale kapitaalratio (tier 1 + tier 2) 8% blijft. Bovenop deze ratio's komt dan de conservatiebuffer zodat de uiteindelijke ratio's 8,5% en 10,5% zijn. Voorts worden in Basel III strengere eisen gesteld aan de indeling van kapitaal in CT1, tier 1 en tier 2.

De commissie meent dat met de verhoging van de kapitaaleisen een serieuze stap in de goede richting is gezet. Zij heeft wel geconstateerd dat in een aantal ons omringende landen inmiddels voor bepaalde (categorieën) banken nog hogere eisen worden overwogen.

Zo wordt in het rapport van de commissie-Vickers voorgesteld om voor Britse consumentenbanken de eisen voor kernkapitaal verder te verhogen van 7% naar 10% van de naar risico gewogen activa.¹ Daarnaast beveelt de commissie-Vickers aan banken voor te schrijven dat zij verliezen in een range van ten minste 17%-20% moeten kunnen absorberen.² Ten slotte stelt de commissie-Vickers voor om de normen ten aanzien van de mate van hefboomfinanciering, de hoeveelheid vreemd vermogen ten opzichte van het eigen vermogen, voor systeembanken strenger te stellen dan het maximum dat in het Basel III is overeen gekomen.

¹ Independent Commission on Banking, final report, September 2011.

² «...retail and other activities of large UK banking groups should both have primary loss absorbing capacity of at least 17%-20%. Equity and other capital would be part of that...» Independent Commission on Banking, final report, September 2011.

Ook in Zwitserland wordt gesproken over hogere kapitaaleisen voor de twee grootste banken UBS en Credit Suisse. Deze banken zullen, als het Zwitserse parlement met de maatregelen instemt, een totale solvabiliteits eis van 19% opgelegd krijgen waarvan ten minste 10% uit kernkapitaal zou moeten bestaan.

In de Financial Stability Board (FSB), het in 2009 opgerichte internationale orgaan dat zich richt op de financiële stabiliteit in de wereld, is overeengekomen dat internationaal systeemrelevante banken een aanvullende kapitaalbuffer van 1% tot 2,5% zouden moeten aanhouden. De FSB heeft ING als zodanig aangemerkt. De minister van Financiën heeft in aanvulling daarop besloten de kapitaaleisen voor de Nederlandse systeemrelevante instellingen (naast ING ook ABN AMRO, Rabobank en SNS) ook geleidelijk te verhogen met 1 tot 3%, afhankelijk van de mate van systeemrelevantie.¹ Minister van Financiën de heer De Jager:

De heer De Jager: «In Nederland wordt als een van de eerste landen in de wereld die surcharge ingevoerd, die extra top-up in de kapitaalsvereisten voor de grote, systeemrelevante banken. Daarin zit nog een differentiatie naar de mate van systeemrelevantie om dat regime strenger te maken.»²

Voor de overige instellingen lijkt Nederland vooralsnog aan te sluiten bij de Baselse minima. In antwoord op Kamervragen heeft de minister van Financiën aangegeven dat «het wenselijk kan zijn om onder omstandigheden op nationaal niveau aanvullende of strengere eisen op te leggen.»³

In dit verband zal een afweging moeten worden gemaakt tussen enerzijds het aanvullend ophogen van kapitaaleisen voor Nederlandse banken en daarmee het vergroten van de stabiliteit van deze instellingen en anderzijds het zoveel als mogelijk bewaren van een gelijk speelveld met buitenlandse financiële ondernemingen. In het rapport Verloren krediet heeft de Tcofs vastgesteld dat aanpassingen in de wet- en regelgeving voor het financiële stelsel vanaf de jaren negentig gericht zijn geweest op het verder liberaliseren van met name de Europese financiële markten, door het harmoniseren van nationale regelgeving en daarmee het creëren van een gelijk speelveld voor financiële instellingen. De Tcofs concludeerde dat door de mondiale en Europese verwevenheid van de financiële sector bij regulering van de financiële sector een mondiale en Europese aanpak de voorkeur heeft. Tegelijkertijd beval de Tcofs aan dat wanneer een gewenste aanpassing in de wet- en regelgeving in mondiaal of Europees verband niet of onvoldoende kan worden gerealiseerd, meer dan in het verleden het geval is geweest de optie op tafel moet komen om op nationaal niveau wet- en regelgeving te ontwikkelen.

In Europees verband wordt momenteel gewerkt aan regelgeving ter implementatie van de Basel III-kapitaalakkoorden. De uitkomst van dat proces is nog onduidelijk. Zo staat nog niet vast of de aanpassing van de zogenaamde Capital Requirements Directive (CRD IV) volledige harmonisatie of minimumharmonisatie zal betreffen. Het is aldus nog onduidelijk of individuele lidstaten zelfstandig hogere kapitaaleisen aan hun instellingen zullen kunnen opleggen.

¹ Najaarsnota 2011, Kamerstukken II 33 090, nr. 1.

² Verslag openbaar verhoor van de heer De Jager, 9 december 2011.

³ Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2010–2011, nr. 2506. *Antwoorden op vragen van het lid Plasterk over hogere kapitaaleisen aan banken.*

Aanbeveling

De commissie meent dat, zolang niet is voorzien in een Europees effectief kader van grensoverschrijdend toezicht en lastenverdeling (burden sharing), voor individuele lidstaten de mogelijkheid moet blijven bestaan om additionele kapitaaleisen vast te stellen.

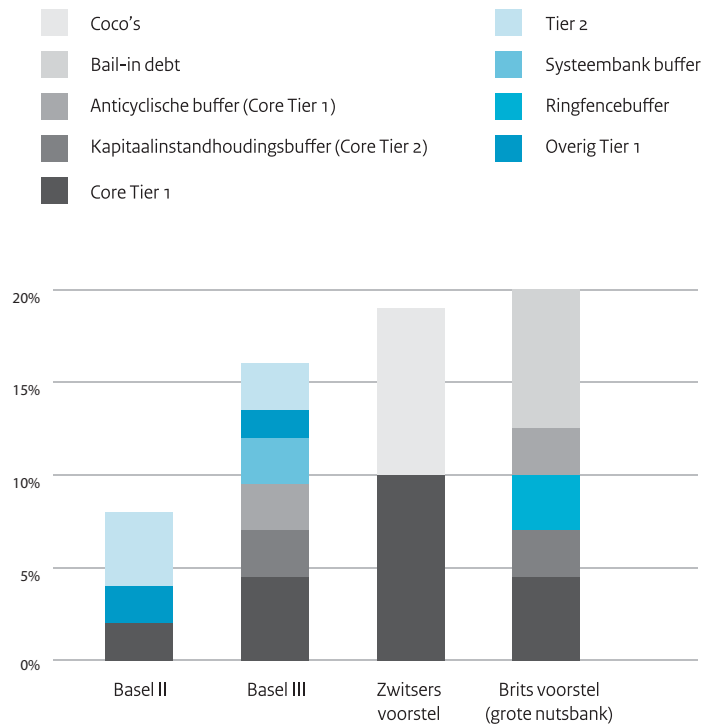
De commissie meent vervolgens dat er aanleiding is te onderzoeken in hoeverre ook voor Nederlandse instellingen hogere kapitaaleisen zouden moeten worden gesteld. Daarbij moet zorgvuldig de afweging met de gevolgen voor de reële economie gemaakt worden. Ook moeten de specifieke kenmerken van de Nederlandse financiële sector, zoals die tot uitdrukking komen aan beide kanten van de balans, in ogenschouw worden genomen. De commissie meent dat het enkele feit dat dit het gelijke speelveld voor Nederlandse financiële instellingen wellicht zou kunnen verstoren niet voldoende is om van een dergelijke afweging af te zien.

Box 13.3 Contingent capital

Een interessante gedachte voor het versterken van kapitaalbuffers is het invoeren van zogenaamd «contingent capital». Dit zijn hybride obligaties (contingent convertibles, ook wel coco's genaamd) die automatisch converteren in kernkapitaal als bepaalde drempels in de vermogenspositie geraakt worden. Daarmee wordt een extra veiligheidsklep ingebouwd in de totale vermogenspositie van een instelling. Enkele banken, waaronder de Rabobank, hebben op eigen initiatief al dergelijke obligaties uitgegeven. Een probleem hierbij is dat dergelijke obligaties een relatief dure vorm van kapitaal zijn. Succesvolle plaatsing is daarom op dit moment enkel voorbehouden aan banken die al een sterke vermogenspositie hebben. Voor succesvol gebruik van dergelijke instrumenten in breder verband en door banken met een mindere uitgangspositie zal het Basel Comité het voortouw moeten nemen om dit type obligaties een plaats te geven in haar raamwerk. Het verplicht stellen van het aanhouden van contingent capital zou ook kunnen helpen voorkomen dat de kredietverlening te veel wordt aangetast in geval van een crisis.

Figuur 13.1

Voorgestelde kapitaaleisen systeembanken



13.3 Een effectieve overheid

Maatregelen ten aanzien van risicomanagement, kapitaalbuffers of, meer ingrijpend, ten aanzien van de structuur van financiële ondernemingen zijn bedoeld om de stabiliteit van die ondernemingen te vergroten. Het doel is om te voorkomen dat banken in de problemen komen en de overheid gedwongen wordt te interveniëren en dat, als er dan toch ingegrepen moet worden, dit op een juiste manier kan gebeuren. Hoezeer de regulering van de financiële sector immers ook wordt aangescherpt, problemen bij financiële instellingen zijn nooit volledig te voorkomen. Dit gegeven vereist ook dat de overheid over het kader en het instrumentarium beschikt om wanneer een instelling in de problemen komt, tijdig en effectief te kunnen ingrijpen. De interventie door de overheid dient gericht te zijn op het veiligstellen van de nutsfunctie van instellingen en daarmee van het financiële stelsel. De commissie meent dat op onderdelen verdere stappen gezet kunnen worden om de effectiviteit van de overheid ten aanzien van de financiële sector te vergroten.

Interventie-instrumentarium

De commissie heeft geconstateerd dat gedurende de crisis het voor alle partijen duidelijk is geworden dat het instrumentarium dat de overheid ter beschikking had om in een crisis in te grijpen, tekortschoot. In korte tijd is een aantal instrumenten ontwikkeld om problemen bij financiële instellingen te adresseren, waaronder ook de garantie- en kapitaalverstrekkingfaciliteit. Deze instrumenten liggen nu als het ware «op de

plank» en zouden bij volgende crises opnieuw ingezet kunnen worden. Hierin schuilt wel een zekere mate van moreel risico: financiële instellingen kunnen er rekening mee houden dat deze instrumenten opnieuw door de overheid als vangnet gebruikt worden en daar hun gedrag op aanpassen. De minister van Financiën licht toe dat hij om die reden de voorwaarden zo onaantrekkelijk mogelijk maakt.

De heer De Jager: «Ja, we zouden de crisisinstrumenten van 2008 en 2009 heel snel kunnen activeren. Daar hoort natuurlijk een afweging bij. Het is afhankelijk van het type crisis dat je bestrijdt en de schuldenpositie van de overheid. (...)»

Vraag: «Gaaf daar niet een soort perverse prikkel van uit voor instellingen als banken, in de zin van: wij weten dat wij toch altijd bij de overheid terecht kunnen?»

De heer De Jager: «Dat is altijd een gevaar, een risico. In de economische literatuur heet het: moral hazard. Dat vind ik echt een aspect om voor te waken. (...) Zowel in de kosten als in het stempel [stigma] zie ik hoge kosten voor het aanvragen van die steun. Bankiers zeggen nu ook tegen mij: het pakket is nu zo moeilijk dat je het bijna onmogelijk maakt voor een bank om nog bij het loket te komen. Als het echt moet, zullen ze wel komen, maar ze zullen het alleen in dat geval doen. Ze zullen er alles aan doen om eerst op de markt te herkapitaliseren, voordat ze het via de overheid doen. De financiële kosten, maar ook de overige kosten zijn vrij hoog.»¹

De commissie heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel Bijzondere maatregelen financiële ondernemingen (ook wel de interventiewet genoemd) dat op 14 februari 2012 door de Tweede Kamer is aanvaard. Met het wetsvoorstel wordt de «interventieladder» van de toezichthouder DNB en de minister van Financiën verder ingevuld.

De memorie van toelichting bij het voorstel noemt twee algemene principes die aan de basis liggen van de interventieladder: financiële ondernemingen moeten kunnen falen (failliet kunnen gaan), mits dat niet leidt tot grote maatschappelijke kosten, en zelfredzaamheid, eventueel daartoe aangezet door de toezichthouder, geniet de voorkeur boven ingrijpen door de overheid.

De commissie onderschrijft deze uitgangspunten: in principe zou elke bank of andere financiële instelling failliet moeten kunnen gaan. Zij tekent daarbij aan dat het uitgangspunt «financiële ondernemingen moeten kunnen falen» in de crisis niet is gehuldigd. Zelfs relatief kleine instellingen werden als systeemrelevant gezien en voor de grote instellingen gold dat deze een omvang en structuur hadden die een ordelijk faillissement onmogelijk maakte. Redding door de Staat was bittere noodzaak, althans dat was de perceptie bij de autoriteiten. De heer Bruggink, lid van de raad van bestuur van de Rabobank, zegt in zijn openbaar verhoor dat banken in Europa de disciplinerende werking van een faillissement hebben gemist:

De heer Bruggink: «(...) De tweede gedachte die ik heb, niet zozeer over dit dossier, maar meer in zijn algemeenheid, is dat reddingsoperaties niet per definitie de oplossing zijn. Ik denk dat Fortis te groot was om te laten gaan. In de Verenigde Staten zijn meer banken failliet gegaan. Lehman is bekend, maar er is nog een aantal banken

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer De Jager, 9 december 2011.

verdwenen. In Europa hebben wij dat eigenlijk niet gezien. De kans op faillissement die banken doet dwingen om hun balans op te schonen heb je in Europa duidelijk minder gezien.»

Vraag: «Had u dat wel willen zien?»

De heer Bruggink: «Ik denk dat het heel gezond zou zijn geweest voor het financieel bestel in Europa, zonder meer.»

Vraag: «Want? Wat zou er dan gebeurd zijn?»

De heer Bruggink: «Dan zou bijvoorbeeld de situatie van vandaag gezonder zijn.»

Vraag: «Stel dat een Europese of Nederlandse bank omgevallen zou zijn, wat zou er dan met de Europese financiële sector zijn gebeurd?»

De heer Bruggink: «Je moet het dan in feite niet zozeer hebben over ABN AMRO/Fortis, omdat die «too big to fail» was. Echter, de disciplinerende werking van faillissement, van slecht beleid als je het zo mag formuleren, hebben wij in belangrijke mate gemist in Europa, vanwege het feit dat er geen faillissementen zijn geweest.»¹

De commissie is van mening dat maatregelen die ingrijpen op de structuur van financiële instellingen, zoals een vorm van ringfencing en het opstellen van levende testamenten, een bijdrage kunnen leveren aan de mogelijkheid dat een financiële instelling op een ordelijke manier failliet gaat. Daartoe worden reeds enige initiatieven genomen.

Het voorstel voor een interventiewet omvat twee categorieën van maatregelen, die de hoogste twee treden zullen vormen van de zogenoemde interventieladder. De eerste categorie heeft betrekking op een tijdige en ordelijke afwikkeling van financiële ondernemingen die in problemen komen. De regering heeft onderkend dat het bestaande instrumentarium een gat bevat tussen de verschillende maatregelen die zijn gericht op het voorkomen van (verdere) problemen bij financiële ondernemingen en het aanvragen van het faillissement. Er zijn, aldus de toelichting, omstandigheden waarin het wenselijk is dat, in plaats van het aanvragen van een faillissement, wordt gestreefd naar een tijdige en ordelijke afwikkeling van een instelling in problemen, in het belang van het voorkomen of verminderen van maatschappelijke kosten. DNB wordt in het voorstel de mogelijkheid gegeven om, ten aanzien van banken of verzekeraars die in problemen komen, na toetsing door de rechter over te gaan tot overdracht van spaargelden, overige activa of passiva, of aandelen aan een derde partij.

De heer De Jager: « (...) Ik kan u wel vertellen dat we – ik en ook DNB, die dan ook een aantal bevoegdheden krijgt – met de interventiewet en de verschillende schakels en mogelijkheden die daarin staan, bijvoorbeeld het depositodeel van een bank kunnen afbreken. (...) Er wordt dan als het ware een grote tak netjes van de boom afgehaald en die tak wordt in een veilig vehikel gezet, bij een andere bank geparkeerd of in een tijdelijk vehikel gezet en vervolgens definitief bij een bank geparkeerd, of je laat die tak fuseren met een andere bank; zo zijn er allerlei mogelijkheden. (...)»²

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bruggink, 11 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor met de heer De Jager, 9 december 2011.

De tweede categorie maatregelen is het meest vergaand. Deze richten zich op borging van de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel. Het voorstel bevat daartoe twee nieuwe bevoegdheden voor de minister van Financiën: de bevoegdheid om in te grijpen in de interne bevoegdheden van een financiële onderneming en de bevoegdheid om, als ultimum remedium, zo nodig tot onteigening van een financiële onderneming over te gaan. Dit onderdeel vormt de uitwerking van het wetsontwerp dat naar aanleiding van de problemen bij ING in maart 2009 is opgesteld.

Ten overstaan van de commissie is zowel door DNB als door de minister van Financiën aangegeven dat het voorstel een noodzakelijke aanvulling vormt op de bestaande «gereedchapskist». De commissie sluit zich hierbij aan.

Vraag: «Ik wil met u doorgaan op het instrumentarium. U hebt er zo-even ook al aan gerefereerd. We hebben in de afgelopen weken verschillende malen geconstateerd dat voor de crisis het crisis-instrument van de overheid tekortschiet. Inmiddels is een aantal instrumenten ontwikkeld. Als meest pregnante voorbeeld geldt de nationalisatiewet. Momenteel ligt er nog een Interventiewet voor in de Tweede Kamer. Is dat voldoende?»

De heer Knot: «Dat zal altijd moeten blijken. Ik denk dat dit wel een absolute verrijking is van onze toolbox. Ten opzichte van de situatie die ik zojuist schetste, met een noodregeling die in de praktijk gewoon automatisch een voorportaal voor het faillissement was, is dit een absolute verrijking. Het aantal instrumenten dat tot onze beschikking staat, is veel groter. Er is dus ook iets te kiezen. Ik noem bijvoorbeeld het kunnen overdragen van deposito's naar een andere, op dat moment nog gezonde financiële instelling. Dat leidt in ieder geval veel sneller tot het indammen van eventuele maatschappelijke onrust. The proof of the pudding is altijd in the eating. Als je praat over interventie, praat je over het ingrijpen in eigendomsverhoudingen. Dat blijft zo. Daar is altijd sprake van een afruil tussen aan de ene kant stabiliteit en zo snel mogelijk en zo vroeg mogelijk willen ingrijpen en aan de andere kant rechtsbescherming van de mensen die de eigendomsrechten op dat moment hebben. Dat betekent interventie van de rechter. Ook daarin is in het wetsvoorstel voorzien. De praktijk zal gewoon moeten uitwijzen hoe die balans niet alleen door ons maar ook door de rechter wordt gewogen.»¹

De commissie meent wel dat alleen uitbreiding van het instrumentarium onvoldoende is. Effectief optreden vereist dat tijdig wordt ingegrepen en dat beleidskeuzes vooraf helder zijn geanalyseerd. De interventiewet voorziet bijvoorbeeld in de mogelijkheid van nationalisatie van systeemrelevante ondernemingen. De commissie meent dat, in het verlengde van de living wills, reeds nu moet worden nagedacht over de vraag welke (onderdelen van) ondernemingen daarvoor in aanmerking kunnen komen en hoe een dergelijke overname vorm kan worden gegeven.

Prompt corrective action

De commissie heeft in een aantal situaties geconcludeerd dat voortvarender ingrijpen door de toezichthouder wenselijk was geweest. Dit geldt bijvoorbeeld voor de casussen Fortis/ABN AMRO, ING en Icesave. Zo constateerde de commissie ten aanzien van het toezicht op ING dat marktsignalen voor DNB een aanleiding hadden moeten vormen om,

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 9 december 2011

gebruikmakend van het instrumentarium dat aanwezig is, steviger op te treden richting ING.

In het rapport van de Tcofs is gewezen op de zogenoemde «regulatory capture». Dit is het fenomeen dat degenen waar toezicht op wordt gehouden de toezichthouder bewust of onbewust beïnvloedt, waardoor het toezicht niet optimaal wordt uitgevoerd. Een dergelijke opstelling van de toezichthouder houdt overigens geen rechtstreeks verband met het al dan niet beschikbaar zijn van bruikbare interventie-instrumenten. Ook als het instrumentarium voorhanden is, bestaat voor de toezichthouder de mogelijkheid om het instrumentarium niet of zeer terughoudend in te zetten.

Door het Centraal Planbureau (CPB) is een aantal redenen voor dit «uitstelgedrag» van toezichthouders geïdentificeerd.¹ De belangrijkste reden voor uitstelgedrag is naar het oordeel van het CPB, dat het banktoezicht twee doelen dient die op gespannen voet met elkaar kunnen staan. Het eerste doel is om bankbestuurders te prikkelen om te voorkomen dat een bank in de problemen komt. Het tweede doel is de maatschappelijke schade te beperken wanneer een bank toch failliet dreigt te gaan. Tussen deze twee doelen kan spanning bestaan. Zo vereist een goede prikkel vooraf dat banken niet kunnen rekenen op steun van de overheid als het mis gaat. Als een bank eenmaal in de problemen komt, spelen deze prikkels geen rol meer en is het voorkomen van economische schade het enige doel. Een tweede belangrijke oorzaak van uitstelgedrag is mogelijke reputatieschade voor de toezichthouder, aldus het CPB. Een banktoezichthouder spant zich in om te voorkomen dat banken excessieve risico's nemen. Zo voorkomt hij problemen. Mocht het echter toch misgaan, dan is het zijn taak dieper in te grijpen, bijvoorbeeld door reorganisatie of sluiting van de bank. Dergelijk ingrijpen geeft echter aan buitenstaanders een signaal over de effectiviteit van het preventieve werk van de toezichthouder. De derde oorzaak van uitstelgedrag is verstrengeling van de belangen van de toezichthouder met die van de bankensector. Toezichthouders handelen niet altijd in het maatschappelijk belang, maar staan bloot aan druk om de inhoud en toepassing van regulering in lijn te brengen met de belangen van de sector.

Juist in de financiële sector is tijdig ingrijpen van groot belang. Naarmate financiële instellingen dieper in de problemen komen, wordt herstel moeilijker. Hoe lager de kapitalisatie van een bank hoe moeilijker het voor die bank zal zijn om de kapitaalbuffers zonder hulp van de overheid te herstellen. Daarbij kan het «laten bungelen» van een instelling die klaarblijkelijk in problemen verkeerd grote reputatieschade veroorzaken. In het geval van banken die grensoverschrijdend actief zijn, speelt daarbij een aanvullend element. Zo lang de bank relatief gezond is, lopen de belangen van de diverse toezichthouders in grote lijnen parallel. Het handhaven van die gezondheid is immers in ieders belang. Zodra de bank in problemen komt, ontstaan vragen over bevoegdheidsverdeling, informatiedeling en burden sharing. De vraag rijst wie verantwoordelijk is en wie de rekening moet gaan betalen wanneer solvabiliteitssteun aan de instelling aan de orde is.

De heer Wellink: «(...) Dan is de vraag: waarom heb je er niet meer van geweten? Omdat er toch nog een gesplitst systeem van toezichthouders is waarin elke toezichthouder kaarten tegen zijn borst kan houden en in onvoldoende mate informatie uitwisselt. Ik was geschokt, wil ik u eerlijk zeggen, toen ik met grote vertraging

¹ Binden voorkomt uitstelgedrag: naar strenger banktoezicht. CPB Policy Brief 2011/04, 6 en 7

hoorde dat in de week waarin wij onderhandelden over het uitlichten van ABN AMRO, een van de drie «im Bunde», RBS, 46 mld. pond steun aan ELA nodig had. Moet je niet veel meer weten van andere partijen? Dat is één.»¹

In de Verenigde Staten is, ter voorkoming van het risico op uitstelgedrag door de toezichthouder, een interventieladder ontwikkeld waarbij de toezichthouder verplicht is om bij overschrijding van bepaalde grenswaarden maatregelen te nemen: prompt corrective action. Deze Amerikaanse interventieladder verdeelt instellingen in vijf categorieën: goed gekapitaliseerd, adequaat gekapitaliseerd, ondergekapitaliseerd, significant ondergekapitaliseerd, en kritisch ondergekapitaliseerd.

De categorie waarin een bank valt, hangt af van kapitaalratio's en de leverage. In de eerste interventiefase moet de toezichthouder de bank beperken in zijn mogelijkheden om spaargelden aan te trekken. Maatregelen op de tweede trede van de interventieladder zijn het stoppen van dividenduitkering en het stopzetten van bonussen. Maatregelen in de derde fase omvatten verplichte herkapitalisatie en beperking van interne transacties. De toezichthouder moet een bank in de laatste categorie binnen 90 dagen onder curatele stellen en ontmantelen bijvoorbeeld door liquidatie, verkoop of fusie met een andere bank.² Het CPB betoogt dat ook voor Nederlandse toezichthouders een dergelijk bindend raamwerk wenselijk zou kunnen zijn.

Aanbeveling

De commissie meent dat, in aanvulling op de uitbereiding van het interventie-instrumentarium zoals hierboven aan de orde is geweest, het wenselijk is nader te onderzoeken in hoeverre een bindend raamwerk voor interventies door de toezichthouder naar Amerikaans voorbeeld ook in Nederland navolging verdient.

Een dergelijk raamwerk voorkomt uitstelgedrag bij de toezichthouder door voor te schrijven dat een toezichthouder bepaalde maatregelen neemt als de financiële gezondheid van een bank van tevoren vastgestelde drempelwaarden overschrijdt. Op die manier wordt voorkomen dat de toezichthouder ingrijpen bij probleembanken te lang uitstelt. Het is volgens de commissie van belang dat, nadat de drempelwaarde bereikt is door een instelling en de toezichthouder dus zal moeten ingrijpen, er ruimte bestaat om tot een op de specifieke problematiek toegesneden oplossing te komen voor de instelling.

13.4 De sector zelf

Het goed functioneren van de financiële markten is gebaat bij vertrouwen in en tussen de banken. Wanneer het vertrouwen in een bank afneemt, heeft dit niet alleen consequenties voor deze individuele bank maar ook voor het financiële systeem als geheel. Zo werkt de interbancaire markt volledig op basis van onderling vertrouwen. Deze markt kan worden gedefinieerd als het geheel van tegoeden en verplichtingen die voor de korte termijn worden aangehouden tussen financiële instellingen onderling. Er zijn verschillende redenen waarom de interbancaire markt een nuttig instrument voor een financiële instelling is. Een financiële instelling moet bijvoorbeeld een bepaalde hoeveelheid geld in kas hebben. Zowel te veel als te weinig geld in kas hebben is ongunstig. Om de kaspositie te optimaliseren schuiven banken met overschotten aan het eind van de dag geld toe aan andere banken die met een tekort zitten. De

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 8 december 2011

² Dit raamwerk is in de Verenigde Staten ontwikkeld naar aanleiding van de zogenoemde «savings and loans»- crisis die zich in de jaren tachtig en negentig in de Verenigde Staten voltrok.

interbancaire markt speelt dus een belangrijke rol bij het zo efficiënt mogelijk laten verlopen van bankactiviteiten. Onder normale omstandigheden is die markt heel liquide. Het gevolg is wel dat het lot van alle banken aan elkaar gekoppeld is. Na de val van Lehman Brothers in september 2008, toen voor iedereen duidelijk werd dat er sprake was van een systeemcrisis die ook de Nederlandse banken zou kunnen treffen, hebben de banken zich ingespannen om elk risico te vermijden dat ze besmet zouden raken met andermans problemen, de «besmette activa». Het besef dat niemand met zekerheid kon stellen of er nog bepaalde risico's op de balans van een bank stonden, en zo ja, hoe groot deze risico's vervolgens zouden kunnen zijn, maakte dat het onderlinge vertrouwen nagenoeg verdwenen was en de financiële markten niet meer (goed) functioneerden. De heer Ruding, deskundige, vertelt hierover in zijn openbaar verhoor:

De heer Ruding: «Wat je dan krijgt, is te betreuren maar heel normaal. Iedereen schrikt ineens en wordt zeer voorzichtig. Dat is op zich niet slecht natuurlijk, en misschien een beetje laat, maar dat betekent dat de zogenaamde interbancaire markt, de olie die nodig is om zo'n heel raderwerk wereldwijd te laten functioneren, niet meer functioneert; die droogt op en wordt illiquide. Dat betekent dat de onderlinge kredietverlening van banken, die elkaar voortdurend korte kredieten geven, overnight, of soms wat langer, bijvoorbeeld een week, niet meer functioneerde. Dit raderwerk loopt vast, misschien niet binnen één dag maar binnen twee dagen, omdat er geen olie meer in zit. Dat betekent dat een heleboel banken die toevallig aan de debetkant zitten, zichzelf niet meer kunnen financieren. Dan krijg je een tsunami.»¹

Banken waren niet langer bereid om geld uit te lenen aan elkaar en wilden ook zo snel mogelijk van hun kredieten op langere termijn af uit vrees dat deze niet meer terugbetaald zouden worden. Dit onderlinge wantrouwen heeft er mede toe geleid dat banken niet in staat bleken de zorgen die ze hadden over de ontstane situatie met elkaar te delen. Zo werd de val van Lehman binnen de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) «in de marge van de vergadering, buiten de agenda om» besproken.² In een dergelijke situatie bleek het bespreken van mogelijke oplossingen al helemaal niet aan de orde. De heer Staal, voorzitter van de NVB, licht in zijn openbare verhoor toe:

De heer Staal: « (...) Ik denk ook niet dat het zo kan zijn dat banken daarover hun gezamenlijke zorg zo ver delen dat zij met een plan komen, want dan zou je concurrentiegevoelige informatie moeten delen. Dat heeft een mededingingsaspect, maar daar schuilen natuurlijk ook gewone concurrentiële verhoudingen achter. Ik denk dat het een utopie is om te veronderstellen dat banken in zo'n situatie met een plan zouden kunnen komen.»²

De commissie stelt vast dat de Nederlandse bankensector zich primair als een reactieve sector heeft opgesteld. De voorzitter van de NVB verklaart dit onder andere aan de hand van de onderlinge concurrentieverhoudingen en de grote diversiteit binnen de Nederlandse bankensector. Volgens de heer Staal mogen de banken en de NVB niet proactief optreden.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ruding, 7 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Staal, 11 november 2011.

De heer Staal: «(...) Die diversiteit zorgt ervoor dat je, terugkijkend, misschien wel iets zou kunnen bedenken, maar dat je in het ontstaan van zo'n crisis niet een positie hebt en ook niet mag hebben om daar bij elkaar te gaan zitten en te zeggen: zo en zo zou het moeten en op die manier zouden wij eruit komen, minister, of toezichthouder, u moet dat en dat doen. Je komt niet veel verder dan het signaleren van problemen.»¹

Op basis van het documentenonderzoek en de openbare verhoren constateert de commissie dat betrokkenen uit de sector hierbij wel de nodige kanttekeningen plaatsten. Uit het dossieronderzoek rond de garantieregeling komt het gebrek aan coördinatie tussen banken onderling en het gebrek aan bereidheid om elkaar te ondersteunen duidelijk naar voren. Ook de heer Van Dijkhuizen, financieel directeur van NIBC, constateert dat banken in Nederland niet geneigd waren elkaar te helpen. «Dat was op dat moment niet de sterkste kant van de financiële sector», aldus de heer Van Dijkhuizen. Banken zouden elkaar volgens hem tijdens een systeemcrisis niet alleen moeten beconcurreren.

De heer Van Dijkhuizen: «Alle redenen om op zo'n moment te constateren dat sprake is van een systeemcrisis, en niet van een concurrentiegebeuren. Daar hoor je naar te handelen.»²

Op basis van haar onderzoek constateert de commissie dat de Nederlandse banken niet in staat zijn gebleken om als collectief te operen in de financiële crisis van 2008/2009. De commissie heeft begrip voor het feit dat individuele belangen van banken – ook, en wellicht soms zelfs juist, in een crisissituatie – tegengesteld kunnen zijn. Echter, naar het oordeel van de commissie is het voor de bankensector, die binnen onze samenleving zo'n belangrijke positie inneemt, essentieel om tijdens een crisis de gezamenlijke belangen te benoemen en daarop actie te ondernemen. De commissie vindt dat de bankensector te veel voorbij is gegaan aan haar maatschappelijke functie. De Nederlandse banken zijn niet in staat gebleken, ook niet binnen de NVB, om in deze ernstige financiële systeemcrisis oplossingen voor te stellen voor problemen die hen allen aangingen.

Hebben de banken op dit punt iets geleerd? De commissie merkt op dat volgens de heer Staal de banken nu eerder geneigd lijken te zijn om over gemeenschappelijke problematiek te spreken.

De heer Staal: «Ik denk dat de crisis de banken veel heeft geleerd. Ook in het begin van uw vraagstelling: doen banken zelf ook iets? Ik kan mij voorstellen dat banken in deze eurocrisis meer uitwisselen dan in de crisis destijds. Van een bankencrisis, een financiële crisis zoals we die zich in 2007, 2008 hebben zien ontrollen zijn ook de banken geschrokken. Het is niet zo dat ze dat als normaal hebben gezien. Je merkt inderdaad nu ook wel dat banken als wij praten over de eurocrisis sneller geneigd zijn om daar gemeenschappelijk over te praten.»³

Aanbeveling

De commissie is van mening dat de NVB de positie heeft om niet alleen over gemeenschappelijke problemen te praten, maar ook om daar gemeenschappelijke oplossingen voor aan te dragen. De commissie beveelt de banken aan om hierover de discussie aan te gaan en te komen met voorstellen voor de wijze waarop de NVB zich in financiële crises

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Staal, 11 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Van Dijkhuizen, 21 november 2011.

³ Openbaar verhoor van de heer Staal, 11 november 2011.

dient op te stellen en op te treden richting het ministerie van Financiën en de beide toezichthouders. De commissie is van mening dat een dergelijke opstelling van de bankensector in Nederland een belangrijke bijdrage kan leveren aan de bescherming van de stabiliteit van het Nederlandse financiële stelsel.

Op diverse plekken is door verschillende bestuurders uit de financiële wereld geconstateerd dat de financiële sector en de politiek de afgelopen tien jaar steeds verder uit elkaar zijn gegroeid. De commissie vindt dat die kloof weer verkleind moet worden. Zij roept daarom de NVB en andere belangenbehartigende organisaties uit de sector op om samen met de politiek op te trekken, niet enkel om de eigen belangen van de sector en de instellingen te behartigen, maar om samen te werken aan een duurzaam, gezond en stabiel financieel stelsel.

HOOFDSTUK 14 VERANTWOORDING

14.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt door de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (hierna: commissie) verantwoording afgelegd over de onderzoeksaanpak. Daarnaast gaat de commissie in op de ervaringen met de eerste parlementaire enquête sinds de inwerkingtreding van de Wet op de parlementaire enquête 2008 (WPE 2008).

14.2 Onderzoeksaanpak

In het onderzoek zijn vijf fasen onderscheiden: literatuurstudie en dossieronderzoek, besloten voorgesprekken, de openbare verhoren, de eindrapportage en de afronding van het onderzoek. Op deze fasen wordt in deze paragraaf nader ingegaan.

Inwerkprogramma

De commissie is in november 2010 gestart met een inwerkprogramma om meer vertrouwd te raken met het onderwerp van het onderzoek. Tijdens dit inwerkprogramma zijn er diverse bijeenkomsten geweest van commissie en staf, waarbij deskundigen zijn uitgenodigd en waarbij door betrokken instellingen een aantal technische briefings is verzorgd. De informatie die de commissie heeft verkregen in deze bijeenkomsten is als achtergrondinformatie betrokken bij het onderzoek. In bijlage 7 is een overzicht opgenomen van de personen die de commissie tijdens het inwerkprogramma heeft gesproken.

Literatuurstudie

De commissie heeft gebruik gemaakt van drie verschillende typen bronnen: (i) openbare informatie zoals Kamerstukken, artikelen in wetenschappelijke tijdschriften, literatuur en artikelen verschenen in de media, (ii) informatie verkregen van het ministerie van Financiën, de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en (iii) documenten verkregen van derden zoals de betrokken financiële instellingen. Een overzicht van de bestudeerde openbare literatuur is opgenomen in de literatuurlijst (bijlage 8) van dit rapport. In bijlagen 9 en 10 is een overzicht opgenomen van de relevante Kamerstukken en Handelingen.

Op basis van artikel 6 van de WPE 2008 heeft de commissie een grote hoeveelheid informatie gevorderd bij de betrokken autoriteiten en financiële instellingen. Het betreft vooral afschriften van interne documenten zoals e-mails. Ook heeft de commissie op basis van artikel 5 van de WPE 2008 zogenoemde schriftelijke inlichtingen gevorderd. Dit betekent dat aan de autoriteiten en de financiële instellingen gevraagd is om bepaalde informatie te verzamelen en op een door de commissie gespecificeerde wijze ter beschikbaar te stellen. In totaal zijn bijna 700 ordners aan informatie verzameld.

Proces van informatieverstrekking

Bij het verkrijgen van informatie door de commissie moet een onderscheid gemaakt worden tussen het «verstrekken van informatie» en het «ter inzage krijgen van informatie». Onder verstrekken wordt verstaan dat de commissie fysiek de beschikking krijgt over bijvoorbeeld afschriften van documenten. De documenten berusten onder de commissie voor de duur van het onderzoek en worden door de commissie gearchiveerd.

Informatie die de commissie ter inzage krijgt, blijft eigendom van de «leverancier», berust niet onder de commissie en wordt niet in het archief van de commissie opgenomen.

Al voor de instelling van de enquêtemissie is de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (Tcofs) gestart met het overleg met het kabinet, DNB en de AFM over de informatievoorziening ten behoeve van het tweede deel van het onderzoek. De Tcofs heeft in juli 2010 de eerste verzoeken aan deze partijen gezonden om informatie beschikbaar te stellen.

Het proces om te komen tot een protocol met afspraken over de (wijze van) informatievoorziening door genoemde partijen en het uiteindelijk door de commissie verkrijgen van alle relevante informatie heeft vele maanden gekost. De commissie concludeert dat door de schoorvoetende medewerking door de autoriteiten een behoorlijke vertraging is ontstaan. Uiteindelijk zijn pas kort voor de besloten voorgesprekken in mei 2011 de laatste documenten geleverd, die al kort na de instelling van de commissie gevorderd zijn. De commissie betreurt dit.

De commissie heeft ook informatie gevorderd bij een aantal financiële instellingen, dat betrokken is geweest bij de onderzochte maatregelen. Het gaat om de volgende instellingen: ABN AMRO Bank N.V., ASR Nederland N.V., RBS N.V., RFS Holdings B.V., ING Groep N.V., AEGON N.V., Vereniging AEGON, SNS REAAL N.V. en Stichting Beheer SNS REAAL. Ook de informatievoorziening door deze instellingen heeft veel tijd in beslag genomen. Door ING Groep is een deel van de informatie ter inzage gegeven aan de commissie gedurende het onderzoek.

Een delegatie van de commissie heeft inzage gekregen in de notulen van ministerraden. Het kabinet heeft daarnaast geobjectiveerde samenvattingen van de relevante passages van de ministerraden vertrouwelijk verstrekt aan de commissie. Later in dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

Vertrouwelijkheid van informatie

Door het onderwerp van het onderzoek was vanaf het begin duidelijk dat de commissie te maken zou krijgen met de geheimhoudingsverplichting voor de financiële toezichthouders op basis van artikel 1:89 van de Wet op het financieel toezicht (Wft). De toezichthouders en de minister van Financiën hebben zich op deze geheimhoudingsbepaling beroepen. De commissie heeft zich vervolgens op het standpunt gesteld dat het belang van de parlementaire enquête, uitgedrukt in de verplichting tot medewerking uit de WPE 2008, voorrang moest krijgen boven de geheimhoudingsverplichtingen uit de Wft.

Dit heeft geleid tot een uitgebreide briefwisseling en een aantal gesprekken tussen de commissie en deze autoriteiten. De minister van Financiën (namens het kabinet), de president van DNB en de voorzitter van de AFM hebben ingestemd met het aan de commissie verstrekken van informatie. Zij hebben daarbij echter de, in hun ogen, toezichtvertrouwelijk informatie weggelaten. Deze beperking in de informatieverschaffing vormde een belemmering voor de commissie om gedegen onderzoek te doen. Zij heeft daarom opnieuw bij de autoriteiten aangedrongen op volledige medewerking.

Het kabinet heeft uiteindelijk de bereidheid getoond om verdere medewerking te verlenen. Deze medewerking is afhankelijk gemaakt van een voorlichting die medio februari 2011 door de minister van Financiën, mede op verzoek van DNB en de AFM, gevraagd is aan de Afdeling advisering van de Raad van State op grond van artikel 21a, eerste lid van de Wet op de Raad van State. De minister vroeg voorlichting over de spanning die is gesignaleerd tussen de mogelijke verstrekking van vertrouwelijke toezichtinformatie door de minister van Financiën, DNB en de AFM aan de commissie en de geheimhoudingsverplichtingen op grond van het op Europese richtlijnen gebaseerde stelsel van geheimhouding, neergelegd in artikel 1:89 en verder van de Wft. De Kamer is door de minister van Financiën geïnformeerd over de voorlichting.¹

Op 11 maart 2011 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State haar voorlichting uitgebracht.²

De afdeling adviseerde onder meer om gelet op het zwaarwegende belang van een adequate informatievoorziening voor de Staten-Generaal vanwege hun controlerende taak enerzijds, en de in het recht van de Europese Unie verankerde geheimhoudingsplicht ten aanzien van financiële instellingen anderzijds, tot een benadering te komen die zoveel als mogelijk aan beide belangen recht doet, zodanig dat die in lijn is met het recht van de Europese Unie alsook recht doet aan de constitutionele taak van de Staten-Generaal.

Naar aanleiding van deze voorlichting hebben het kabinet, DNB en de AFM besloten de commissie vertrouwelijke inzage te geven in de toezichtvertrouwelijke passages van documenten die al aan de commissie waren verstrekt. Hiertoe zijn door het ministerie van Financiën, DNB en de AFM datarooms ingericht, die op verzoek toegankelijk waren voor de commissie en de staf. De commissie blijft van oordeel dat alle informatie aan haar verstrekt had kunnen worden, maar heeft zich neergelegd bij de mogelijkheid tot inzage. Dit mede om te voorkomen dat er nog meer vertraging zou ontstaan. In Box 14.1 wordt nader ingegaan op het informatieprotocol met de autoriteiten.

Box 14.1 Informatieprotocol met autoriteiten

Met het kabinet is in december 2010 een informatieprotocol afgesloten, waarin afspraken zijn gemaakt over de (wijze van) informatievoorziening door het kabinet aan de commissie. Het is bij een parlementaire enquête gebruikelijk om een dergelijk informatieprotocol af te sluiten met het kabinet.

Het protocol (zie bijlage 14) bevat de afspraken tussen de enquêtecommissie en het kabinet betreffende het verstrekken van schriftelijke inlichtingen, het kennisnemen van onder het kabinet berustende documenten en mondelinge contacten buiten een verhoor. In het protocol is aansluiting gezocht bij het Protocol van afspraken voor onderzoek van de Kamer van 14 januari 2002.³ De afspraken in het protocol vormen een nadere uitwerking en invulling van de relevante bepalingen uit de WPE 2008. Zo bevat het protocol afspraken over de wijze waarop wordt omgegaan met vertrouwelijke informatie en de wijze waarop de commissie over deze informatie kan beschikken. Op grond van het protocol en ter waarborging van de vertrouwelijkheid heeft de commissie diverse maatregelen getroffen. De medewerkers van de commissie hebben, aanvullend aan de wettelijke geheimhoudingsverplichting voor ambtenaren, een

¹ Kamerstuk 31 980, nr. 38.

² Staatscourant 2011, nr. 5695.

³ Staatscourant 2002, nr. 37.

uitgebreide geheimhoudingsverklaring ondertekend en er is een nalevingsambtenaar aangesteld. Daarnaast zijn er extra beveiligingsmaatregelen genomen voor de werkplekken van de commissie en de staf.

DNB en de AFM beschikten over een grote hoeveelheid relevante, voornamelijk vertrouwelijke informatie. Beide partijen zouden zonder nadere afspraken naar verwachting slechts weinig informatie aan de commissie verstrekken. De commissie heeft om die reden besloten om ook met de toezichthouders een informatieprotocol af te sluiten.

Ten behoeve van de inzage in toezichtvertrouwelijke informatie zijn met het kabinet, DNB en de AFM in aanvulling op het protocol nadere afspraken gemaakt (zie bijlage 14). Ten slotte zijn in aanvulling op het protocol met DNB nog nadere afspraken gemaakt over de verstrekking van een digitale versie van de geleverde documenten (zie bijlage 14).

Besloten voorgesprekken

De commissie heeft gebruik gemaakt van het instrument van het besloten voorgesprek. De voorgesprekken hebben plaatsgevonden met personen die betrokken zijn geweest bij de onderzochte maatregelen. Dit instrument is nieuw in de WPE 2008, maar is qua opzet wel eerder toegepast bij parlementaire enquêtes. De WPE 2008 bevat een aantal bepalingen voor de besloten voorgesprekken. Zo bepaalt artikel 8 WPE 2008 dat de commissie geheimhouding moet bewaren over de inhoud van de voorgesprekken. Verder bepaalt de WPE 2008 dat de verslagen van de voorgesprekken niet in te zien zijn.

Het belangrijkste doel van de besloten voorgesprekken was de voorbereiding op de openbare verhoren. Daarnaast heeft de commissie de volgende doelen onderscheiden:

- het toetsen van bevindingen van eerder uitgevoerd onderzoek;
- het vergroten van kennis en inzicht in de materie;
- het vernemen van de informatie en mening van de verschillende actoren;
- het vergemakkelijken van de selectie van personen voor de openbare verhoren.

Op basis van de literatuurstudie en het dossieronderzoek is een selectie gemaakt van uit te nodigen personen voor de besloten voorgesprekken. In mei en juni zijn de meeste voorgesprekken gehouden en een aantal in de maanden daarna. Met een aantal personen zijn meerdere voorgesprekken gevoerd. Daarnaast zijn er ook twee voorgesprekken met meerdere personen gehouden. In totaal zijn 76 voorgesprekken gehouden met 71 personen. In bijlage 5 wordt een overzicht gegeven van de voorgesprekken.

De commissie is van mening dat mede door het besloten karakter, de voorgesprekken een waardevolle bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek.

Openbare verhoren

Op basis van de eerste twee fases van het onderzoek heeft de commissie haar bevindingen geanalyseerd en vervolgens een selectie gemaakt van op te roepen personen voor de openbare verhoren. Daarbij is het uitgangspunt gehanteerd dat een persoon alleen opgeroepen werd voor

een verhoor als er eerst een besloten voorgesprek had plaatsgevonden. In totaal zijn er 61 verhoren gehouden met 48 personen. Een aantal personen is voor meerdere verhoren opgeroepen. In de periode van 7 november tot 9 december 2011 zijn in totaal 54 verhoren gehouden met 46 personen. Op 25 en 27 januari 2012 zijn nog zeven openbare verhoren gehouden met acht personen over specifiek de aankoopkosten van de Nederlandse delen van Fortis. Een van de verhoren is met twee getuigen gevoerd. Alle verhoren hebben in de openbaarheid plaatsgevonden. In bijlage 4 wordt een overzicht gegeven van de verhoren.

Het doel van de openbare verhoren was:

- het verkrijgen van bevestiging van bepaalde feiten of hypothesen uit uitgevoerd onderzoek en uit de besloten voorgesprekken;
- tot inzicht en oordeelsvorming komen over de genomen crisismaatregelen, op basis waarvan aanbevelingen voor de toekomst gedaan kunnen worden;
- het publiekelijk vernemen van de mening van verschillende actoren;
- het bieden van gelegenheid tot openbare verantwoording.

De woordelijke verslagen van de openbare verhoren zijn in een bijlage bij dit rapport gevoegd en zijn al eerder ter inzage gelegd voor een ieder. In het rapport worden citaten uit de openbare verhoren gebruikt ter onderbouwing en/of verduidelijking.

Buitenlandse personen

De financiële crisis had een mondiaal karakter. Bij de onderzochte casussen zijn diverse buitenlandse personen en instellingen betrokken in het bijzonder uit België en IJsland. De commissie heeft alle naar haar oordeel voor het onderzoek relevante personen uitgenodigd voor een voorgesprek en opgeroepen voor een openbaar verhoor. In bijlage 6 is een overzicht opgenomen van deze in totaal 21 personen.

In de meeste gevallen is de uitnodiging van de commissie door de buitenlandse getuige of deskundige afgewezen. De commissie heeft op diverse manieren geprobeerd betrokkenen te overtuigen van het belang van hun bijdrage aan het onderzoek van de commissie. Er is veelvuldig contact gelegd en aangedrongen op medewerking, waarbij tevens gebruik is gemaakt van de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging. De commissie betreurt het dat slechts door enkele buitenlandse personen medewerking is verleend. Door bijna alle buitenlandse personen is aangegeven dat ze niet willen meewerken, omdat zij daartoe niet verplicht kunnen worden. Een aantal van hen heeft daarnaast gewezen op juridische bezwaren vanuit de nationale wetgeving of op de drukke agenda.

Archief

Bij het archiveren van de onder de commissie berustende documenten, is door de commissie afgewogen welke informatie als openbaar en welke als vertrouwelijk moest worden geclassificeerd. De commissie hecht groot belang aan het uitgangspunt van de WPE 2008 dat door haar gebruikte informatie na afronding van het onderzoek zo veel mogelijk voor een ieder beschikbaar komt.

De commissie heeft om deze reden van transparantie vanaf het begin van het onderzoek uitgebreid overleg gevoerd met de «leveranciers» van door de commissie gevorderde informatie. Dit heeft niet altijd geleid tot het door de commissie gewenste resultaat. Een groot deel van de aan de

commissie verstrekte informatie is, met een beroep op een verschoningsgrond uit de WPE, aangemerkt als vertrouwelijk.

De commissie is van mening dat niet in alle gevallen terecht een beroep is gedaan op een verschoningsgrond. De commissie heeft uiteindelijk een afweging gemaakt tussen het belang van transparantie en het belang van een zo volledig mogelijk onderzoek. De commissie heeft er voor gekozen dit laatste belang te laten prevaleren en daarmee aanvaard dat een groot deel van de onder haar berustende informatie na afronding van de enquête niet in de openbaarheid zal komen. De commissie heeft de mogelijkheid om op basis van artikel 40 WPE 2008 beperkingen te stellen aan de openbaarheid van informatie. Om het vertrouwelijke karakter van de gevorderde informatie te handhaven heeft de commissie besloten deze beperking toe te passen bij een groot deel van de verstrekte informatie. Zij stelt tevens beperkingen aan voor intern beraad in de commissie opgestelde documenten.

Informatie die de commissie heeft ontvangen naar aanleiding van hetgeen in de besloten voorgesprekken is opgemerkt, is toegevoegd aan het verslag van het betreffende voorgesprek. Conform artikel 8, lid 3 en artikel 40, lid 2 van de WPE 2008 bewaart de commissie geheimhouding over deze voorgesprekken en zijn beperkingen gesteld aan de openbaarheid van de verslagen van de voorgesprekken, waardoor niemand meer inzage heeft in deze verslagen.

De commissie heeft gedurende de onderzoeksperiode en voornamelijk gedurende de periode van de openbare verhoren enkele honderden brieven en e-mailberichten ontvangen, waarbij het initiatief bij de afzender lag. Het gaat hierbij dus niet om gevorderde informatie. Hoewel het voor de commissie onmogelijk was om op alle brieven en e-mailberichten inhoudelijk in te gaan, heeft de commissie alle ontvangen relevante informatie betrokken bij het onderzoek en bij de oordeelsvorming. Alle brieven zijn opgenomen in het archief van de commissie, waarbij de commissie beperkingen heeft gesteld aan de openbaarheid van deze informatie, mede in het belang van de brievenrijvers.

In artikel 38 WPE 2008 is bepaald dat onder de commissie berustende documenten de dag na de aanbieding van het rapport aan de Kamer, ter inzage beschikbaar zijn voor alle Kamerleden. Alle door de commissie gevorderde documenten waaraan zij geen beperkingen heeft gesteld, zijn een dag na publicatie ter inzage voor een ieder.¹ Nadat de commissie verantwoording heeft afgelegd aan de Kamer over haar werkzaamheden wordt het archief van de commissie overgedragen aan de Kamer. De commissie acht het wenselijk dat de Kamer de beperkingen die door de commissie aan de openbaarheid zijn gesteld, handhaaft.

Afronding onderzoek

De commissie heeft haar onderzoek afgerond in bijna 17 maanden. De kosten voor de parlementaire enquête blijven naar verwachting binnen het begrote bedrag van 1,8 miljoen euro. De commissie rekt op een spoedige behandeling van het rapport door de Kamer. Het is de eerste parlementaire enquête onder de WPE 2008. Het is daarnaast negen jaar geleden dat de Kamer een parlementaire enquête heeft gehouden. De commissie heeft om deze redenen een aantal aspecten met betrekking tot het proces van de parlementaire enquête beschreven waar ze ervaring mee heeft opgedaan. Daarnaast heeft de commissie ervaren dat de bestaande organisatie van de Kamer niet optimaal is ingericht voor een

¹ Artikel 39 WPE 2008.

project als een parlementaire enquête. Kort na de publicatie van het rapport brengt de commissie hierover verslag uit aan het Presidium van de Kamer.

Extern onderzoek

De commissie heeft voor het casuonderzoek naar de maatregelen gericht op ING een aantal vragen voorgelegd aan BDO Accountants & Belastingadviseurs B.V. Deze betroffen de Illiquid Assets Backup Facility (IABF), zoals in 2009 door ING overeengekomen met de Nederlandse Staat, en meer in het bijzonder de behandeling van de Alt-A-portefeuille van ING Direct US onder de Amerikaanse boekhoudregels. Gezien het specialis-tische onderwerp vond de commissie het noodzakelijk om hiervoor de specifieke kennis in te schakelen van een accountantskantoor. Om de onafhankelijkheid van het onderzoek te garanderen is daarbij gekozen voor een kantoor dat niet op enigerlei wijze bij de casus betrokken is geweest. De rapportage van BDO is bijgevoegd in bijlage 11. De resultaten van dit externe onderzoek zijn meegenomen in het hoofdstuk over ING.

Kwaliteitsborging

Om de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen heeft de commissie in navolging van het eerste deel van het onderzoek door de Tcofs een klankbordgroep ingesteld. De klankbordgroep heeft regelmatig met de commissie gereflecteerd en geadviseerd over de (tussen-) resultaten van het onderzoek.

De klankbordgroep bestaat uit:

- de heer prof. dr. A.W.A. Boot, hoogleraar in ondernemingsfinanciering en financiële markten, Universiteit van Amsterdam;
- de heer prof. dr. H.A. Benink, hoogleraar Banking and Finance, Universiteit van Tilburg;
- de heer drs. J.C. Kragt;
- de heer prof. mr. dr. E.R. Muller, hoogleraar Veiligheid en Recht, Universiteit van Leiden.

De commissie heeft zich juridisch laten bijstaan door Van der Feltz advocaten. Zij hebben een aantal adviezen uitgebracht gedurende het onderzoek.

Ter voorbereiding op de voorgesprekken en de openbare verhoren heeft de commissie zich laten bijstaan door twee trainers van het Studie-centrum Rechtspleging, mevrouw mr. M. E. Leijten en de heer mr. R.M. Kooijmans.

Afstemming met de vaste commissie voor Financiën

Het onderzoeksterrein van de commissie was en is nog volop in beweging. Er hebben zich steeds nieuwe ontwikkelingen rond de maatregelen en in de financiële sector voorgedaan, terwijl ook regelgevers en toezichhouders regelmatig voorstellen hebben gedaan en aanvullende maatregelen hebben getroffen. Voor een goede uitvoering van het onderzoek zijn de afspraken gehandhaafd die de Tcofs had met de vaste commissie voor Financiën over (mogelijke) samenloop van werkzaamheden. Uitgangspunt hierbij was dat de enquêtecommissie het voortouw had daar waar het ging over evaluatie van of reflectie op de onderzochte maatregelen en de vaste commissie bij actuele zaken of direct te treffen maatregelen. Vanzelfsprekend is zoveel als mogelijk rekening gehouden met de actualiteit, zeker als het gaat om het formuleren van lessen voor de toekomst.

14.3 Samenstelling staf

De staf van de commissie bestaat uit ambtenaren van de Kamer, gedetacheerde ambtenaren en extern geworven medewerkers. Ook heeft de commissie een externe voorlichter aangetrokken vanaf het moment dat met de openbare verhoren werd gestart.

De samenstelling van de staf is als volgt:

- de heer ir. G.F.C. van Leiden, griffier
- mevrouw drs. N.H.C. Koot, onderzoekscoördinator
- de heer J.F.P.M. van de Wiel MSc, adjunct-griffier en stafmedewerker onderzoek
- de heer ir. C.H. Beun MTD., stafmedewerker onderzoek
- de heer drs. J.D.D. Daemen, stafmedewerker onderzoek
- de heer drs. R. Grandia, stafmedewerker onderzoek
- mevrouw drs. M. Harpe, stafmedewerker onderzoek
- de heer M.J.H. Kruithof BSc., stafmedewerker onderzoek
- de heer dr. J.J.G. Lemmen, stafmedewerker onderzoek
- de heer mr. drs. T.W.M. van der Sanden, stafmedewerker onderzoek
- mevrouw L. Vissenberg MSc., stafmedewerker onderzoek
- mevrouw mr. B. van Mourik, jurist
- de heer R.F.A.M. Starrenburg, informatiespecialist
- mevrouw drs. V.S. Mokiem, commissieassistent
- de heer R. Sebes, voorlichter

De volgende personen hebben tijdelijk deel uitgemaakt van de staf: mevrouw mr. E.B. Pronk, mevrouw mr. D. Brugman, mevrouw M. Rotermundt, mevrouw M. van Stavereen, mevrouw A. van Willigen en de heer D. van der Houwen. Daarnaast hebben de Kamerbodes mevrouw M.C. de Meijier en mevrouw I. Gijselman de commissie bijgestaan tijdens de vele vergaderingen, voorgesprekken, verhoren en andere bijeenkomsten.

De commissie is bij het onderzoek, de voorgesprekken en de verhoren ondersteund door een groot aantal medewerkers van de interne diensten als Bodedienst en Postzaken, Dienst Verslag en Redactie, Facilitaire Dienst, Restaurantbedrijf, Beveiligingsdienst, Dienst Automatisering, Stafdienst Voorlichting, Dienst Communicatie, Stafdienst Personeel & Organisatie, Stafdienst Financieel-Economische Zaken, Dienst Informatievoorziening, Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, de Griffie en de Diensten Commissie-ondersteuning. De commissie is alle medewerkers die haar hebben ondersteund tijdens de vele werkzaamheden en bijeenkomsten zeer erkentelijk.

14.4 Ervaringen met de WPE 2008 en het Reglement van Orde

De Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel is de eerste enquêtecommissie die werkt met de WPE 2008 sinds de inwerkingtreding van deze wet op 1 april 2008. De ervaringen met eerdere parlementaire enquêtes, waarvan de laatste Bouwnijverheid (2002) en Srebrenica (2003), zijn de basis geweest voor de nieuwe wet. De commissie is in het kader van dit onderzoek geconfronteerd met een aantal onduidelijkheden dat betrekking heeft op de WPE 2008, het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvO) en de Regeling parlementair en extern onderzoek. Aanvullend op de eerdere paragrafen in dit hoofdstuk en de problematiek rond de toezichtvertrouwelijkheid (zie hoofdstuk 11) worden deze zaken besproken en worden mogelijke oplossingen aangedragen.

In de eerste plaats komt een aantal zaken aan de orde dat betrekking heeft op specifieke bepalingen in de WPE 2008. In de tweede plaats wordt ingegaan op meer algemene onderwerpen in het kader van het proces van de parlementaire enquête. In de derde plaats wordt aandacht besteed aan het RvO en de Regeling parlementair en extern onderzoek. De commissie beveelt de Kamer aan om, gelet op de ervaringen van de commissie die in dit hoofdstuk worden beschreven, te kijken naar mogelijke verbeteringen en aanscherpingen van de Wet op de parlementaire enquête 2008 en het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

Informatieverschaffing (artikelen 5 en 6 WPE 2008)

De WPE 2008 bevat geen expliciete regeling over het vertrouwelijk verstrekken van informatie. Uitgangspunt in de wet is dat de informatie zonder beperkingen (openbaar) aan de commissie wordt verstrekt of dat deze met een beroep op een in de WPE 2008 genoemde verschoningsgrond niet wordt verstrekt. Dit neemt niet weg dat er afspraken kunnen worden gemaakt over het met beperkingen (vertrouwelijk) verstrekken van informatie aan een enquêtecommissie. In de memorie van toelichting bij de WPE 2008 wordt hierover opgemerkt dat het in de praktijk voorkomt dat bewindspersonen met een beroep op het belang van de Staat informatie vertrouwelijk aan enquêtecommissies verschaffen. Afspraken hierover kunnen worden vastgelegd in een informatieprotocol, hetgeen ook gebeurd is in het kader van deze enquête. De commissie merkt op dat, omdat veel vertrouwelijke informatie bij de toezichthouders DNB en AFM berustte, het voor de hand lag om ook met deze partijen een dergelijk protocol af te sluiten. Zonder een dergelijk protocol van afspraken zou de commissie naar alle waarschijnlijkheid niet over de benodigde informatie hebben kunnen beschikken.

Zoals beschreven in paragraaf 14.1 is op basis van de protocollen maar een beperkt deel van de informatie zonder beperkingen (openbaar) aan de commissie verstrekt. Dat wil zeggen dat slechts een klein deel van de onder de commissie berustende documenten na aanbieding van het rapport aan de Kamer, voor een ieder ter inzage zal komen. Daarnaast heeft de commissie moeten aanvaarden dat zij een belangrijk deel van de relevante informatie slechts heeft kunnen inzien. Dit betreft de informatie die valt onder de geheimhoudingsverplichting van artikel 1:89 van de Wet op het financieel toezicht.

De commissie meent dat het feit dat slechts een klein deel van de door de commissie in haar onderzoek gebruikte informatie in de openbaarheid kan komen te weinig recht doet aan het gewicht van het instrument van de parlementaire enquête, waarbij openbare informatieverschaffing en verantwoording essentieel zijn.

Onverminderd het bovenstaande kan over de wijze van informatieverschaffing een aantal opmerkingen worden gemaakt over de artikelen 5 en 6 WPE 2008. Op grond van deze artikelen bepaalt de commissie de wijze waarop documenten en schriftelijke inlichtingen worden verstrekt, die door haar worden gevorderd. In de praktijk wordt de commissie gedwongen in de positie van vragende partij, waardoor een bepaalde afhankelijkheid ontstaat ten opzichte van de leverancier van de informatie. Zo is het regelmatig voorgekomen dat informatie niet op de door de commissie voorgestelde wijze of binnen de door de commissie gestelde termijn werd verschaft.

Geheimhouding over besloten voorgesprek (artikel 8, derde lid WPE 2008)

Op basis van artikel 8, derde lid, WPE 2008, zijn de leden van een enquêtecommissie verplicht geheimhouding te bewaren over hetgeen hen tijdens het voorgesprek ter kennis komt. Voor degenen met wie een voorgesprek wordt gehouden, geldt deze geheimhoudingsverplichting niet. De commissie is van oordeel dat ook degene met wie een besloten voorgesprek wordt gevoerd geheimhouding dient te bewaren over de inhoud van het voorgesprek. De commissie is zich bewust van het feit dat een algehele geheimhoudingsverplichting op gespannen voet staat met de verplichting die ondergeschikten veelal hebben jegens hun werkgever. Zo is het in het kader van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid van belang dat ambtenaren informatie, welke tijdens het besloten voorgesprek met de commissie is gewisseld, kunnen delen met de bewindspersoon. De commissie is dan ook voorstander van een geheimhoudingsverplichting die betrekking heeft op andere terreinen dan de werkring van de personen met wie een voorgesprek wordt gehouden.

Ondertekening verslagen voorgesprekken (artikel 8, vierde lid WPE 2008) en verslagen openbare verhoren (artikel 11, derde lid WPE 2008)

Op basis van artikel 8, vierde lid, WPE 2008 en artikel 11, derde lid, WPE 2008, moeten verslagen van besloten voorgesprekken en openbare verhoren worden ondertekend door zowel de voorzitter of een andere persoon uit de commissie als door de persoon die door de commissie is gehoord. Het betreft in de regel woordelijke verslagen. In de memorie van toelichting bij de WPE wordt de ondertekening in verband gebracht met een eventuele strafrechtelijke procedure wegens meened. Indien een verslag door degene die is verhoord is ondertekend wordt in ieder geval voorkomen dat er verschil van mening bestaat tussen de enquêtecommissie en de betrokken persoon over hetgeen tijdens een verhoor is verklaard.

In de praktijk blijken deze bepalingen in de WPE 2008 te zorgen voor een tweetal problemen. Ten eerste duurt het soms erg lang voordat een verslag ondertekend wordt en kan de commissie daardoor formeel nog geen definitieve status geven aan het verslag. Bij openbare verhoren speelt nog een tweede aspect. Iedereen heeft kennis kunnen nemen van datgene wat in het openbaar verhoor is gezegd en ook bestaat er beeldmateriaal van het verhoor. Desondanks kan het (woordelijk) verslag niet kort na een verhoor worden vastgesteld en gepubliceerd zonder ondertekening door de getuige.

De commissie is van mening dat een regeling betreffende de ondertekening van de verslagen van besloten voorgesprekken en openbare verhoren onderdeel moet blijven van de WPE 2008. Het is naar het oordeel van de commissie wel wenselijk om bij de verslagen van openbare verhoren een termijn op te nemen waarbinnen de verslagen ondertekend moeten worden. Overschrijding van deze termijn zou eventueel gekoppeld kunnen worden aan een systeem van stilzwijgende instemming met de inhoud van het verslag. Een dergelijke werkwijze kan ervoor zorgen dat de verslagen van de openbare verhoren sneller kunnen worden gepubliceerd en daarmee sneller beschikbaar zijn voor een ieder.

Tussenkomst van de minister-president of de betrokken minister (artikel 16 WPE 2008)

In artikel 16, eerste lid, WPE 2008, is bepaald dat een gewezen minister of staatssecretaris ten aanzien van informatie die betrekking heeft op de periode van zijn ambtsvervulling, uitsluitend door tussenkomst van de

minister-president medewerking kan verlenen aan een vordering van documenten of schriftelijke inlichtingen van de commissie. In artikel 16, tweede lid, WPE 2008, is verder aangegeven dat een ambtenaar die werkzaam is of is geweest voor een minister, alleen door tussenkomst van de betrokken minister medewerking kan verlenen aan een vordering van schriftelijke inlichtingen of documenten door de commissie. De achtergrond van deze bepalingen is dat de continuïteit van het regeringsbeleid, respectievelijk de ministeriële verantwoordelijkheid in de weg zou kunnen staan aan rechtstreekse informatieverschaffing door de gewezen minister respectievelijk ambtenaar aan de commissie. In de beginfase van het onderzoek hebben deze bepalingen ook geen problemen opgeleverd. De commissie heeft in de beginfase via de minister-president en via de minister van Financiën informatie gevorderd. Wel is onduidelijkheid ontstaan in de fase dat de commissie een directer contact heeft met een gewezen minister of een ambtenaar. In het kader van de besloten voorgesprekken is het voorgekomen dat door een gewezen minister of ambtenaar de toezegging werd gedaan om nog nadere informatie beschikbaar te stellen. Deze informatie werd veelal rechtstreeks aan de commissie verstrekt, zonder tussenkomst van de minister-president respectievelijk de minister van Financiën. Naar aanleiding van uitspraken die werden gedaan in het kader van de openbare verhoren is het voorgekomen dat gewezen ministers en ambtenaren de commissie op eigen initiatief rechtstreeks informatie verschafte. In deze gevallen heeft de commissie de minister-president respectievelijk de minister van Financiën geïnformeerd dat de ontvangen informatie officieel gevorderd werd. Hiermee is de mogelijkheid voor de betrokken bewindspersoon geboden om tussenbeide te komen. In alle gevallen is medewerking verleend, maar door alle betrokkenen wordt geconstateerd dat artikel 16 onvoldoende duidelijkheid biedt in de hierboven beschreven gevallen.

Inzage in de stukken van de ministerraad (artikel 20 WPE 2008)

Op basis van artikel 20, eerste lid, WPE 2008 bestaat er geen verplichting voor het kabinet om informatie aan de commissie te verstrekken over de beraadslagingen in een vergadering van de ministerraad. Wel moet op basis van artikel 20, tweede lid, WPE 2008 aan de commissie op haar vordering informatie worden verstrekt over de in die vergadering genomen beslissingen en de gronden waarop zij berusten. Er bestaat voor een enquêtecommissie geen inzagerecht in de notulen van de ministerraad, al kan een ministerraad zelf besluiten een enquêtecommissie toch inzage te verlenen.¹

De commissie constateert dat het kabinet in de meeste gevallen op constructieve wijze tegemoet is gekomen aan de verzoeken van de commissie. Zo heeft de commissie bij het kabinet informatie gevorderd en verkregen over de discussie en de besluitvorming in het kabinet over de crisismaatregelen. Verder heeft het kabinet geobjectiveerde samenvattingen van de relevante passages van de ministerraden vertrouwelijk aan de commissie verstrekt en heeft de commissie inzage gekregen in de notulen van de betreffende ministerraden. Het kabinet heeft voor deze parlementaire enquête het standpunt ingenomen dat slechts een delegatie van de commissie, bestaande uit de voorzitter, de ondervoorzitter en de griffier, de mogelijkheid krijgt tot inzage in de notulen van de ministerraad. Het argument daarbij was dat er geen inzagerecht is. Verder heeft het kabinet aangegeven dat dit een uitzondering is zonder precedentwerking naar de toekomst. De commissie is van mening dat alle leden van een parlementaire enquêtecommissie op gelijke wijze gebruik moeten kunnen maken van de mogelijkheid tot inzage.

¹ Memorie van toelichting bij de WPE 2008, Kamerstuk 30 415, nr. 6, p. 41/42.

Vertrouwelijkheid besloten voorgesprekken (artikelen 38, 39 en 40 WPE 2008)

Met ingang van de dag nadat de commissie haar rapport aan de Kamer aanbiedt, kan een ieder de documenten die onder de commissie berusten inzien, voor zover de commissie geen beperkingen heeft gesteld aan de openbaarheid. Het door de commissie stellen van beperkingen aan de openbaarheid van bepaalde documenten gebeurt op basis van artikel 40 WPE 2008. Op basis van artikel 40, tweede lid, sub e, WPE 2008 is de commissie onder andere verplicht beperkingen aan de openbaarheid van een verslag van een voorgesprek te stellen. Verslagen van besloten voorgesprekken hebben dus ook na afloop van de enquête een vertrouwelijk karakter. De verslagen kunnen na afloop van de enquête ook niet worden ingezien door Kamerleden. Met betrekking tot vertrouwelijke documenten hebben Kamerleden na afloop van de enquête immers alleen recht op inzage in gevorderde documenten (artikel 38, eerste lid, WPE 2008). Gelet op het gegeven dat het bij een verslag van een besloten voorgesprek niet gaat om een gevorderd document, bestaat er voor de Kamer dus geen recht op inzage. Opmerkelijk in dit verband is dat de Kamer vervolgens kan besluiten om de vertrouwelijkheid van een besloten voorgesprek op te heffen. Op basis van artikel 39, tweede lid, WPE 2008, is het de Kamer immers toegestaan een op grond van artikel 40 WPE gestelde beperking aan de openbaarheid op te heffen. Het is de vraag of dit de bedoeling is geweest van de wetgever. Het is een bewuste keuze geweest de verslagen van de besloten voorgesprekken, ook na afloop van de parlementaire enquête, voor iedereen buiten de kring van de commissie geheim te houden.¹ Het ligt dan ook in de rede dat de Kamer de vertrouwelijkheid van het verslag van het besloten voorgesprek niet alsnog opheft. In dit verband kan verder worden opgemerkt dat de mogelijkheid voor de Kamer om door de commissie gestelde beperkingen aan de openbaarheid van documenten op te heffen, een belangrijk argument vormde voor de autoriteiten om de commissie slechts inzage te verlenen in toezichtvertrouwelijke informatie, in plaats van deze aan de commissie te verstrekken.

De parlementaire enquête en de medewerking van buitenlanders en Eurocommissarissen

De commissie heeft in het kader van deze parlementaire enquête een aantal buitenlanders opgeroepen voor een openbaar verhoor. Zoals al eerder beschreven gaven de meeste personen aan hieraan niet mee te willen werken. Wel is met een aantal buitenlanders een besloten voorgesprek gehouden en is van een aantal van hen schriftelijke inlichtingen verkregen. Op basis van de WPE 2008 is het niet mogelijk om buitenlanders die niet in Nederland verblijf houden te verplichten tot medewerking. Ondanks het feit dat het geen belemmeringen heeft opgeleverd voor het verdere verloop, betreurt de commissie de beperkte bereidheid tot medewerking. De commissie constateert dat het voor de beeldvorming goed was geweest als met deze personen een openbaar verhoor was gehouden. Het ging immers om mensen die in het kader van de crisis een hoofdrol vervulden. De commissie zou de Kamer dan ook willen aansporen om te zoeken naar internationale mogelijkheden om de bereidheid van buitenlanders tot medewerking aan parlementaire onderzoeken of parlementaire enquêtes te vergroten. Hierbij kan worden gedacht aan bilaterale afspraken met bijvoorbeeld buurlanden of afspraken in het kader van de Benelux.

In het kader van deze parlementaire enquête heeft de commissie medewerking gevorderd van Eurocommissaris Kroes. Zij was ten tijde van

¹ Kamerstuk 30 415, nr. 6, p. 88.

de crisis Eurocommissaris mededinging. Mevrouw Kroes heeft zich altijd op het standpunt gesteld dat zij niet kon worden verplicht tot medewerking uit hoofde van haar functie als Eurocommissaris. De commissie heeft echter altijd volgehouden dat zij alleen al op grond van haar Nederlandse nationaliteit verplicht is mee te werken aan het onderzoek. Wel heeft de commissie haar geheimhoudingsverplichting op basis van artikel 339 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gerespecteerd. Met mevrouw Kroes hebben een besloten voorgesprek en een openbaar verhoor plaats gevonden. Op basis van de verkregen informatie, mede uit de openbare verhoren, heeft de commissie inzicht gekregen in het optreden van de Europese Commissie. De commissie stelt vast dat Eurocommissarissen geen algemene verplichting hebben te verschijnen voor parlementaire onderzoekscommissies en parlementaire enquêtecommissies op het niveau van de lidstaten. De commissie constateert dat Europese regelgeving een steeds belangrijkere rol speelt in de EU-lidstaten en is van mening dat er ook in het kader van een parlementaire enquête de behoefte bestaat inlichtingen te verkrijgen van politieke spelers op het niveau van de Europese Unie.

Het Reglement van Orde en de parlementaire enquête

In het Reglement van Orde van de Tweede Kamer wordt veel aandacht besteed aan de bevoegdheden van vaste commissies en andere commissies. Op basis van artikel 140 kan de Kamer een afzonderlijke regeling opstellen over de besluitvorming betreffende de totstandkoming van en betreffende andere onderwerpen met betrekking tot parlementair onderzoek, waaronder een parlementaire enquête. De Kamer heeft dit gedaan met de «Regeling parlementair en extern onderzoek». Deze regeling richt zich echter vooral op parlementair onderzoek en stelt minder regels ten aanzien van de parlementaire enquête. Opvallend is dat met betrekking tot de bevoegdheden van tijdelijke commissies die belast zijn met parlementair onderzoek aansluiting wordt gezocht bij het Reglement van Orde, terwijl dit voor enquêtecommissies niet direct het geval is. Voor de bevoegdheden van parlementaire enquêtecommissies wordt verwezen naar de WPE 2008. In de WPE 2008 staan echter alleen de bijzondere bevoegdheden genoemd en worden geen regels gegeven over de interne werkwijze en het instrumentarium van enquêtecommissies, zoals het Reglement van Orde van de Tweede Kamer dit doet voor onder andere de vaste commissies. Zo wordt in artikel 9, tweede lid, WPE 2008, bijvoorbeeld genoemd dat getuigen of deskundigen alleen gehoord kunnen worden, indien ten minste drie leden van de commissie aanwezig zijn. Een dergelijk quorum ontbreekt echter voor andere activiteiten en de interne besluitvorming van de commissie.

Zoals al eerder aangegeven beveelt de commissie de Kamer aan om, gelet op de ervaringen die in dit hoofdstuk worden beschreven, te kijken naar mogelijke verbeteringen en aanscherpingen van de Wet op de parlementaire enquête 2008 en het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

BIJLAGE 1 LIJST VAN AANBEVELINGEN

Aanbeveling 1: verlaag dekking depositogarantiestelsel en verbeter communicatie over garantie

De commissie beveelt aan, in navolging van de Tcofs, om het huidige garantiebedrag van het Nederlandse depositogarantiestelsel in Europees verband omlaag te brengen naar circa 50 000 euro. Het voorstel van de Europese Commissie van juli 2010 tot aanpassing van de richtlijn depositogarantiestelsels zou daarvoor een handvat kunnen bieden. De commissie beveelt voorts aan door middel van betere communicatie en voorlichting de kennis van consumenten over het depositogarantiestelsel te vergroten.

Aanbeveling 2: maak kwaliteit van banken inzichtelijk

De commissie acht het onwenselijk dat «kleine» spaarders risico lopen met hun spaargeld. Tegelijkertijd meent de commissie dat boven een bepaalde grens van spaarders verwacht mag worden dat zij enige mate van onderzoek doen voordat zij de keuze maken aan welke bank zij hun spaargeld toevertrouwen. De commissie meent in het licht van de casus Icesave dat de kwaliteit van banken voor spaarders, meer dan nu, inzichtelijk gemaakt moet worden. De commissie refereert in dat verband aan de aanbeveling «Meer transparantie uitvoering toezicht» uit het onderzoek van de Tcofs. De Tcofs beval als onderdeel daarvan aan dat de toezichthouder overgaat tot het periodiek publiceren van solvabiliteitsinformatie. De commissie heeft geconstateerd dat op dat onderdeel vooralsnog geen reactie is gekomen. Zij meent echter dat aan deze aanbeveling onverwijld uitvoering zou moeten worden gegeven.

Aanbeveling 3: herkapitalisatie conform kapitaalverstrekkingfaciliteit

Op Europees niveau zijn stresstesten geïntroduceerd en wordt openbaar gemaakt welke instellingen onvoldoende kapitaalbuffers hebben. De commissie onderschrijft het belang van kapitaalbuffers die voldoende hoog zijn om zo de stabiliteit van de onderneming en het financiële stelsel te waarborgen. De commissie is van oordeel dat als blijkt dat een instelling niet voldoet aan de vooraf gecommuniceerde kapitaaleisen, de instelling haar buffers verplicht zelf moet aanvullen. Daarbij zal voor de instelling en de markt duidelijk moeten zijn dat wanneer het bedrijf niet zelfstandig de kapitaalpositie kan verbeteren, de Staat tot een verplichte herkapitalisatie over kan gaan. Daarbij moet de Staat altijd de optie hebben een finale afweging te maken of tot herkapitalisatie wordt overgegaan en de voorwaarden waaronder. De commissie is van oordeel dat een afweging in «vredestijd» een andere kan zijn dan in «crisistijd». In geval van crisis speelt het risico van besmetting van het financiële stelsel een grotere rol dan in «vredestijd» en zal herkapitalisatie eerder aan de orde moeten zijn.

In geval van herkapitalisatie beveelt de commissie aan dat hieraan uitvoering wordt gegeven conform de kapitaalverstrekkingfaciliteit. Om ervoor te zorgen dat kapitaalssteun door de Staat altijd een laatste optie blijft, mede met het oog op de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen en het gevaar van moreel risico dat aan overheids garanties kleeft, dienen aan de steun harde voorwaarden voor de instelling gesteld te worden. Daarbij dient een balans gezocht te worden tussen de noodzaak om de buffers te versterken en de prijs die een instelling uiteindelijk moet betalen.

Aanbeveling 4: maak garantieregeling onderdeel totaalpakket

De commissie constateert dat de financiële crisis van 2007/2009 en het opdrogen van de kapitaalmarkt banken bewust hebben gemaakt dat een grote afhankelijkheid van die markt tot financieringsproblemen kan leiden. Vastgesteld kan worden dat de kapitaalmarkt tot op de dag van vandaag niet meer functioneert zoals voorheen, voordat de eerste tekenen van de kredietcrisis zichtbaar werden. Toch is de commissie van mening dat de garantieregeling een goede regeling is om op de plank te hebben liggen. Aangepast – niet alleen naar doelgroep en voorwaarden, maar ook in implementatie en uitvoering – naar de context en omstandigheden van een volgende financiële systeemcrisis maakt een garantieregeling onderdeel uit van het totaalpakket aan instrumenten dat de overheid in huis moet hebben om een financiële crisis adequaat aan te kunnen pakken.

De commissie is daarbij wel van mening dat bij een bank met voldoende kapitaalbuffers minder behoefte zal bestaan aan een garantieregeling. De commissie acht een verstevigde kapitaalpositie van een bank dan ook als prioritair om de kans op het moeten terugvallen op staatsgaranties zoveel mogelijk te minimaliseren.

Aanbeveling 5: ontwikkelen van een speciale crisisstructuur voor een financiële crisis naar analogie van het bestaande Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming

De kredietcrisis heeft aangetoond dat een financiële crisis doorwerking kan hebben op andere beleidsterreinen. Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming biedt een uitgebreid spectrum aan taakverdelingen, besluitvormingsstructuren en communicatielijnen met betrekking tot crises die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid of gezondheid. Het handboek is echter niet ingericht op het beheersen van een financiële crisis. De commissie is van oordeel dat er een goed uitgewerkt crisismanagementsysteem moet komen met betrekking tot financiële crises. Hierin moet onder andere een heldere taakverdeling opgenomen worden binnen het kabinet en tussen het kabinet, DNB en de AFM. Voorts zullen afspraken gemaakt moeten worden over informatie-uitwisseling (in zowel liquiditeits- als solvabiliteitscrises) tussen DNB en het ministerie van Financiën en binnen het kabinet, maar ook tussen de minister van Financiën en de Tweede Kamer. Ten slotte dienen draai-boeken opgesteld te worden voor de manier waarop solvabiliteitssteun of andere mogelijke crisismaatregelen (zoals garanties) vorm zouden moeten krijgen. Aangezien iedere crisis anders is, adviseert de commissie het crisismanagementsysteem zo vorm te geven dat flexibiliteit en toepasbaarheid in uiteenlopende situaties gewaarborgd zijn. Het handboek dient ter goedkeuring te worden voorgelegd in de ministerraad, zodat de ministerraad vooraf ingestemd heeft met de uitgangspunten die bij crisismaatregelen een rol spelen.

Als gekozen wordt voor samenstelling van een beperkte groep naar analogie van de regiegroep dienen de taken en verantwoordelijkheden vooraf helder te zijn vastgelegd.

Aanbeveling 6: opzetten grensoverschrijdend toezicht met mechanisme voor burden sharing

Ten aanzien van de casus Icesave heeft de Tcofs al in haar rapport Verloren krediet het stelsel van home state control binnen de Europese Economische Ruimte (EER) aan de orde gesteld. Dit stelsel is gebaseerd op wederzijds vertrouwen tussen nationale toezichthouders. Buiten de

EER is DNB afhankelijk van «vrijwillige» afspraken met buitenlandse toezichthouders.

De commissie constateert dat toezicht op internationaal opererende financiële instellingen problemen oplevert vanwege de vertakkingen over nationale grenzen heen. Daarbij kan het complicerend zijn als het hoofdtoezicht op een voor Nederland systeemrelevante instelling buiten Nederland ligt. De commissie constateert dat bij het ontstaan van problemen bij financiële instellingen met grensoverschrijdende activiteiten binnen de EER is gebleken dat nationale belangen het op vertrouwen gebaseerde stelsel ondermijnen. Tijdens de crisis heeft dit problemen opgeleverd om het toezicht en het belang van dat toezicht te handhaven.

De commissie concludeert dat het toezicht in de situaties van grensoverschrijdende activiteiten onvoldoende adequaat is ingericht. De gebeurtenissen rond Fortis/ ABN AMRO enerzijds en Icesave anderzijds sterken de commissie in haar overtuiging dat, in aansluiting op de aanbevelingen van de Tcofs, het optuigen van grensoverschrijdend toezicht, bij voorkeur één krachtige Europese toezichthouder met doorzettingmacht met een bijbehorend mechanisme voor burden sharing, de hoogste prioriteit heeft.

Aanbeveling 7: benoem de afzonderlijke verantwoordelijkheden van DNB ten tijde van een crisis en breng daarin een duidelijke scheiding aan

De commissie is van mening dat ten tijde van een financiële crisis een duidelijk onderscheid gemaakt dient te worden tussen de rol van DNB als prudentieel toezichthouder en als adviseur van de minister van Financiën. De commissie beveelt de minister van Financiën aan om in overleg met DNB deze verantwoordelijkheden te benoemen en daarover een werkwijze te beschrijven. De commissie geeft daarbij in overweging om waar mogelijk de rollenscheiding bij DNB ook in personele zin door te voeren.

Aanbeveling 8: de wijziging van de Comptabiliteitswet dient te worden doorgezet

De financiële crisis heeft getoond dat de Comptabiliteitswet niet ingericht is op andere mogelijke vormen van vermogensverschaffing of risicodragende financiële transacties dan het verwerven van aandelenkapitaal door de Staat. Dit bleek bijvoorbeeld bij de IABF en de individuele kapitaalinjecties. De commissie is van oordeel dat de voorhangprocedure ook op dergelijke constructies van toepassing moet zijn. Op deze wijze wordt voorkomen dat het kabinet zonder voorafgaande (stilzwijgende) instemming van de Kamer grote hoeveelheden (risicodragend) vermogen aan individuele instellingen verstrekt. Door de minister zijn verschillende voorstellen gedaan met betrekking tot het wijzigen van de Comptabiliteitswet. Een van deze voorstellen is om de voorhangprocedure van toepassing te verklaren op alle vormen van vermogensverschaffing door de Staat aan vennootschappen met wezenlijke kenmerken van eigen vermogen. De commissie ziet dit voorstel van de minister als een ondersteuning van haar conclusie en spoort de Kamer aan om de wijziging van de Comptabiliteitswet in gang te zetten.

Aanbeveling 9: een informatieprotocol ten behoeve van informatievoorziening voorafgaand aan te nemen crisismaatregelen

Om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer voorafgaand aan eventuele te nemen crisismaatregelen te verbeteren, stelt de commissie voor een informatieprotocol op te stellen dat van toepassing is op crisissituaties als aan de orde in het onderhavige onderzoek. Door een

structurele werkwijze te ontwikkelen en deze in een informatieprotocol vast te leggen wordt voorkomen dat ten tijde van een crisissituatie onduidelijkheid bestaat over de wijze waarop het verkeer tussen regering en Kamer plaatsvindt. Bij de opstelling van een protocol inzake de informatievoorziening over voorgenomen crisismaatregelen dient echter wel rekening te worden gehouden met de snelheid van het crisistraject en moet worden onderkend dat onder bepaalde voorwaarden informatie vertrouwelijk aan de Kamer wordt verstrekt. De commissie kan zich voorstellen dat bij de opstelling van een informatieprotocol aansluiting gezocht wordt bij de werkwijze die wordt gehanteerd in het kader van de procedure van artikel 100 van de Grondwet, dat betrekking heeft op het verstrekken van inlichtingen aan het parlement voordat tot de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht wordt overgegaan. Voor deze procedure is een toetsingskader gecreëerd waarin ook is opgenomen hoe de informatievoorziening door de regering richting het parlement plaats moet vinden gedurende de verschillende stadia van het besluitvormingsproces. De procedure van artikel 100 van de Grondwet kent daarbij een formele adviserende rol toe aan de Commandant der Strijdkrachten. De commissie kan zich voorstellen dat een vergelijkbare rol wordt toegekend aan de betrokken verantwoordelijke binnen DNB.

Aanbeveling 10: verplichting voor de regering tot het achteraf verstrekken van een «verantwoordingsmemorandum» in het geval van een schending van het budgetrecht

De commissie is van mening dat indien het parlementair budgetrecht is geschonden en de Kamer in feite geen mogelijkheid geboden is om bepaalde crisisuitgaven tegen te houden, de plicht voor het kabinet bestaat om de Kamer achteraf van de noodzakelijke informatie te voorzien. De commissie stelt voor dat indien door het kabinet het budgetrecht van de Kamer geschonden is, een plicht wordt ingesteld om achteraf een verantwoordingsmemorandum op te stellen, waarin volledige openheid van zaken wordt gegeven over de genomen maatregelen en de argumenten op basis waarvan deze maatregelen zijn genomen. Hierbij dient in ieder geval inzage gegeven te worden in de mogelijke risico's, de alternatieven die tijdens de onderhandelingen op tafel hebben gelegen en de kosten. Eventueel kan hierbij ook worden gedacht aan een rol voor toezichthouders als DNB en AFM, in die zin dat ook zij in de gelegenheid worden gesteld hun visie op de genomen maatregelen te geven. Uitgangspunt is dat het verantwoordingsmemorandum openbaar aan de Kamer wordt verschaft. Indien het vertrouwelijke karakter van de informatie daartoe noodzaakt, kunnen, weliswaar onder strikte voorwaarden, onderdelen van het memorandum eventueel vertrouwelijk aan de Kamer worden verstrekt. Een dergelijke informatieverplichting zou bij voorkeur wettelijk vastgelegd moeten worden. De geplande herziening van de Comptabiliteitswet kan hiertoe aanknopingspunten bieden. Nadere invulling van de informatieverplichting kan vervolgens vorm worden gegeven in een procedureregeling.

Aanbeveling 11: de informatiepositie van de Kamer ten aanzien van financiële maatregelen dient ook onafhankelijk van de regering te worden versterkt

Tijdens de crisis moest de Kamer zich op zeer korte termijn veel nieuwe en complexe materie eigen maken. Dit heeft ertoe geleid dat het voor de Kamer lastig was om haar controlerende taak uit te oefenen. Het is niet ondenkbaar dat in de toekomst financieel-technische dossiers de aandacht van de Kamer zullen vragen. Daarom is het van belang dat de Kamer, naast de informatie die zij ontvangt van de regering, ook zelfstandig

informatie vergaart. In lijn met de bevindingen van de Stuurgroep parlementaire zelfreflectie is de commissie van mening dat het van belang is dat de Kamer zelf informatie inwint om die naast de informatie van de regering neer te zetten. De commissie is dan ook van mening dat het van belang is dat de Kamer de mogelijkheid heeft om extra kennis te vergaren door de inschakeling van (externe) deskundigen. Inmiddels is de onderzoekscapaciteit van de vaste commissie voor Financiën versterkt en is er jaarlijks 50 000 euro beschikbaar om ad hoc deskundigheid in te huren. Vastgesteld moet worden dat de onderzoeksfaciliteit beperkt gebruikt wordt (vooralsnog eenmaal in 2009 en eenmaal in 2010), maar in beide gevallen is de meerwaarde van de faciliteit gebleken; namelijk het snel en flexibel kunnen mobiliseren van specifieke deskundigheid. De commissie spoort de Kamer aan haar gezamenlijke mogelijkheden om extra kennis te vergaren meer te benutten. De hoogte van het onderzoeksbudget en de wijze waarop het wordt ingezet dient naar de mening van de commissie regelmatig te worden geëvalueerd, teneinde de werkwijze in dit verband te optimaliseren.

Met betrekking tot de expertise binnen de Kamerorganisatie zelf hecht de commissie er waarde aan te wijzen op de aanbeveling over informatievoorziening over macro-economische risico's voor het financiële stelsel van de Tcofs. Naar aanleiding van deze aanbeveling wordt tegenwoordig door het CPB en DNB (afzonderlijk) een rapportage gemaakt over de internationale en nationale macro-economische ontwikkelingen in samenhang met ontwikkelingen in de financiële sector. Deze rapportages worden gezamenlijk in het voorjaar naar de Kamer verzonden. De directeur van het CPB en de president van DNB zijn beschikbaar om hun rapportages nader toe te lichten aan de Kamer, bijvoorbeeld in een openbare zitting. In dit verband kan een beroep worden gedaan op de interne ambtelijke ondersteuning van de Kamer. De commissie geeft in overweging deze rapportages te laten becommentariëren door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Kamer (BOR), waarna vervolgens debat plaats kan vinden met het CPB, DNB en de betrokken bewindspersoon.

Aanbeveling 12: nadere invulling van het begrip toezichtvertrouwelijkheid in meer materiële zin

Met betrekking tot toezichtvertrouwelijke informatie moet worden opgemerkt dat er geen heldere inhoudelijke definitie bestaat welke informatie wel en niet valt onder de geheimhoudingsverplichting van artikel 1:89 van de Wet op het financieel toezicht. Op basis van deze geheimhoudingsverplichting is niet zozeer de inhoud van de informatie van betekenis, maar de vraag of het gaat om informatie die is verstrekt en verkregen in het kader van een toezichtrelatie ingevolge de Wet op het financieel toezicht. Nadere invulling van het begrip toezichtvertrouwelijkheid in meer materiële zin acht de commissie daarom wenselijk. Indien door de toezichthouders dan een beroep op toezichtvertrouwelijkheid wordt gedaan, kan op inhoudelijke criteria worden getoetst of dit wel of niet gegrond is. Gelet op het feit dat het hier gaat om (geïmplementeerde) Europese regelgeving, zou hierover in overleg moeten worden getreden met de Europese Commissie.

Daarnaast vraagt de commissie zich af of toezichtvertrouwelijke informatie deze status voor onbepaalde tijd moet hebben. De commissie beveelt aan te onderzoeken of er situaties denkbaar zijn waarin de toezichtvertrouwelijkheid van informatie kan worden opgeheven. In dit

verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan informatie die de concurrentiepositie van een financiële instelling niet meer kan schaden.

Aanbeveling 13: supranationale financiële stabiliteitstoets bij ingrijpende wijzigingen bij systeemrelevante instellingen

Systeemrelevante banken kunnen «too big to fail» zijn en soms ook «too big to save». Dit probleem is inmiddels onderkend en heeft bij de opstelling van de Basel III-richtlijnen geleid tot extra kapitaaleisen voor systeemrelevante instellingen. In het verlengde hiervan moet er ook een speciaal regime komen om belangrijke wijzigingen binnen en tussen systeemrelevante instellingen, bijvoorbeeld fusies, overnames en ingrijpende herstructureringen, te toetsen. Omdat dergelijke wijzigingen vaak grensoverschrijdende implicaties hebben en nationale belangen meespelen, dient een dergelijke toets op supranationaal niveau plaats te vinden. Deze toets moet los staan van de toets op mededinging die de Europese Commissie uitvoert en zou door een orgaan van buiten de Europese Commissie uitgevoerd moeten worden om voor de juiste countervailing power te zorgen. De toets zou bijvoorbeeld gedaan kunnen worden door de Europese toezichthouder met doorzettingmacht, die de commissie ook voorstelt, of door een van de nieuwe Europese toezichtorganen, zoals de European Banking Authority.

Aanbeveling 14: regeling voor voorkomen patstelling mededingingstoezichthouder en prudentieel toezichthouder

De commissie beveelt aan er in Europees verband naar te streven dat een regeling in het leven wordt geroepen die een patstelling tussen de mededingingstoezichthouder en de prudentieel toezichthouder kan voorkomen. Hierbij kan naar de mening van de commissie bijvoorbeeld de nieuw opgerichte European Systemic Risk Board een rol spelen.

Aanbeveling 15: scheiding van nuts- en zakenbankactiviteiten

De commissie beveelt invulling aan van de aanbeveling van de Tcofs om nuts- en zakenbankactiviteiten binnen een instelling te scheiden door het apart zetten van niet direct klantgerelateerde commerciële activiteiten met een hoog risicoprofiel. Dergelijke activiteiten dienen een aparte kapitaalbasis (funding) te hebben die losstaat van de kapitaalbasis van de overige activiteiten. De invulling van het criterium «niet direct klantgerelateerde commerciële activiteiten met een hoog risicoprofiel» dient door de minister van Financiën in samenspraak met de toezichthouders DNB en AFM gedaan te worden.

Tevens beveelt de commissie het maken van een living will aan waarbij al op voorhand stappen worden gezet om aanpassingen in de structuur van een financiële instelling mogelijk te maken.

Aanbeveling 16: ringfencing van buitenlandse activiteiten

De commissie meent dat er aanleiding is om te onderzoeken of het wenselijk is dat activiteiten van Nederlandse financiële instellingen buiten de Europese Unie, meer dan nu, kunnen worden geringfenced om besmetting naar Nederland te voorkomen. Binnen de Europese Unie moet een effectief kader van grensoverschrijdend toezicht en lastenverdeling (burden sharing) komen om de risico's van grensoverschrijdende activiteiten in te perken. Zolang niet is voorzien in een dergelijk kader zou de mogelijkheid van ringfencing ook binnen de Europese Unie niet bij voorbaat moeten worden uitgesloten.

Aanbeveling 17: onderzoek hogere kapitaaleisen

De commissie meent dat, zolang niet is voorzien in een Europees effectief kader van grensoverschrijdend toezicht en lastenverdeling (burden sharing), voor individuele lidstaten de mogelijkheid moet blijven bestaan om additionele kapitaaleisen vast te stellen.

De commissie meent vervolgens dat er aanleiding is te onderzoeken in hoeverre ook voor Nederlandse instellingen hogere kapitaaleisen zouden moeten worden gesteld. Daarbij moet zorgvuldig de afweging met de gevolgen voor de reële economie gemaakt worden. Ook moeten de specifieke kenmerken van de Nederlandse financiële sector, zoals die tot uitdrukking komen aan beide kanten van de balans, in ogenschouw worden genomen. De commissie meent dat het enkele feit dat dit het gelijke speelveld voor Nederlandse financiële instellingen wellicht zou kunnen verstoren niet voldoende is om van een dergelijke afweging af te zien.

Aanbeveling 18: onderzoek bindend raamwerk voor interventies

De commissie meent dat, in aanvulling op de uitbreiding van het interventie-instrumentarium, het wenselijk is nader te onderzoeken in hoeverre een bindend raamwerk voor interventies door de toezichthouder naar Amerikaans voorbeeld ook in Nederland navolging verdient.

Een dergelijk raamwerk voorkomt uitstelgedrag bij de toezichthouder door voor te schrijven dat een toezichthouder bepaalde maatregelen neemt als de financiële gezondheid van een bank van tevoren vastgestelde drempelwaarden overschrijdt. Op die manier wordt voorkomen dat de toezichthouder ingrijpen bij probleembanken te lang uitstelt. Het is volgens de commissie van belang dat, nadat de drempelwaarde bereikt is door een instelling en de toezichthouder dus zal moeten ingrijpen, er ruimte bestaat om tot een op de specifieke problematiek toegesneden oplossing te komen voor de instelling.

Aanbeveling 19: banken moeten in gesprek over opstelling in crisistijd

De commissie is van mening dat de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) de positie heeft om niet alleen over gemeenschappelijke problemen te praten, maar ook om daar gemeenschappelijke oplossingen voor aan te dragen. De commissie beveelt de banken aan om hierover de discussie aan te gaan en te komen met voorstellen voor de wijze waarop de NVB zich in financiële crises dient op te stellen en op te treden richting het ministerie van Financiën en de beide toezichthouders. De commissie is van mening dat een dergelijke opstelling van de bankensector in Nederland een belangrijke bijdrage kan leveren aan de bescherming van de stabiliteit van het Nederlandse financiële stelsel.

Geconstateerd kan worden dat de financiële sector en de politiek de afgelopen tien jaar steeds verder uit elkaar zijn gegroeid. De commissie vindt dat die kloof weer verkleind moet worden. Zij roept daarom de NVB en andere belangenbehartigende organisaties uit de sector op om samen met de politiek op te trekken, niet enkel om de eigen belangen van de sector en de instellingen te behartigen, maar om samen te werken aan een duurzaam, gezond en stabiel financieel stelsel.

Aanbeveling 20: aanpassingen Wet op de parlementaire enquête 2008

De commissie beveelt de Kamer aan om, gelet op de ervaringen van de commissie, te kijken naar mogelijke verbeteringen en aanscherpingen van de Wet op de parlementaire enquête 2008 en het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

BIJLAGE 2 LIJST VAN BEGRIPPEN

AAA

De waardering die een kredietbeoordelingbureau geeft aan de kredietwaardigheid van een bank, een bedrijf of een financieel product wordt uitgedrukt in lettercombinaties. AAA (in het Engels-Amerikaans: triple A) is de hoogste waardering.

Achtergestelde lening

Lening waarvan de terugbetaling in geval van faillissement pas plaatsvindt nadat gewone en andere leningen zijn afbetaald. De risico's zijn groter dan van een gewone lening. De rente is meestal iets hoger.

Activa

Bezittingen van de onderneming. De activa staan aan de debetzijde van de balans («het linker rijtje») vermeld.

Alt A

In de Verenigde Staten een gebruikelijke aanduiding voor de kredietwaardigheid van een lener. In Nederland bekend door de Amerikaanse hypotheekportefeuille van ING. Voor Alt A leningen worden minder strenge eisen gesteld en minder inkomensgegevens geëist dan voor standaardhypotheken (die als «prime» betiteld worden).

Asset backed securities (ABS)

Verzamelterm voor kortlopende obligaties met als onderpand de inkomsten uit een pakket leningen, hypotheken of obligaties.

Available for sale (beschikbaar voor verkoop)

Boekhoudmethode waarbij financiële activa (bezittingen) op hun marktwaarde (fair value) in de boekhouding staan. Veranderingen in de marktwaarde worden opgenomen in een herwaarderingsreserve. Deze herwaarderingsreserve is onderdeel van het eigen vermogen. Wanneer er sprake is van een bijzondere waardevermindering (impairment) gaat deze ten laste van het resultaat.

Bad bank

Engels-Amerikaanse term voor een bank die speciaal opgericht wordt om de slechte leningen en de bezittingen van de bestaande banken over te nemen, te saneren en weer te verkopen.

Bank voor internationale betalingen (BIB)

Centrale bank van de 55 aangesloten centrale banken en tevens secretariaat van het Comité van Basel. Beter bekend als de Bank for International Settlements (BIS).

BIS-ratio

Solvabiliteitsratio voor banken waarbij het totale (garantie) vermogen (kernkapitaal plus aanvullend kapitaal) van een bank wordt uitgedrukt als percentage van de totale naar risico gewogen activa. Voor deze ratio hanteert de Bank voor Internationale Betalingen (BIS) een minimum van 8%.

Bankenboek

Overzicht van de langlopende vorderingen, zoals hypotheken en andere langdurige leningen, die als regel lange tijd op de balans van een bank staan. Voor deze vorderingen gelden hogere kapitaaleisen. Dat maakt het

interessant om deze vorderingen te securitiseren en vervolgens te verhandelen.

Basel I, Basel II en Basel III

De akkoorden die bekend staan als Basel I en Basel II zijn een verzameling standaarden en regels voor het toezicht op banken die in 1988 resp. 2004 werden overeengekomen door de toezichthouders op de banken van de deelnemende landen. Deze afspraken zijn in de jaren daarna omgezet in Europese (en Nederlandse) en Amerikaanse regelgeving. Met deze regels kan onder meer worden bepaald hoeveel kapitaal een bank moet hebben.

In september 2011 zijn vanwege de financiële crisis nieuwe voorstellen gedaan (Basel III) die de komende jaren worden ingevoerd.

Bijzondere waardevermindering (impairment)

Afschrijving op financiële activa ten laste van het resultaat. Een bijzondere waardevermindering wordt geboekt indien de realiseerbare waarde van een bezitting lager is dan de boekwaarde, bijvoorbeeld bij verwachte kredietverliezen.

Claimemissie

Een emissie van aandelen waarbij bestaande aandeelhouders het recht hebben om als eerste de nieuwe aandelen te kopen.

Coco's

(Contingent convertible bonds) Obligatieleningen die worden omgezet in aandelen wanneer het kernkapitaal onder een bepaald percentage van de risicogewogen activa valt.

Collateralised Debt Obligations (CDO)

Engels-Amerikaanse term voor obligaties (asset backed securities) die zijn gebaseerd op een pakket leningen of hypotheekleningen. De obligaties hebben een verschillend risicoprofiel. De minst risicovolle levert het laagste rendement op, de meest risicovolle het hoogste rendement. Daarnaast bestaat ook nog de **CDO²** (cdo squared): een constructie waarmee het rendement en risico op een CDO opnieuw versneden en verhandeld kan worden. Ingewikkelder dan een CDO, met nog minder zicht op de kwaliteit van de oorspronkelijke leningen of hypotheekleningen.

Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen (CBFA)

De Belgische autoriteit die belast was met het toezicht op de meeste financiële instellingen in België en op de financiële diensten die aan het Belgische publiek worden aangeboden. Met de invoering van een bipolair model voor het toezicht op de financiële sector zijn deze taken ondergebracht bij de Nationale Bank van België en bij de nieuwe Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA).

Conduit

Constructie (een special purpose vehicle) om kortlopende obligaties uit te geven met als onderpand de inkomsten uit bundels hypotheekleningen of andere leningen van meerdere verschillende partijen.

Conjunctuur

Golfbeweging in economische activiteiten. Een hoogconjunctuur wordt gekenmerkt door economische groei en lage werkloosheid, een laagconjunctuur door economische neergang (recessie).

Core tier 1-ratio

Core tier 1-kapitaal als percentage van de naar risico gewogen activa van een bank. Het verschil met de tier 1-ratio is dat hybride kapitaal niet wordt meegeteld in de berekening van deze ratio.

Countercyclisch

De conjuncturele beweging dempend, tegen de conjunctuur ingaand.

Credit default swap (cds)

Overeenkomst tussen partijen waarbij het kredietrisico van een derde partij tegen betaling van een premie geheel of gedeeltelijk wordt overgedragen. Het is dus een verzekering tegen het risico van wanbetaling. Met een cds verdwijnt het risico van de balans van de verkopende partij, hoewel de lening zelf er nog wel op staat.

Cds spread

De premie die betaald moet worden voor een credit default swap.

Credit enhancement

Bij het securitiseren van een pakket hypotheekobligaties van verschillende kwaliteit (verschillende «tranches») worden gemaakt. De verliezen op de hypotheekobligaties komen in eerste instantie voor rekening van de minder goede (lagere) tranches. Pas als de verliezen boven een bepaald niveau uitkomen, worden ook de hogere tranches erdoor geraakt.

Credit rating

Het geven van een oordeel over de kredietwaardigheid van een bedrijf, een bank, een andersoortige instelling, financiële producten of een land. De instellingen die credit ratings (kredietbeoordelingen) afgeven, zoals Standard & Poor's, Fitch Ratings en Moody's heten kredietbeoordelingsbureaus (credit rating agencies).

Core tier 1

In het Basel I-akkoord is overeengekomen dat een toezichthouder bij een bank twee soorten kapitaal onderscheidt: tier 1 en tier 2 (eerste laag en tweede laag). Tier 1 bestaat uit het aandelenkapitaal en de gepubliceerde reserves. Bij de beoordeling van tier 1-kapitaal wordt dan ook nog een «core» (kern) gedefinieerd van aandelenkapitaal waarbij de bank volledig vrij is te besluiten wel of niet dividend uit te keren. Dit is core tier 1-kapitaal ofwel kernkapitaal.

Deleverage

Verminderen van de schulden die banken en investeringsfondsen ooit zijn aangegaan om gebruik te kunnen maken van een hefboomwerking (leverage).

Deposito

Geldbedrag dat aan een bank wordt toevertrouwd voor een bepaalde periode tegen een bepaalde rentevergoeding.

Depositogarantiestelsel

Een garantieregeling voor spaartegoeden (deposito's) in het geval een bank failliet gaat. In Nederland garandeert de regeling thans een bedrag van maximaal 100 000 euro per persoon per bank. De regeling geldt alleen voor tegoeden bij banken die door de Nederlandsche Bank tot het depositogarantiestelsel zijn toegelaten.

Derivaten

Verhandelbare financiële contracten waarvan de waarde afhankelijk is van onderliggende activa, referentieprijzen of indexcijfers. Voorbeelden hiervan zijn opties, termijncontracten, rente- en valutaswaps en credit default swaps.

EER

Europese Economische Ruimte

Eigen vermogen

Het door de aandeelhouders in de onderneming geïnvesteerde vermogen, vermeerderd met reserves.

Fair value-waardering

Boekhoudmethode waarbij de waarde van een goed of een financieel product gewaardeerd wordt op de (veronderstelde) marktwaarde in plaats van bijvoorbeeld op de oorspronkelijke (historische) prijs.

FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation)

Amerikaanse overheidsinstelling die de spaartegoeden van particulieren tot 100 000 dollar garandeert en die bijspringt of ingrijpt als banken in moeilijkheden verkeren.

Federal Reserve (FED)

Het Federal Reserve System in de Verenigde Staten, doorgaans Fed genoemd, overkoepelt de 12 federale banken in Amerika en is te vergelijken met de Europese centrale bank. De Fed is verantwoordelijk voor de geldpolitiek (rentestand, geldhoeveelheid), voor de stabiliteit van het financiële systeem en voor het toezicht op banken en andere instellingen.

FICO-rating

Cijfer dat in de Verenigde Staten de kredietwaardigheid van een persoon weergeeft. FICO is de afkorting van Fair, Isaac and Company.

Financial Services Authority (FSA)

Britse autoriteit belast met het toezicht op de financiële sector in Groot-Brittannië.

Fjármálaeftirlitið (FME)

IJslandse autoriteit belast met het toezicht op de banken, de effectenhandel en de pensioensector in IJsland.

Futures

Op een beurs verhandelbare gestandaardiseerde termijncontracten. Anders dan bij opties heeft zowel de verkoper als de koper een verplichting en wordt er geen premie betaald.

Geamortiseerde kostprijs

De aankoopwaarde (het bedrag waarvoor de activa bij de eerste opname in de balans wordt opgenomen) verminderd met aflossingen op de hoofdsom, vermeerderd of verminderd met de via de effectieve-rentemethode bepaalde geaccumuleerde afschrijving van het verschil tussen dat eerste bedrag en het aflossingsbedrag en verminderd met eventuele afboekingen wegens bijzondere waardeverminderingen of oninbaarheid.

Gestructureerde producten

Producten die zijn samengesteld uit activa als hypotheeken en ander-soortige leningen, de kredietrisico's op die leningen, opties en obligaties. Financiële instellingen voegen die samen tot een pakket en bieden die pakketten aan op de financiële markten.

Handelsboek (ook wel handelsportefeuille genoemd)

De posities in effecten, derivaten en andere financiële producten die door een financiële instelling worden aangehouden voor korte tijd en die in principe direct verhandelbaar zijn. Voor het handelsboek gelden lagere kapitaaleisen dan voor het bankenboek.

Hedgefonds

Verzamelnaam voor beleggingsfondsen die met een bepaalde strategie proberen beleggingsrisico's af te dekken («hedgen») en daaraan te verdienen. Hedgefonds werken vaak met geleend geld (hefboomwerking).

Hefboomwerking (leverage)

Investeren met relatief weinig eigen vermogen en zoveel mogelijk goedkoop geleend geld. De beperkte inzet moet leiden tot een relatief groot resultaat.

Held to maturity (aangehouden tot einde looptijd)

Boekhoudmethode voor financiële activa die de bank normaal gezien aanhoudt tot het eind van hun looptijd. Daarom mogen ze worden gewaardeerd tegen geamortiseerde kostprijs. Schommelingen in de actuele marktwaarde van deze producten hebben geen effect op het eigen vermogen. Afboekingen, bijvoorbeeld bij wanbetaling, gaan ten laste van het resultaat.

Hypotheekobligatie

Een obligatie die bij securitisatie gevormd wordt uit verpakte hypotheekleningen.

Impairment zie **Bijzondere waardevermindering****International Accounting Standards Board (IASB)**

Internationale raad van deskundigen die namens en ten behoeve van accountants normen opstelt voor financiële verslaglegging.

International Financial Reporting Standards (IFRS)

Internationale normen voor financiële verslaglegging. Ze worden opgesteld door de International Accounting Standards Board (IASB).

Investeringsbank

(Deel van een) bank die bedrijven adviseert en zo nodig financiert bij overnames, adviseert bij de uitgifte van (nieuwe) effecten, een eventuele emissie overneemt en plaatst bij beleggers, en die voor eigen rekening en risico in effecten handelt.

Kapitaalbuffer (of kapitaalreserve)

Minimumomvang van het eigen kapitaal dat aangehouden moet worden tegenover het uitstaande risico.

Kernkapitaaleffecten (core tier 1 securities)

Speciaal voor de kapitaalverstrekking van de Staat aan ING ontwikkeld financieel instrument. Het instrument is een mengvorm tussen een aandeel en een achtergestelde obligatie. Bij een faillissement van ING heeft de Staat dezelfde (beperkte) rechten als de aandeelhouders. De coupon (rente) op het instrument wordt alleen aan de Staat uitbetaald als ING ook dividend uitkeert aan gewone aandeelhouders.

Kredietderivaten

Het bundelen en doorverkopen van het risico van wanbetaling door debiteuren (de credit default swap of cds). In 1997 werd er voor 10 miljard dollar aan kredietderivaten verkocht. Aan het einde van 2007 was er voor circa 62 000 miljard dollar aan kredietderivaten verhandeld.

Kredietrisico

In de bankwereld gebruikt om het risico aan te geven dat banken verlies lijden op leningen aan particulieren, bedrijven en andere organisaties.

Leverage

Zie: hefboomwerking.

Liquiditeit

De contanten of direct opvraagbare tegoeden waarover een bank beschikt om aan haar betalingsverplichtingen te voldoen.

Living will

Een plan dat beschrijft hoe de activiteiten van een financiële instelling in geval van een faillissement op ordentelijke wijze kunnen worden overgedragen (bijvoorbeeld als het activiteiten met een publiek belang betreft) of geliquideerd.

Loans and receivables (leningen en vorderingen)

Boekhoudmethode voor financiële activa met vaste of voorspelbare inkomsten waarvoor geen actieve markt bestaat. Deze worden gewaardeerd tegen geamortiseerde kostprijs. Schommelingen in de actuele marktwaarde van deze producten hebben geen effect op het eigen vermogen. Afboekingen bijvoorbeeld bij wanbetaling gaan ten laste van het resultaat.

Macroprudentiële toezicht

Toezicht gericht op de soliditeit en stabiliteit van het financiële systeem als geheel.

Marktrisico

Heeft betrekking op de risico's in het handelsboek en op de grondstoffen- en valutarisico's binnen het totale bedrijf.

Microprudentiële toezicht

Toezicht gericht op de soliditeit van individuele financiële instellingen.

Moral hazard / moreel risico

Onder moreel risico wordt verstaan dat partijen zich op een andere manier gaan gedragen als zij niet, niet langer of slechts in mindere mate worden geconfronteerd met de negatieve gevolgen van hun keuzes.

Naked short selling

Zie: short selling.

Nutsbankieren/zakenbankieren

De nutsfunctie van banken richt zich met name op activiteiten met betrekking tot betalen, sparen en lenen. Onder zakenbankactiviteiten valt het uitvoeren van nutsactiviteiten voor grote klanten, bijvoorbeeld voor grote bedrijven en overheden, en bemiddeling op de kapitaalmarkt. Daarnaast zijn er binnen het zakenbankieren activiteiten die weliswaar in het verlengde van dienstverlening aan klanten kunnen liggen, maar die geen directe relatie hebben met die dienstverlening, bijvoorbeeld handel voor eigen rekening. Daar tussen in liggen nog transactie-activiteiten die te maken hebben met de ontwikkeling en verkoop van complexe gestructureerde producten. Bij deze activiteiten kunnen risico's komen kijken die tot grote uitslagen in de resultaten kunnen leiden, ook in negatieve zin.

Off balance

De financiering van een transactie of project wordt buiten de balans van een bank gebracht en telt dan niet of niet helemaal mee bij de toepassing van kapitaaleisen.

Onderhandse kapitaalmarkt

Partijen onderhandelen direct met elkaar over prijzen en voorwaarden van leningen, zonder tussenkomst van banken of andere instellingen.

Operationeel risico

De kans op verliezen door ontoereikende of falende interne processen, mensen of systemen, of door externe oorzaken.

Opties

Een op een beurs verhandelbaar recht om een bepaalde onderliggende waarde (aandeel, obligatie) gedurende een bepaalde periode tegen een bepaalde prijs te mogen kopen of verkopen.

Originate to distribute

De praktijk van het doorverkopen van verstrekte kredieten door middel van securitisatie. Ook wel: verstrekken-verpakken-verkopen.

Other than temporary impairment (OTTI)

Boekhoudregel onder het Amerikaanse boekhoudsysteem US GAAP. Wanneer de marktwaarde van een financiële bezitting onder de boekwaarde komt moet vastgesteld worden of er sprake is van een tijdelijke of een niet-tijdelijke impairment. Wanneer dit laatste het geval is moet de bezitting worden afgeschreven naar marktwaarde ten laste van het resultaat.

Passiva

Totaal van het vermogen van een bedrijf of organisatie, zowel het eigen als het vreemd vermogen. Staat aan de creditzijde van een balans («het rechter rijtje») vermeld.

Possibility of default

De kans dat een debiteur niet aan zijn betalingsverplichting voldoet.

Regulatory capture

Het fenomeen dat een toezichthouder zich teveel laat leiden door de belangen van degenen waarop hij of zij toezicht houdt en daardoor niet of onvoldoende onafhankelijk in het publieke belang kan optreden.

Retail bank

Bank die de bedrijfsactiviteiten richt op particulieren.

Risk weighted assets (naar risico gewogen activa)

Bezittingen (activa) krijgen een bepaalde risicoweging mee die onder meer afhankelijk kan zijn van de rating van kredietbeoordelaars. Nederlands staatspapier heeft bijvoorbeeld een zeer lage risicoweging.

Securitisatie

Een financiële techniek waarbij activa (bijvoorbeeld afgesloten hypotheeken, bedrijfsobligaties, autoleningen) tot pakketjes worden samengevoegd en verkocht als effecten. Meestal worden deze pakketten niet via een aandelenbeurs gekocht en verkocht, maar rechtstreeks tussen aanbieder en afnemer verhandeld.

Short selling

Aandelen verkopen die men (nog) niet bezit. Short selling kan gedekt of ongedekt zijn. Bij de gedekte variant verkopen beleggers tegen een van tevoren vastgestelde (hoge) prijs de aandelen die ze van de eigenaars, bijvoorbeeld pensioenfondsen, hebben gehuurd. Hierbij wordt gehoopt dat een koersdaling optreedt, zodat ze de aandelen goedkoop kunnen terugkopen, waarna zij de winst opstrijken. De verkoop van aandelen zonder deze in bezit te hebben heet «ongedekt» short gaan (naked short selling).

Solvabiliteit

De mate waarin een bedrijf, financiële instelling of persoon in staat is aan de financiële verplichtingen op lange termijn te voldoen.

Special purpose vehicle (SPV)

Aparte juridische eenheid, opgericht om bepaalde projecten of activiteiten van een onderneming uit te voeren en om de daarbij behorende activa en hun financiering onder te kunnen brengen op een aparte balans.

Structured investment vehicle (SIV)

Een beleggingsfonds dat (goedkoop) geld leent voor een korte looptijd en het investeert in hoger renderende leningen of financiële constructies met een langere looptijd. Levert geld op zolang de korte rente laag genoeg is en er steeds genoeg geleend kan worden. Vanaf de zomer van 2007 werd dat laatste steeds moeilijker. Veel SIV's hebben de kredietcrisis niet overleefd.

Stresstest

Het inventariseren van de mogelijke effecten van uitzonderlijke, maar aannemelijke gebeurtenissen op de financiële conditie van een instelling of systeem.

Subprime

Subprime is een Amerikaanse term voor hypotheekleningen en andere leningen die worden verstrekt aan personen met een lage kredietwaardering en een laag of onregelmatig inkomen. Het risico van betalingsachterstanden is daardoor groter, maar de geldverstrekker kan er a) meer aan verdienen dan aan traditionele leningen en hypotheeken en b) geld uitlenen aan groepen mensen die door anderen niet als klant worden geaccepteerd. Via securitisatie van de leningportefeuille kan het risico vervolgens worden gedeeld met of verplaatst naar anderen.

Tier 1-ratio

Het Tier 1-kapitaal als percentage van de naar risico gewogen activa van een bank. Hoofdbestanddelen van het Tier 1-kapitaal zijn het gewone aandelenvermogen, reserves uitgezonderd de herwaarderingsreserve en ingehouden winsten. Hybride vermogensinstrumenten kunnen onder bepaalde voorwaarden tot het Tier-1 kapitaal worden gerekend.

Value at risk

Een waarschijnlijkheidsberekening van het potentiële verlies op een handelspositie, indien mogelijk gebaseerd op historische cijferreeksen.

Valutarisico

Het risico dat men loopt als het gaat om veranderingen in de waarde van vreemde valuta die men bezit of in de toekomst gaat bezitten.

Valutaswap

Een ruil in de valutahandel waarbij twee partijen tegen een contante koers een bepaald bedrag ruilen en tegelijkertijd afspreken om op termijn terug te ruilen tegen een vooraf afgesproken koers.

Voorziening

Het deel van het vermogen van een bedrijf dat met een duidelijk en speciaal doel opzij is gezet om in de toekomst aan bepaalde financiële verplichtingen te kunnen voldoen. Voorzieningen worden tot het vreemde vermogen gerekend.

Vordering

Term voor recht hebben op een bepaald bedrag dat door een ander moet worden betaald aan de rechthebbende.

Wanbetaling

Het niet of niet op tijd betalen van een schuld. In het Engels: default

BIJLAGE 3 LIJST VAN AFKORTINGEN

ABS	Asset backed security
AFS	Available-for-sale
ARM	Adjustable rate mortgages
AV	Algemene vergadering
AVA	Algemene vergadering van aandeelhouders
BBP	Bruto binnenlands product
BIB	Bank voor Internationale Betalingen
BIS	Bank for International Settlements
CBFA	Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen (België)
CDO	Collateralised debt obligation
CDS	Credit default swap
CEBS	Committee of European Banking Supervisors
CEIOPS	Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors
CEO	Chief Executive Officer
CESR	Committee of European Securities Regulators
CFO	Chief Financial Officer
CFRO	Chief Financial and Risk Officer
CLO	Collateralised loan obligation
CRA	Credit rating agency
CRD	Capital Requirements Directive
CRO	Chief Risk Officer
CT1	Core Tier 1
DNB	De Nederlandsche Bank
EBC	European Banking Committee
ECB	Europese Centrale Bank
ECOFIN	Economische en financiële ministerraad (EU)
EER	Europese economische ruimte
EIB	Europese Investeringsbank
EIOPC	European Insurance and Occupational Pensions Committee
ELA	Emergency Liquidity Assistance
ESC	European Securities Committee
ESCB	Europees Stelsel van Centrale Banken
ESFS	European System of Financial Supervision
ESME	European Securities Markets Expert
ESRC	European Systemic Risk Council
EU	Europese Unie
FBB	Fortis Bank België
FBN	Fortis Bank Nederland
FHLMC	Federal Home Loan Mortgage Corporation, ook bekend als Freddie Mac
FNMA	Federal National Mortgage Association, ook bekend als Fannie Mae
FPIM	Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (België)
FSA	Financial Services Authority (Verenigd Koninkrijk)
FSB	Financial Stability board
FSF	Financial Stability Forum
FVPL	Fair value through profit or loss
HTM	Held to maturity
HVaR	Historical Value-at-Risk
IABF	Illiquid assets back-up facility
IAIS	International Association of Insurance Supervisors
IAS	International Accounting Standards
IASB	International Accounting Standards Board

IASCF	International Accounting Standards Committee Foundation
IDIGF	Icelandic Depositors and Investors Guarantee Fund
IFRS	International Financial Reporting Standards
IIF	Institute of International Finance
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IOSCO	International Organization of Securities Commissions
ISDA	International Swap and Derivatives Association
LGD	Loss Given Default
LTV	Loan to value
MBS	Mortgage backed securities
MiFID	Markets in Financial Instruments Directive (EU)
MoU	Memorandum of Understanding
NBB	Nationale Bank van België
NRSRO	National Recognized Statistical Rating Organization
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OTD	Originate-to-Distribute
OTTI	Other Than Temporary Impairment
PWGFM	President's Working Group on Financial Markets
RBS	Royal Bank of Scotland
RFS	Royal Bank of Scotland (RBS) – Fortis – Santander
RMBS	Residential Mortgage Backed Securities
ROE	Return On Equity
RWA	Risk Weighted Assets
SEC	Securities and Exchange Commission (Verenigde Staten)
SIV	Structured Investment Vehicle
SPV	Special Purpose Vehicle
TARP	Troubled Asset Relief Program
VaR	Value-at-Risk

BIJLAGE 4 LIJST VAN OPENBARE VERHOREN

De commissie heeft openbare verhooren gehouden met de volgende getuigen

dhr. prof. mr. dr. J.P. Balkenende	minister-president, minister van Algemene Zaken
dhr. mr. drs. J.C. Barnard	plaatsvervangend directeur financiële markten van het ministerie van Financiën
dhr. drs. R. Becker MBA	voorzitter van Achmea Bank Holding
dhr. drs. W.J. Bos	vicepremier, minister van Financiën
dhr. drs. H.J. Brouwer	directeur toezicht banken bij de Nederlandsche Bank (sinds 1 januari 2009), tot die datum directeur monetaire zaken bij de Nederlandsche Bank
dhr. prof. dr. ir. A. Bruggink	chief financial officer en lid van de raad van bestuur van de Rabobank
dhr. drs. C. van Dijkhuizen	financieel directeur van NIBC
dhr. drs. M. van Eden	hoofd capital management bij ING Groep
dhr. mr. M. Enthoven	commissaris bij ABN AMRO en Fortis Nederland
dhr. drs. T. Gast	mede-eigenaar van Dynamic Credit Partners
dhr. mr. ing. F.J.M. van 't Geloof	penningmeester van de Vereniging Icesaving
dhr. dr. R. Gerritse	secretaris-generaal en thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën
dhr. dr. B. ter Haar	directeur financiële markten en plaatsvervangend thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën
dhr. mr. W.H.L. Han	managing director bij Lazard B.V.
dhr. drs. D. H. Harryvan	chief executive officer van ING Direct, lid van de raad van bestuur van ING Groep
dhr. mr. J.M. Hessels	vicevoorzitter van de raad van bestuur van Fortis SA/NV
dhr. drs. J.H.M. Hommen	vanaf januari 2008 voorzitter van de raad van commissarissen van ING Groep, op 26 januari 2009 voorgedragen als voorzitter van de raad van bestuur van ING Groep
dhr. drs. J.F. Hoogervorst	voorzitter van de Autoriteit Financiële Markten
dhr. dr. A.C.F.J. Houben	divisiedirecteur financiële stabiliteit bij de Nederlandsche Bank
dhr. drs. E. Irrgang	lid van de Tweede Kamer
dhr. mr. drs. J.C. de Jager	staatssecretaris van Financiën, minister van Financiën
mw. mr. A.J. Kellermann	directeur toezicht pensioenfondsen en verzekeraars bij de Nederlandsche Bank
dhr. drs. R. P. Kleijwegt	divisiedirecteur toezicht banken bij de Nederlandsche Bank
dhr. mr. A.M. Kloosterman	lid van het group executive committee van Fortis SA/NV

dhr. prof. dr. K.H.W. Knot	divisiedirecteur toezicht beleid bij de Nederlandsche Bank (tot 15 augustus 2009), daarna directeur financiële markten en plaatsvervangend thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën en sinds 1 juli 2011 president van de Nederlandsche Bank
mw. drs. N. Kroes	Eurocommissaris voor Mededinging
dhr. R.R. Latenstein van Voorst MBA	chief financial officer van SNS Reaal
dhr. mr. F.J.F.M. de Nerée tot Babberich	lid van de Tweede Kamer
mw. drs. K.H. Ollongren	raadadviseur en plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken
dhr. mr. A. Rouvoet	vicepremier, minister voor Jeugd en Gezin
dhr. drs. J.C.M. van Rutte	voorzitter van de raad van bestuur van Fortis Bank Nederland
dhr. prof. dr. A. Schilder RA	directeur toezicht banken bij de Nederlandsche Bank (tot 1 januari 2009)
dhr. drs. J. P. Schmittmann	voorzitter van de directie van ABN AMRO Nederland
dhr. drs. D. Sluimers	voorzitter van de raad van bestuur van APG Groep
dhr. mr. B. Staal	voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Banken
dhr. A.B. Stoelinga	chief financial officer van LeasePlan Corporation N.V.
dhr. dr. P.J.G. Tang	lid van de Tweede Kamer
dhr. drs. J.V. Timmermans	chief risk officer en lid van de raad van bestuur van ING Groep
dhr. drs. C.C.M. Vendrik	lid van de Tweede Kamer
dhr. drs. M. Verwey	directeur buitenlandse financiële betrekkingen van het ministerie van Financiën
dhr. mr. B. van der Vlist	director van Lazard B.V.
dhr. mr. drs. F.H.H. Weekers	lid van de Tweede Kamer
dhr. dr. A.H.E.M. Wellink	president van de Nederlandsche Bank
dhr. drs. E. Wilders	Agent van het ministerie van Financiën
dhr. ir. A.R. Wynaendts	voorzitter van de raad van bestuur van AEGON N.V.
dhr. dr. G. Zalm	voorzitter van de raad van bestuur van ABN AMRO
	De commissie heeft openbare verhoren gehouden met de volgende deskundigen
dhr. dr. H.O.C.R. Ruding	
dhr. prof. dr. S.J.G. van Wijnbergen PhD	

Openbare verhoren parlementaire enquêtecommissie financieel stelsel

maandag 7 november 2011

dhr. dr. H.O.C.R. Ruding	deskundige
dhr. mr. F.J.F.M. de Nerée tot Babberich	lid van de Tweede Kamer
dhr. drs. C.C.M. Vendrik	lid van de Tweede Kamer
dhr. drs. J. P. Schmittmann	voorzitter van de directie van ABN AMRO Nederland

woensdag 9 november 2011

dhr. mr. A.M. Kloosterman	lid van het group executive committee van Fortis SA/NV
dhr. drs. M. Verwey	directeur buitenlandse financiële betrekkingen van het ministerie van Financiën
dhr. dr. P.J.G. Tang	lid van de Tweede Kamer

donderdag 10 november 2011

dhr. mr. drs. J.C. Barnard	plaatsvervangend directeur financiële markten van het ministerie van Financiën
dhr. drs. E. Irrgang	lid van de Tweede Kamer
dhr. mr. drs. F.H.H. Weekers	lid van de Tweede Kamer

vrijdag 11 november 2011

dhr. prof. dr. ir. A. Bruggink	chief financial officer en lid van de raad van bestuur van de Rabobank
dhr. dr. B. ter Haar	directeur financiële markten en plaatsvervangend thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën
dhr. mr. B. Staal	voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Banken

maandag 14 november 2011

dhr. drs. D. H. Harryvan	chief executive officer van ING Direct, lid van de raad van bestuur van ING Groep
dhr. drs. T. Gast	mede-eigenaar van Dynamic Credit Partners
dhr. mr. ing. F.J.M. van 't Geloof	penningmeester van de Vereniging Icesaving

woensdag 16 november 2011

dhr. dr. B. ter Haar	directeur financiële markten en plaatsvervangend thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën
dhr. drs. M. van Eden	hoofd capital management bij ING Groep

donderdag 17 november 2011

dhr. drs. J.V. Timmermans	chief risk officer en lid van de raad van bestuur van ING Groep
---------------------------	---

dhr. drs. J.C.M. van Rutte voorzitter van de raad van bestuur van Fortis Bank Nederland
dhr. drs. R. P. Kleijwegt divisiedirecteur toezicht banken bij de Nederlandsche Bank

vrijdag 18 november 2011

dhr. drs. D. Sluimers voorzitter van de raad van bestuur van APG Groep
dhr. mr. J.M. Hessels vicevoorzitter van de raad van bestuur van Fortis SA/NV
dhr. prof. dr. S.J.G. van Wijnbergen deskundige

maandag 21 november 2011

dhr. A.B. Stoelinga chief financial officer van LeasePlan Corporation N.V.
dhr. drs. C. van Dijkhuizen financieel directeur van NIBC
dhr. drs. R. Becker MBA voorzitter van Achmea Bank Holding

woensdag 23 november 2011

dhr. dr. A.C.F.J. Houben divisiedirecteur financiële stabiliteit bij de Nederlandsche Bank
mw. drs. K.H. Ollongren raadadviseur en plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken
dhr. drs. E. Wilders Agent van het ministerie van Financiën

donderdag 24 november 2011

dhr. mr. M. Enthoven commissaris bij ABN AMRO en Fortis Nederland
dhr. ir. A.R. Wynaendts voorzitter van de raad van bestuur van AEGON
dhr. R.R. Latenstein van Voorst MBA chief financial officer van SNS Reaal

vrijdag 25 november 2011

dhr. prof. dr. A. Schilder RA directeur toezicht banken bij de Nederlandsche Bank (tot 1 januari 2009)

maandag 28 november 2011

mw. mr. A.J. Kellermann directeur toezicht pensioenfondsen en verzekeraars bij de Nederlandsche Bank
dhr. drs. R. P. Kleijwegt divisiedirecteur toezicht banken bij de Nederlandsche Bank
dhr. prof. dr. K.H.W. Knot divisiedirecteur toezicht beleid bij de Nederlandsche Bank (tot 15 augustus 2009), daarna directeur financiële markten en plaatsvervangend thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën en sinds 1 juli 2011 president van de Nederlandsche Bank

dinsdag 29 november 2011

dhr. drs. J.F. Hoogervorst voorzitter van de Autoriteit Financiële Markten AFM

woensdag 25 januari 2012

dhr. mr. W.H.L. Han en dhr. drs. B. van der Vlist	respectievelijk managing director en director van Lazard B.V.
dhr. drs. J.C.M. van Rutte	voorzitter van de raad van bestuur van Fortis Bank Nederland
dhr. drs. E. Wilders	Agent van het ministerie van Financiën
dhr. drs. R. P. Kleijwegt	divisiedirecteur toezicht banken bij de Nederlandsche Bank

vrijdag 27 januari 2012:

dhr. dr. B. ter Haar	directeur financiële markten en plaatsvervangend thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën
dhr. dr. A.H.E.M. Wellink	president van de Nederlandsche Bank
dhr. drs. W.J. Bos	vicepremier, minister van Financiën

In deze lijst is bij de personen de functie vermeld die aanleiding is geweest hen voor verhoor op te roepen.

BIJLAGE 5 LIJST VAN BESLOTEN VOORGESPREKKEN

De commissie heeft besloten voorgesprekken gehouden met

dhr. mr. J.P.M. Baeten	voorzitter van de raad van bestuur van ASR Nederland
dhr. prof. mr. dr. J.P. Balkenende	minister-president, minister van Algemene Zaken
dhr. mr. drs. J.C. Barnard	plaatsvervangend directeur financiële markten van het ministerie van Financiën
dhr. drs. R. Becker MBA	voorzitter van Achmea Bank Holding
dhr. drs. E.J. van Bergen	director credit structures division bij Citigroup alternative investments
dhr. K. de Boeck	lid van de raad van bestuur van Fortis SA/NV
dhr. drs. W.J. Bos	vicepremier, minister van Financiën
dhr. prof. dr. R.G.C. van den Brink	bijzonder hoogleraar Bank- en effectenbedrijf aan de Universiteit van Amsterdam
mw. drs. L.I. van den Broek	beleidsmedewerker bij de afdeling toezicht beleidsontwikkeling in de divisie toezicht beleid bij de Nederlandsche Bank
dhr. drs. H.J. Brouwer	directeur toezicht banken bij de Nederlandsche Bank (per 1 januari 2009), tot die datum directeur monetaire zaken bij de Nederlandsche Bank
dhr. prof. dr. ir. A. Bruggink	chief financial officer en lid van de raad van bestuur van de Rabobank
dhr. G. Bulsink	afdelingshoofd van de afdeling toezicht ING in de divisie toezicht banken bij de Nederlandsche Bank
dhr. prof. dr. W.H. Buiten	deskundige
dhr. dr F.J.G.M. Cremers	lid van de commissie voor het onderzoek naar Fortis N.V. bevolen door de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam
dhr. F.R.J. Dierckx	lid van de raad van bestuur van Fortis SA/NV
dhr. drs. C. van Dijkhuizen	financieel directeur van NIBC
dhr. mr. C.E. Drion	voorzitter van de commissie voor het onderzoek naar Fortis N.V. bevolen door de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam
dhr. drs. M. van Eden	hoofd capital management bij ING Groep
dhr. mr. M. Enthoven	commissaris bij ABN AMRO en Fortis Nederland
dhr. drs. T. Gast	mede-eigenaar van Dynamic Credit Partners
dhr. mr. ing. F.J.M. van 't Geloof	penningmeester van de Vereniging Icesaving
dhr. dr. R. Gerritse	secretaris-generaal en thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën
dhr. mr. drs. A.J. Goossen	senior beleidsmedewerker bij de afdeling exportkredietverzekering en investeringsgarantie van het ministerie van Financiën

dhr. dr. B. ter Haar	directeur financiële markten en plaatsvervangend thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën
dhr. mr. W.H.L. Han	managing director bij Lazard B.V.
dhr. drs. D. H. Harryvan	chief executive officer van ING Direct, lid van de raad van bestuur van ING Groep
dhr. mr. J.M. Hessels	vicevoorzitter van de raad van bestuur van Fortis SA/NV
mw. M.J.A. van der Hoeven	minister van Economische Zaken
dhr. drs. J.H.M. Hommen	vanaf januari 2008 voorzitter van de raad van commissarissen van ING Groep, op 26 januari 2009 voorgedragen als voorzitter van de raad van bestuur van ING Groep
dhr. drs. J.F. Hoogervorst	voorzitter van de Autoriteit financiële markten
dhr. dr. A.C.F.J. Houben	divisiedirecteur financiële stabiliteit bij de Nederlandsche Bank
dhr. drs. E. Irrgang	lid van de Tweede Kamer
dhr. mr. drs. J.C. de Jager	staatssecretaris van Financiën (tot 22 februari 2010), daarna minister van Financiën
mw. mr. A.J. Kellermann	directeur toezicht pensioenfondsen en verzekeraars bij de Nederlandsche Bank
dhr. drs. S. van Keulen	voorzitter van de raad van bestuur van SNS Reaal
dhr. drs. R. P. Kleijwegt	divisiedirecteur toezicht banken bij de Nederlandsche Bank
dhr. mr. A.M. Kloosterman	lid van het group executive committee van Fortis SA/NV
dhr. prof. dr. K.H.W. Knot	divisiedirecteur toezicht beleid bij de Nederlandsche Bank (tot 15 augustus 2009), daarna directeur financiële markten en plaatsvervangend thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën en sinds 1 juli 2011 president van de Nederlandsche Bank.
mw. drs. N. Kroes	Europees Commissaris voor Mededinging
dhr. R.R. Latenstein van Voorst MBA	chief financial officer van SNS Reaal
dhr. prof. mr. R.H. Maatman	lid van het bestuur van de Autoriteit Financiële Markten
dhr. prof. dr. S. Maijor	directeur bij de Autoriteit Financiële Markten
dhr. drs. E.A.J. van de Merwe	voorzitter van de raad van commissarissen van Fortis Bank Nederland.
dhr. mr. F.J.F.M. de Nerée tot Babberich	lid van de Tweede Kamer
mw. drs. K.H. Ollongren	raadadviseur en plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken
dhr. mr. A. Rouvoet	vicepremier, minister voor Jeugd en Gezin
dhr. dr. H.O.C.R. Ruding	deskundige

dhr. drs. J.C.M. van Rutte	voorzitter van de raad van bestuur van Fortis Bank Nederland
mw. drs. G.J. Salden	hoofd financiële stabiliteit van het ministerie van Financiën
dhr. prof. dr. A. Schilder RA	directeur toezicht banken bij de Nederlandsche Bank (tot 1 januari 2009)
dhr. drs. J. P. Schmittmann	voorzitter van de directie van ABN AMRO Nederland
dhr. prof. dr. D. Schoenmaker	directeur Europese zaken, competitie & consumentenbeleid van het ministerie van Economische Zaken
dhr. drs C.J.M. Scholtes	lid van de commissie voor het onderzoek naar Fortis N.V. bevolen door de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam
dhr. mr. J.M. Slagter	directeur Vereniging van Effectenbezitters
dhr. drs. D. Sluimers	voorzitter van de raad van bestuur van APG Groep
dhr. mr. B. Staal	voorzitter van de Nederlandse vereniging van banken
dhr. A.B. Stoelinga	chief financial officer van LeasePlan Corporation N.V.
dhr. drs. J. B.M. Streppel	chief financial officer van AEGON
dhr. dr. P.J.G. Tang	lid van de Tweede Kamer
dhr. M.J. Tilmant	voorzitter van de raad van bestuur van ING Groep
dhr. drs. J.V. Timmermans	chief risk officer en lid van de raad van bestuur van ING Groep
dhr. drs. C.C.M. Vendrik	lid van de Tweede Kamer
dhr. prof. dr. R.G.A. Vergoossen RA	professor of external reporting at the Center for financial accounting & reporting of Nyenrode Business Universiteit
dhr. drs. M. Verwey	directeur buitenlandse financiële betrekkingen van het ministerie van Financiën
dhr. mr. B. van der Vlist	director van Lazard B.V.
dhr. mr. drs. F.H.H. Weekers	lid van de Tweede Kamer
dhr. dr. A.H.E.M. Wellink	president van de Nederlandsche Bank
dhr. prof. dr. S.J.G. van Wijnbergen PhD	deskundige
dhr. drs. E. Wilders	Agent van het ministerie van Financiën
dhr. ir. A.R. Wynaendts	voorzitter van de raad van bestuur van AEGON
dhr. dr. G. Zalm	voorzitter van de raad van bestuur van ABN AMRO

In deze lijst is bij de personen de functie vermeld die aanleiding is geweest hen voor een besloten gesprek uit te nodigen.

BIJLAGE 6 LIJST VAN BUITENLANDSE PERSONEN

De commissie heeft besloten voorgesprekken gehouden met de volgende buitenlandse personen.

dhr. K. de Boeck	lid van de raad van bestuur van Fortis SA/NV
dhr. prof. dr. W.H. Bouter	deskundige
dhr. F.R.J. Dierckx	voorzitter van Fortis Bank, lid van de raad van bestuur en waarnemend chief executive officer van Fortis SA/NV
dhr. M.J. Tilmant	voorzitter van de raad van bestuur van ING Groep

De commissie heeft schriftelijke inlichtingen ontvangen van de volgende buitenlandse personen.

dhr. J. Armstrong	supervisor Iowa Insurance Division
dhr. P.S. Baird	president en chief executive officer van AEGON USA
dhr. F.R.J. Dierckx	voorzitter van Fortis Bank, lid van de raad van bestuur en waarnemend chief executive officer van Fortis SA/NV
dhr. L. Willems	director external and governmental affairs Fortis Bank SA/NV

De commissie heeft de volgende buitenlandse personen uitgenodigd. Zij hebben aan de uitnodiging geen gehoor gegeven.

dhr. J. Armstrong	supervisor Iowa Insurance Division
mw. Áslaug Árnadóttir	voorzitter van de raad van bestuur van Tryggingarsjóður Innstæðueigenda og Fjárfesta (het IJslandse depositogarantiefonds)
dhr. P.S. Baird	president en chief executive officer van AEGON USA
dhr. L. Coene	vicegouverneur van de Nationale Bank van België
dhr. Martin Eyjólfsson	directeur-generaal economische zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken van IJsland
dhr. Geir Haarde	premier van IJsland
dhr. Páll Hreinsson	voorzitter IJslandse onderzoekscommissie SIC
dhr. J. C. Juncker	premier van Luxemburg
dhr. Y.C.D. Leterme	premier van België
dhr. M.R.J.M.G. graaf Lippens	voorzitter van de raad van bestuur van Fortis SA/NV
dhr. Árni M. Mathiesen	minister van Financiën van IJsland
dhr. P. Praet	directeur van de Nationale Bank van België, lid van het directiecomité van de Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen (CBFA).
dhr. D.J.L. Reynders	vicepremier en minister van Financiën en Institutionele Hervormingen van België
dhr. J.- P. Servais	voorzitter van de Belgische toezichthouder, de Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen (CBFA)

dhr J.- C. Trichet voorzitter Europese centrale bank ECB

dhr. J.- P. Votron lid van de raad van bestuur en chief executive officer van Fortis SA/NV

dhr. L. Willems director external and governmental affairs Fortis Bank SA/NV

De commissie heeft de volgende buitenlandse personen opgeroepen voor verhoor. Zij hebben aan de oproep geen gehoor gegeven.

dhr. J. Armstrong supervisor Iowa Insurance Division

mw. Áslaug Árnadóttir voorzitter van de raad van bestuur van Tryggingarsjóður Innstæðueigenda og Fjárfesta (het IJslandse depositogarantiefonds)

dhr. P.S. Baird president en chief executive officer van AEGON USA

dhr. K. de Boeck lid van de raad van bestuur en chief executive officer van Fortis SA/NV

dhr. L. Coene vicegouverneur van de Nationale Bank van België.

dhr. F. Dierckx voorzitter van Fortis Bank, lid van de raad van bestuur en waarnemend chief executive officer van Fortis SA/NV

dhr. Martin Eyjólfsson directeur-generaal economische zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken van IJsland

dhr. Geir Haarde premier van IJsland

dhr. Páll Hreinsson voorzitter IJslandse parlementaire onderzoekscommissie

dhr. J. C. Juncker, premier van Luxemburg

dhr. Y.C.D. Leterme premier van België

dhr. M.R.J.M.G. graaf Lippens voorzitter van de raad van bestuur van Fortis SA/NV

dhr. Árni M. Mathiesen minister van Financiën van IJsland

dhr. P. Praet directeur van de Nationale Bank van België, lid van het directiecomité van de Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen (CBFA).

dhr. D.J.L. Reynders vicepremier en minister van Financiën en Institutionele Hervormingen van België

dhr. J.- P. Servais voorzitter van de Belgische toezichthouder, de Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen (CBFA)

dhr. M. Tilmant voorzitter van de raad van bestuur van ING Groep

dhr J.- C. Trichet voorzitter Europese centrale bank ECB

dhr. J.- P. Votron lid van de raad van bestuur en chief executive officer van Fortis SA/NV

In deze lijsten is bij de personen de functie vermeld die aanleiding is geweest hen uit te nodigen.

BIJLAGE 7 LIJST INWERKPROGRAMMA

De commissie heeft informatieve bijeenkomsten gehouden met vertegenwoordigers van:

ABN AMRO
Algemene Rekenkamer
Autoriteit Financiële Markten AFM
De Nederlandsche Bank
ING
Ministerie van Financiën

Er zijn gesprekken gevoerd met de leden van de klankbordgroep en met

Dhr. drs. D. Aksan	bankier in Londen
Dhr. A.D. Bakker	voorzitter parlementaire enquêtecommissie Srebrenica
Dhr. prof. dr. J.F.M.G. Bouwens	hoogleraar accounting aan de Universiteit van Tilburg
Dhr. prof. dr. R.G.C. van den Brink	bijzonder hoogleraar Bank- en effectenbedrijf aan de Universiteit van Amsterdam
Dhr. P. Depuydt	journalist bij NRC Handelsblad en schrijver van het boek «De Kloof»
Dhr. K. Dierckx	medewerker directoraat-generaal mededinging bij de Europese Commissie
Dhr. dr. A. Italianer	directeur-generaal mededinging bij de Europese Commissie
Dhr. prof. dr. J.M.G. Frijns	commissaris bij onder meer Kas Bank, IMC en Bouwinvest
Dhr. dr. W.M. van den Goorbergh	commissaris bij onder meer NIBC en Bank Nederlandse Gemeenten
Dhr. E. Kalse	journalist bij NRC Handelsblad en schrijver van het boek «Bankroet»
Dhr. drs. D. van Lent	journalist bij NRC Handelsblad en schrijver van het boek «Bankroet»
Dhr. S. Michielsen	journalist bij De Tijd en schrijver van het boek «Bankroet: hoe Fortis al zijn krediet verspeelde»
Dhr. M. Sephiha	journalist bij De Tijd en schrijver van het boek «Bankroet: hoe Fortis al zijn krediet verspeelde»
Dhr. dr. P.W. Moerland	voorzitter raad van bestuur Rabobank
Mw. ir. M.B. Vos	voorzitter parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid
Leden klankbordgroep	
Dhr. prof. dr. H.A. Benink	hoogleraar Banking and Finance aan de Universiteit van Tilburg
Dhr. prof. dr. A.W.A. Boot	hoogleraar Ondernemingsfinanciering en financiële markten aan de Universiteit van Amsterdam
Dhr. drs. J.C. Kragt	
Dhr. prof. mr. dr. E.R. Müller	hoogleraar Veiligheid en Recht Universiteit van Leiden

BIJLAGE 8 LIJST VAN LITERATUUR

Adriaanse, P.C., T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik
Staats(steen)rechtelijk noodrecht gewenst?
Nederlands Juristenblad 83 (2008) 42

Bank voor internationale betalingen BIB / BIS
Panetta, F. et al.
An assessment of financial sector rescue programmes. BIS Papers no. 48.
(2009)

Bank voor internationale betalingen BIB/BIS, Comité van Basel
Credit risk transfer: developments from 2005 to 2007.
(2008)

Battes, P., P. Elshout
De val van ABN Amro: een reconstructie in zes aktes.
(2008)

Beetsma, R.M.W.J., R.H.J.M. Gradus,
Kabinet richt je aandacht op de overheidsfinanciën en exit uit de financiële sector.
Tijdschrift voor Openbare Financien 41 (2009) 3: 129–132

Boot, A.W.A., M.A. Dijkstra
Financiële sector in crisis.
Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor Staatshuishoudkunde
(2011)

Bovend'Eert, P.P.T., H.R.B.M. Kummeling
Het Nederlandse Parlement.
(2010)

Bijlsma, M., K. van der Wiel
Beperkt vertrouwen in het depositogarantiestelsel.
Economisch Statistische Berichten 97 (2012) 4629: 106–108

Cats, J.-F., E. de Bodt, D. Smets
Rapport définitif du Collège d'Experts (onderzoek bevolen door de Voorzitter van de Rechtbank van Koophandel van Brussel).
(november 2011)

Center for economic policy research CEPR
Beck, T. et al.
Bailing out the banks: reconciling stability and competition. An analysis of state-supported schemes for financial institutions.
(2010)

Center for European Studies CEPS
Lannoo, K., C. Napoli
Bank state aid in the financial crisis: fragmentation or level playing field?
(2009)

Centraal Planbureau CPB
Bijlsma, M., W. Elsenburg, G. Zwart
Binden voorkomt uitstelgedrag: naar strenger banktoezicht.
(2011)

- Coppi, L., J. Haydock
The approach to state aid in the restructuring of the financial sector.
 Competition policy international 5 (2009) 2: 77–101
- Cremers, F.J.G.M., C.E. Drion en C.J.M. Scholtes
Verslag van het onderzoek naar Fortis N.V. bevolen door de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam bij beschikking van 24 november 2008.
 (juni 2010)
- Crujisen, C. van der, et al.
Spaargedrag in crisistijd.
 Economisch Statistische Berichten 96 (2011) 4620: 622–624
- De Nederlandsche Bank DNB
In het spoor van de crisis.
 (2010)
- De Nederlandsche Bank DNB
De Nederlandse crisismaatregelen ter bestrijding van de acute problemen in het financiële stelsel.
 (30 september 2011)
- Depuydt, P.
De Kloof. Hoe de breuk tussen Belgen en Nederlanders Fortis fataal werd.
 (2009)
- Diamant, M., M. van Emmerik
Parlementair budgetrecht onder vuur?
 Nederlands Juristenblad 86 (2011) 29
- Drijber, B. J., L. Burmeister
Competition Law in a Crashed Economy: State Aid to the Financial Sector.
 Ondernemingsrecht (2009) 14
- Drexhage, E.C.
Nieuwe regels voor de parlementaire enquête.
 Rechtsgeleerd Magazijn Themis 170(2009) 1:3–19
- Enthoven, G.
Hoe vertellen we het de Kamer? : een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement.
 (2011)
- Europees Parlement
 Berès, P.
Report on the financial, economic and social crisis: recommendations concerning the measures and initiatives to be taken. (Special committee on the financial, economic and social crisis CRIS).
 (2011)
- Europese centrale bank ECB
 Petrovic, A., R. Tutsch
National rescue measures in response to the current financial crisis.
 ECB Legal working paper series 8
 (2009)

Europese Centrale Bank ECB
Stolz, S.M., M. Wedow
Extraordinary measures in extraordinary times. Public measures in support of the financial sector in the EU and the United States.
(2010)

Europese Commissie
Impact assessment. Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European parliament and of the Council on Deposit Guarantee Schemes (SEC (2010) 834 final).
(juli 2010)

Europese Commissie
Regulating financial services for sustainable growth (COM(2010)301).
(2010)

Europese Commissie
Scorebord staatssteun: verslag over de recente ontwikkelingen met betrekking tot crisissteun voor de financiële sector (COM(2010)255).
(2010)

Europese Commissie, directoraat-generaal Mededinging
The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis (SEC(2011)1126).
(2011)

Financial Crisis Inquiry Commission
The financial crisis inquiry report: final report of the national commission on the causes of the financial and economic crisis in the United States.
(2011)

Financial Services Authority FSA
The failure of the Royal Bank of Scotland, december 2011.

Financial Stability Forum
Report of the Financial Stability Forum on enhancing market and institutional resilience.
(7 april 2008)

Frydman, R., M. D. Goldberg
Beyond mechanical markets: asset-price swings, risk and the role of the state.
(2011)

Gerven, W. van, G. Horsmans
Voorlopig rapport van het college van experts voor de algemene vergadering van 11 februari van Fortis SA/NV te Brussel.
(26 januari 2009)

Gilliams, H.
Steun aan financiële instellingen na Lehman: een «stresstest» voor de regels inzake staatssteun.
SEW: Tijdschrift voor Europees en Economisch Recht 58 (2010) 7/8

Groeneveld, H.
Toezichtbevoegdheden en bancaire stabiliteit.
Economisch Statistische Berichten 96 (2011) 4620: 618–621

Grundmann-van de Krol, C.M., C.W.M. Lieveerse
Wetgeving toezicht financiële markten 2008.

Haan, J. de
De financiële crisis: gevolgen voor de rijksbegroting.
Tijdschrift voor Openbare Financiën 41 (2009) 2: 84–127

Hazeu, C.A.
Vertrouwelijkheid en democratie. Over de verantwoordingsrelatie tussen De Nederlandsche Bank, de minister van Financiën en de Tweede Kamer.
(2011)

Hreinsson, Páll, Tryggvi Gunnarsson, Sigríður Benediksdóttir
Report of the Special Investigation Commission (SIC) established by Alþingi, the Icelandic parliament. English summary and excerpts of the report's findings.
(2010)

Independent commission on banking
Vickers, J.
Final report. Recommendations.
(2011)

Internationaal monetair fonds IMF
Financial stress and deleveraging: macrofinancial implications and policy.
Global financial stability report, October 2008.

Internationaal monetair fonds IMF
Crisis-related measures in the financial system and sovereign balance sheet risks.
(2009)

Internationaal monetair fonds IMF
Laeven, L., F. Valencia
Resolution of banking crises: the good, the bad, and the ugly.
(2010)

Janssen, R.
Wellink aan het woord.
(2011)

Knegtel, L.
Crisismanagement vanuit een business continuity perspectief.
(2007)

Kragt, J.
De kredietcrisis, de implosie op de financiële markten van binnenuit bekeken.
(2008)

Lent, D. van, E. Kalse
Bankroet : hoe bankiers ons in de ergste crisis sinds de Grote Depressie stortten.
(2009)

- Lewis, M.
The Big Short: inside the Doomsday machine.
(2010)
- Luxemburgse Kamer van Afgevaardigden
Vers un nouveau modèle de croissance: rapport de la Commission spéciale «Crise économique et financière».
(2009)
- Michielsen, S., M. Sephiha
Bankroet. Hoe Fortis al zijn krediet verspeelde.
(2009)
- Minderman, G.D.
Tweede Kamer en rijksfinanciën: een studie naar parlementaire sturing van rijksfinanciën in Nederland.
(2000)
- Moor-van Vugt, A.J.C. de, C.E. du Perron, P.J. Krop
De bevoegdheden van de Nederlandsche Bank inzake lcesave.
Bijlage bij kamerstuk 31 371, nr. 205
- Muller, E.R. et al.
Crisis: studies over crisis en crisisbeheersing.
(2009)
- Muller, E., N. J. P. Coenen
Parlementair onderzoek in Nederland.
(2002)
- Rogier, L.J.J.
Het bestuursrechtelijke handhavingsinstrumentarium in de Wet financieel toezicht (Wft), in het bijzonder de aanwijzing en de last onder dwangsom.
Tijdschrift voor Financieel Recht 8 (2006) 3
- Schagen, J.A. van, G.H. Hagelstein
Parlementaire controle: Deetman vs. Dolman.
Namens 6 (1991)1: 17–21
- Roubini, N., S. Mihm
Crisiseconomie: over de toekomst van financieel beleid.
(2011)
- Serière, V.P.G. de
Als de (stille?) noodklok luidt... Overheidsingrijpen in privaatrechtelijke verhoudingen ten behoeve van stabiliteit in de financiële sector.
Ondernemingsrecht (2012) 1: 5–23
- Serière, V.P.G. de
Het zich verlaten op adviezen of informatie van derden in de financiële sector.
Ondernemingsrecht (2011) 7: 264–275
- Slaman, H.
Crisismanagement. Orde in de chaos.
(2011)

Smit, J.
De prooi: blinde trots breekt ABN AMRO.
(2008)

Sorkin, A.R.
Too big to fail. Inside the battle to save Wall Street.
(2009)

Staveren, I. van
Van financial professionals moet men geen hervorming van de sector verwachten.
Me Judice, 13 oktober 2011

Tett, G.
Fool's Gold.
(2009)

Tilleman, A.J.P., C.A. Doets
Bestuursrechtelijke handhaving.
Onderneming en financieel toezicht (2010)

Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel
Verloren krediet: eindrapport parlementair onderzoek financieel stelsel.
(2010)

Tripartiete werkgroep van de Nederlandsche Bank, de Nederlandse Vereniging van Banken en het ministerie van Financiën.
Het Nederlandse depositogarantiestelsel – een garantie voor de toekomst.
(2009)
Bijlage bij kamerstuk 31371, nr. 216

Wibier, R.
Algemene lessen voor financiële instellingen? Rapport over het beleid bij Fortis N.V.
Nederlands Juristenblad 85 (2010) 36

Zijlstra, S.E.
Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat: een onderzoek naar democratisch-rechtsstatelijke en positiefrechtelijke aspecten van het gebruik van zelfstandige bestuursorganen, meer in het bijzonder op gemeentelijk niveau.
(1997)

BIJLAGE 9 LIJST VAN KAMERSTUKKEN (BRIEVEN, VERSLAGEN, NOTA'S EN MOTIES)

21 501-07 Raad voor Economische en Financiële Zaken

Kamerstuk 21 501-07, nr. 623. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 25 september 2008. *De geannoteerde agenda voor de Eurogroep en Ecofin van 6 en 7 oktober 2008 te Luxemburg.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 624. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 7 oktober 2008. *Ecofin conclusies over een onmiddellijke reactie op de financiële turbulentie.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 624. Bijlage. *Depositogarantiestelsel.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 624. Bijlage. *Immediate responses to financial turmoil. Council Conclusions – Ecofin Council of 7 October 2008.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 625. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 14 oktober 2008. *Toezending verslag van de Eurogroep en Ecofin Raad van 6 en 7 oktober 2008 te Luxemburg.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 626. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 23 oktober 2008. *Overzicht beschermingsniveaus depositogarantie in de EU.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 627. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 27 oktober 2008. *De geannoteerde agenda voor de Eurogroep en Ecofin van 3 en 4 november 2008 te Brussel.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 628. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 11 november 2008. *Toezending verslag van de Eurogroep en Ecofin Raad van 3 en 4 november 2008.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 630. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 25 november 2008. *De geannoteerde agenda voor de Eurogroep en Ecofin Raad van 1 en 2 december 2008 te Brussel.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 631. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 13 september 2008. *Verslagen en agenda's van Eurogroep en Ecofin Raad en De Nederlandse inzet ten aanzien van credit rating agencies.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 634. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 9 december 2008. *Toezending verslag van Eurogroep en Ecofin Raad van 1 en 2 december 2008.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 635. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 17 december 2008. *De geannoteerde agenda voor de extra informele Eurogroep en Ecofin Raad van 18 december 2008 te Parijs.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 636. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 18 december 2008. *Inzet en uitkomsten Ecofin 1 en 2 december 2008 inzake depositogarantiestelsel.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 639. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 8 januari 2009. *Toezending verslag van de informele Ecofin Raad van 18 december 2008.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 640. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 27 november 2008. *Verslagen en agenda's van Eurogroep en Ecofin Raad, Europese Raad en G20 in Washington.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 641. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 13 januari 2009. *De geannoteerde agenda voor de Eurogroep en Ecofin Raad van 19 en 20 januari 2009 te Brussel.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 643. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 28 januari 2009. *Toezending verslag van de Eurogroep en Ecofin Raad van 19 en 20 januari 2009.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 644. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 2 februari 2009. *De geannoteerde agenda voor de Eurogroep en Ecofin van 9 en 10 februari 2009 te Brussel.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 645. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 5 februari 2009. *Antwoorden op vragen gesteld tijdens het AO Ecofin van 15 januari 2009.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 646. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 15 januari 2009. *Verslagen en agenda's van Eurogroep en Ecofin Raad.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 647. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 17 februari 2009. *Toezending verslag van de Eurogroep en Ecofin Raad van 9 en 10 februari 2009.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 648. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op, gehouden op 5 februari 2009. *Verslagen en agenda's van Eurogroep en Ecofin Raad.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 649. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 2 maart 2009. *De geannoteerde agenda voor de Eurogroep en Ecofin Raad van 9 en 10 maart 2009 te Brussel.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 652. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 18 maart 2009. *Toezending verslag van de Eurogroep en Ecofin Raad van 9 en 10 maart 2009.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 653. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 23 maart 2009. *De geannoteerde agenda voor de informele Eurogroep en Ecofin van 3 en 4 april 2009 te Praag.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 654. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 5 maart 2009. *Verslagen en agenda's van Eurogroep en Ecofin Raad.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 655. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 14 april 2009. *Toezending verslag van de informele Ecofin Raad van 3 en 4 april 2009.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 656. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 17 april 2009. *De geannoteerde agenda voor de informele Eurogroep en Ecofin van 4 en 5 mei 2009 te Brussel.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 657. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 28 april 2009. *Europese Verordening credit rating agencies.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 658. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 23 april 2009. *Verslagen en agenda's van Eurogroep en Ecofin Raad.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 659. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 29 mei 2009. *De geannoteerde agenda voor de Eurogroep en Ecofin Raad van 8 en 9 juni 2009 te Luxemburg.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 660. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 2 juni 2009. *Toezending verslag van de informele Ecofin van 4 en 5 mei 2009.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 661. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 16 juni 2009. *Toezending verslag van de Eurogroep en Ecofin Raad van 8 en 9 juni 2009.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 662. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 24 juni 2009. *Antwoorden op vragen gesteld tijdens het algemeen overleg op 17 juni over Europees toezicht.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 663. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 26 juni 2009. *De geannoteerde agenda voor de Eurogroep en Ecofin van 6 en 7 juli 2009 te Brussel.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 664. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 3 juni 2009. *Verslagen en agenda's van Eurogroep en Ecofin Raad.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 665. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 9 juli 2009. *Toezending verslag van de Eurogroep en Ecofin Raad van 6 en 7 juli 2009.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 666. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 9 juli 2009. *Aanbieding rapport van de EFC werkgroep inzake procycliciteit.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 667. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 17 juni 2009. *De Mededeling van de Europese Commissie over European Financial Supervision.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 668. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 25 augustus 2009. *De geannoteerde agenda voor de informele Eurogroep en Ecofin van 2 september 2009 te Brussel.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 670. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 15 september 2009. *Toezending verslag van de informele Ecofin Raad van 2 september 2009.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 671. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 1 september 2009. *Verslagen en agenda's van Eurogroep en Ecofin Raad.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 672. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 21 september 2009. *De geannoteerde agenda voor de informele Eurogroep en Ecofin van 1 en 2 oktober 2009 te Göteborg.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 674. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 9 oktober 2009. *Toezending verslag van de informele Ecofin Raad van 1 en 2 oktober 2009.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 675. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 12 oktober 2009. *De geannoteerde agenda voor de Eurogroep en Ecofin Raad van 19 en 20 oktober 2009 te Luxemburg.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 676. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 13 oktober 2009. *Antwoord op een vraag van het lid Irrgang, gesteld tijdens het algemeen overleg op 24 september 2009, over het richtlijnvoorstel voor alternatieve beleggingsfondsen.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 677. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 24 september 2009. *Verslagen en agenda's van Eurogroep en Ecofin Raad.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 678. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 28 oktober 2009. *Toezending verslag Eurogroep en Ecofin Raad van 19 en 20 oktober 2009.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 679. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 2 november 2009. *De geannoteerde agenda voor de Eurogroep en Ecofin Raad van 9 en 10 november 2009 te Brussel.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 681. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 17 november 2009. *Toezending verslag van de Eurogroep en Ecofin Raad van 9 en 10 november 2009.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 682. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 23 november 2009. *De geannoteerde agenda voor de Eurogroep en Ecofin Raad van 1 en 2 december 2009 te Brussel.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 685. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 4 november 2009. *Verslagen en agenda's van Eurogroep en Ecofin Raad.*

Kamerstuk 21 501-07, nr. 687. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 9 december 2009. *Toezending verslag van de Eurogroep en Ecofin Raad van 1 en 2 december 2009.*

21 501-20 Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders

Kamerstuk 21 501-20, nr. 400. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, M.J.M. Verhagen, 8 oktober 2008. *De geannoteerde agenda van de Europese Raad van 15 en 16 oktober 2008 te Brussel.*

Kamerstuk 21 501-20, nr. 402. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, M.J.M. Verhagen, 17 oktober 2008. *Toezending verslag van de bijeenkomst van de Europese Raad van 15 en 16 oktober 2008.*

Kamerstuk 21 501-20, nr. 403. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 4 november 2011. *Verzoek om uitstel van heropening van het debat over de Europese Raad in verband met de kredietcrisis en de relatie van de kredietcrisis tot de begrotingsregels.*

Kamerstuk 21 501-20, nr. 404. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, M.J.M. Verhagen, 5 november 2008. *De geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders van de EU van 7 november 2008 te Brussel.*

Kamerstuk 21 501-20, nr. 405. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, M.J.M. Verhagen, 11 november 2008. *Toezending verslag van de informele bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders van de Europese Unie van 7 november 2008*

Kamerstuk 21 501-20, nr. 406. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, M.J.M. Verhagen, 8 december 2008. *De geannoteerde agenda van de Europese Raad van 11 en 12 december 2008 te Brussel.*

Kamerstuk 21 501-20, nr. 415. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, M.J.M. Verhagen, 17 december 2008. *Toezending verslag van de Europese Raad van 11 en 12 december 2008.*

Kamerstuk 21 501-20, nr. 417. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, M.J.M. Verhagen, 26 februari 2009. *De geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders van 1 maart 2009 te Brussel.*

Kamerstuk 21 501-20, nr. 418. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, M.J.M. Verhagen, 6 maart 2009. *Toezending verslag van de informele bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders van de Europese Unie van 1 maart 2009.*

Kamerstuk 21 501-20, nr. 419. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, M.J.M. Verhagen, 16 maart 2009. *De geannoteerde agenda van de Europese Raad van 19 en 20 maart 2009 te Brussel.*

Kamerstuk 21 501-20, nr. 425. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, M.J.M. Verhagen, 23 maart 2009. *Toezending verslag van de bijeenkomst van de Europese Raad van 19 en 20 maart 2009.*

Kamerstuk 21 501-20, nr. 426. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Europese Zaken gehouden op 18 maart 2009. *De geannoteerde agenda van de Europese Raad van 19 en 20 maart 2009.*

Kamerstuk 21 501-20, nr. 432. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, M.J.M. Verhagen, 12 juni 2009. *De geannoteerde agenda van de Europese Raad van 18 en 19 juni 2009.*

Kamerstuk 21 501-20, nr. 437. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, M.J.M. Verhagen, 22 juni 2009. *Toezending verslag van de Europese Raad op 18 en 19 juni 2009.*

Kamerstuk 21 501-20, nr. 442. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, M.J.M. Verhagen, 10 september 2009. *De geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders van 17 september 2009.*

Kamerstuk 21 501-20, nr. 444. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, M.J.M. Verhagen, 26 oktober 2009. *De geannoteerde agenda van de Europese Raad van 29 en 30 oktober 2009 te Brussel.*

Kamerstuk 21 501-20, nr. 447. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, M.J.M. Verhagen, 2 november 2009. *Verslag van de bijeenkomst van de Europese Raad van 29 en 30 oktober 2009.*

Kamerstuk 21 501-20, nr. 454. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, M.J.M. Verhagen, 20 november 2011. *Verslag van de informele bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders van de Europese Unie op 19 november 2009.*

Kamerstuk 21 501-20, nr. 456. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Europese Zaken gehouden op 28 oktober 2009. *De geannoteerde agenda van de Europese Raad van 29 en 30 oktober 2009 te Brussel.*

Kamerstuk 21 501-20, nr. 458. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, M.J.M. Verhagen, 8 december 2009. *De geannoteerde agenda van de Europese Raad van 10 en 11 december 2009.*

Kamerstuk 21 501-20, nr. 459. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, M.J.M. Verhagen, 15 december 2009. *Verslag van de bijeenkomst van de Europese Raad op 10 en 11 december 2009.*

Kamerstuk 21 501-20, nr. 462. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Europese Zaken gehouden op 9 december 2009. *De geannoteerde agenda van de Europese Raad van 10 en 11 december 2009.*

28 122 Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector

Kamerstuk 28 122, nr. 18. Brief van de minister van Financiën, G. Zalm, 5 november 2003. *De geheimhouding van toezichtinformatie en de verantwoordingsplicht van de minister van Financiën wanneer systeemrisico optreedt.*

28 165 Deelnemingenbeleid Rijksoverheid

Kamerstuk 28 165, nr. 97. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 24 april 2009. *Publieke belangen en staatsdeelnemingen.*

Kamerstuk 28 165, nr. 99. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 25 juni 2009. *Publieke belangen en staatsdeelnemingen.*

Kamerstuk 28 165, nr. 100. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 24 september 2009. *Beheersorganisatie staatsparticipaties in financiële instellingen.*

Kamerstuk 28 165, nr. 101. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 9 oktober 2009. *Beloningsbeleid staatsdeelnemingen.*

Kamerstuk 28 165, nr. 106. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën, gehouden op 19 november 2009. *Beloningsbeleid staatsdeelnemingen.*

Kamerstuk 28 165, nr. 108. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 28 januari 2010. *Beheersorganisatie staatsparticipaties in financiële instellingen.*

Kamerstuk 28 165, nr. 109. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 28 april 2010. *Varianten voor een beheersorganisatie voor tijdelijke staatsparticipaties in financiële instellingen.*

Kamerstuk 28 165, nr. 110. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 17 juni 2010. *Nieuw beloningsbeleid ASR Nederland N.V.*

Kamerstuk 28 165, nr. 111. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 22 juni 2010. *Beloningsbeleid staatsdeelnemingen.*

Kamerstuk 28 165, nr. 115. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 19 oktober 2010. *Beloningsbeleid staatsdeelnemingen.*

Kamerstuk 28 165, nr. 116. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 21 december 2010. *Jaarverslag 2009 beheer staatsdeelnemingen.*

Kamerstuk 28 165, nr. 117. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 24 januari 2011. *Exitbeleid financiële deelnemingen.*

Kamerstuk 28 165, nr. 118. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën, gehouden op 26 januari 2011. *Beloningsbeleid staatsdeelnemingen.*

Kamerstuk 28 165, nr. 125. Motie van het lid Van Vliet. *Het niet zetten van onomkeerbare stappen.*

Kamerstuk 28 165, nr. 127. Motie van de leden Bashir en Groot. *De eigendomsstructuur.*

Kamerstuk 28 165, nr. 128. Motie van het lid Blanksma-van den Heuvel. *De corporate governance structuur.*

Kamerstuk 28 165, nr. 130. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën, gehouden op 8 juni 2011. *Exitbeleid financiële deelnemingen.*

Kamerstuk 28 165, nr. 131. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 30 januari 2012. *Jaarverslag 2010 beheer staatsdeelnemingen.*

29 668 Beleidsplan Crisisbeheersing 2004 -2007

Kamerstuk 29 668, nr. 28. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, G. ter Horst, 23 november 2009. *Aanbieding van een actuele versie van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.*

Kamerstuk 29 668, nr. 28. Bijlage. *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.*

29 708 Regels met betrekking tot de financiële markten en het toezicht daarop (Wet op het financieel toezicht)

Kamerstuk 29 708, nr. 3. *Memorie van toelichting.*

31 052 Ontwikkelingen rond de mogelijke overname van ABN AMRO Bank.

Kamerstuk 31 052, nr. 1. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 22 mei 2007. *De recente ontwikkelingen rond de mogelijke overname van ABN AMRO Bank.*

Kamerstuk 31 052, nr. 2. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 5 juni 2007. *De ontwikkelingen rondom de mogelijke overname van ABN AMRO Bank.*

Kamerstuk 31 052, nr. 3. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 16 augustus 2008. *Afschrift van de verklaring van geen bezwaar (vvgb) verleend aan Barclays plc.*

Kamerstuk 31 052, nr. 3. Bijlage 1. *Brief aan Barclays plc. met het besluit inzake het verzoek om verklaring van geen bezwaar Barclays/ ABN AMRO.*

Kamerstuk 31 052, nr. 3. Bijlage 2. *Brief van de Nederlandsche Bank van 13 augustus 2007 aan de minister van Financiën met het advies op grond van de wet financieel toezicht inzake het verzoek om verklaring van geen bezwaar Barclays/ ABN AMRO.*

Kamerstuk 31 052, nr. 3. Bijlage 3. *Brief van de Nederlandsche Bank van 8 augustus 2007 aan de minister van Financiën inzake de financiële stabiliteitstoets op het verzoek om verklaring van geen bezwaar Barclays/ ABN AMRO.*

Kamerstuk 31 052, nr. 4. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 17 september 2008. *Afschrift van de verklaring van geen bezwaar (vvgb) verleend aan The Royal Bank of Scotland Group Plc., Banco Santander Central Hispano S.A., Fortis N.V./Fortis S.A. en het gezamenlijke biedingsvehikel van het consortium van deze drie banken, RFS Holdings B.V.*

Kamerstuk 31 052, nr. 4. Bijlage 1. *Brief van de Nederlandsche Bank van 17 september 2007 aan de minister van Financiën inzake de financiële stabiliteitstoets op het verzoek om verklaring van geen bezwaar voor het Consortium en RFS Holdings / ABN AMRO*

Kamerstuk 31 052, nr. 4. Bijlage 2. *Brief van de Nederlandsche Bank van 17 september 2007 aan de minister van Financiën met het advies op grond van de wet financieel toezicht inzake het verzoek om verklaring van geen bezwaar Fortis Bank Nederland (Holding) / ABN AMRO.*

Kamerstuk 31 052, nr. 4. Bijlage 3. *Brief van de Nederlandsche Bank van 17 september 2007 aan de minister van Financiën met het advies op grond van de wet financieel toezicht inzake het verzoek om verklaring van geen bezwaar voor het Consortium en RFS Holdings / ABN AMRO.*

Kamerstuk 31 052, nr. 4. Bijlage 4. *Brief aan Fortis Bank Nederland (Holding) met het besluit inzake het verzoek om verklaring van geen bezwaar Fortis Bank Nederland (Holding) / ABN AMRO*

Kamerstuk 31 052, nr. 4. Bijlage 5. *Brief aan Banco Santander Central Hispano S.A. met het besluit inzake het verzoek om verklaring van geen bezwaar RFS / ABN AMRO.*

Kamerstuk 31 052, nr. 4. Bijlage 6. *Brief aan Royal Bank of Scotland met het besluit inzake het verzoek om verklaring van geen bezwaar RBS / ABN AMRO.*

Kamerstuk 31 052, nr. 4. Bijlage 7. *Brief aan RFS Holdings met het besluit inzake het verzoek om verklaring van geen bezwaar RFS / ABN AMRO.*

Kamerstuk 31 052, nr. 4. Bijlage 8. *Brief aan Fortis S.A./N.V. met het besluit inzake het verzoek om verklaring van geen bezwaar Fortis / ABN AMRO.*

Kamerstuk 31 052, nr. 5. Motie van het lid Irrgang. *Het waarborgen van de Nederlandse vitale belangen in de combinatie Fortis-ABN AMRO.*

Kamerstuk 31 052, nr. 6. Motie van het lid Blanksma-Van den Heuvel. *Onafhankelijke evaluatie van het overnameproces.*

Kamerstuk 31 052, nr. 7. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 8 november 2007. *Ontwikkelingen rond de mogelijke overname van ABN AMRO.*

Kamerstuk 31 052, nr. 8. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 26 februari 2008. *Goedkeuring van de Nederlandsche Bank voor verdere opsplitsing ABN AMRO.*

Kamerstuk 31 052, nr. 10. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 8 mei 2008. *Verzoeken van de president van DNB om met de minister-president over ABN AMRO te praten.*

Kamerstuk 31 052, nr. 13. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden 10 juni 2008 met viceminister-president, minister Bos van Financiën en minister-president, minister Balkenende van Algemene Zaken. *Verzoeken van de president van DNB om met de minister-president over ABN AMRO te praten.*

Kamerstuk 31 052, nr. 14. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 2 september 2008. *Aanbieding evaluatierapport overheidshandelen overname ABN AMRO.*

Kamerstuk 31 052, nr. 14. Bijlage. *Rapport betreffende de evaluatie van de rol van de minister van Financiën, de Nederlandsche Bank N.V. en de stichting Autoriteit Financiële Markten bij de openbare biedingen op ABN AMRO Holding N.V.*

Kamerstuk 31 052, nr. 15. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 15 oktober 2008. *Aanbieding brief van de minister van Financiën van 12 augustus 2008 aan vakbond De Unie.*

Kamerstuk 31 052, nr. 15. Bijlage. *Afschrift van de brief van de minister van Financiën van 12 augustus 2008 aan vakbond De Unie inzake de voortgang van de integratie van ABN AMRO binnen Fortis.*

Kamerstuk 31 052, nr.16. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 19 december 2008. *Reactie op het artikel in Le Soir getiteld «Le grand mensonge de Fortis».*

Kamerstuk 31 052, nr. 17. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 20 januari 2009. *ABN AMRO Overnameproces.*

Kamerstuk 31 052, nr.18. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 22 januari 2009. *Het overheids-handelen bij de overname van ABN AMRO.*

Kamerstuk 31 052, nr.19. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 20 maart 2009. *Doorgeleiding van een brief van de Nederlandsche Bank over signaleren opbouw risico's voorafgaand aan de crisis; zienswijze op de recente voorstellen tot aanscherping van het toezichtraamwerk; terugblik verstrekking van de verklaringen van geen bezwaar voor de overname van ABN Amro in 2007 en de door DNB in dat kader verrichte toets.*

Kamerstuk 31 052, nr. 19. Bijlage. *Brief van de Nederlandsche Bank.*

31 371 Kredietcrisis

Kamerstuk 31 371, nr. 1. Verslag van een rondetafelgesprek. *Stenografisch verslag van een rondetafelgesprek van de vaste commissie van Financiën met deskundigen over de kredietcrisis gehouden op 30 januari 2008.*

Kamerstuk 31 371, nr. 2. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 27 februari 2008. *De gevolgen van de onrust op de financiële markten voor het toezicht, voor de Nederlandse financiële sector en voor de reële economie in Nederland.*

Kamerstuk 31 371, nr. 4. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 3 april 2008. *De gevolgen van de onrust op de financiële markten.*

Kamerstuk 31 371, nr. 6. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 23 juni 2008. *Het «Memorandum of Understanding» betreffende samenwerking tussen de financiële toezichthouders, centrale banken en ministeries van Financiën van de Europese Unie op het vlak van grensoverschrijdende financiële stabiliteit.*

Kamerstuk 31 371, nr. 7. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 3 september 2008. *De internationale ontwikkelingen en de gevolgen voor de Nederlandse financiële sector, de initiatieven vanuit de sector en de verschillende beleidsmaatregelen van de autoriteiten.*

Kamerstuk 31 371, nr. 8. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden 10 september 2008. *Nadere informatie omtrent de kredietcrisis.*

Kamerstuk 31 371, nr. 9. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 22 september 2008. *Verbod op ongedekt short selling.*

Kamerstuk 31 371, nr. 10. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 26 september 2008. *De Amerikaanse plannen, de maatregelen ten aanzien van «naked shortselling» en de opmerkingen van de heer Buiter over de groei van de Nederlandse economie.*

Kamerstuk 31 371, nr. 10. Bijlage. *Summary of actions taken by each jurisdiction.*

Kamerstuk 31 371, nr. 11. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 30 september 2008. *De gebeurtenissen van het afgelopen weekeinde rondom Fortis.*

Kamerstuk 31 371, nr. 11. Bijlage. *Overzicht van de belangrijkste juridische entiteiten binnen de Fortis organisatie.*

Kamerstuk 31 371, nr. 12. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, en de minister-president, minister van Algemene Zaken, J.P. Balkende, 6 oktober 2008. *Staatsdeelnemingen Fortis en ABN AMRO.*

Kamerstuk 31 371, nr. 12. Bijlage. *Organogram Fortis.*

Kamerstuk 31 371, nr. 14. Motie van de leden Vendrik en Irrgang. *Vertrouwelijke informatievoorziening aan de Kamer.*

Kamerstuk 31 371, nr. 17. Motie van het lid Weekers c.s. *De borging dat de staatsdeelneming niet tot oneigenlijk concurrentievoordeel leidt.*

Kamerstuk 31 371, nr. 18. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken, J.P. Balkende, en de minister van Financiën, W.J. Bos, 10 oktober 2008. *Maatregelen ter bescherming van de financiële sector en stand van zaken Icesave.*

Kamerstuk 31 371, nr. 19. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 10 oktober 2008. *Nederlandse inzet inzake Credit Rating Agencies.*

Kamerstuk 31 371, nr. 19. Bijlage. *Commentaar van Nederland op CRA's.*

Kamerstuk 31 371, nr. 20. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 13 oktober 2008. *Spaarhypotheken in relatie tot het depositogarantiestelsel.*

Kamerstuk 31 371, nr. 21. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 13 oktober 2008. *Afwikkeling aanspraak Nederlandse depositohouders bij Icesave op het IJslandse depositogarantiestelsel.*

Kamerstuk 31 371, nr. 22. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken, J.P. Balkenende, en de minister van Financiën, W.J. Bos, 13 oktober 2008. *Verslag topbijeenkomst van landen in de Eurozone op 12 oktober 2008 en de Nederlandse uitwerking van de staatsgaranties voor leningen aan banken.*

Kamerstuk 31 371, nr. 22. Bijlage. *Summit of the Euro Area countries.*

Kamerstuk 31 371, nr. 23. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 20 oktober 2008. *Participatie kernkapitaal ING.*

Kamerstuk 31 371, nr. 24. Brief van de minister van Economische Zaken, M.J.A. van der Hoeven, 21 oktober 2008. *Verruiming EZ-kredietinstrumentarium.*

Kamerstuk 31 371, nr. 32. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 29 oktober 2008. *Versterking kapitaal Aegon.*

Kamerstuk 31 371, nr. 36. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 3 november 2008. *Vertrouwelijke informatieverstrekking tijdens de kredietcrisis.*

Kamerstuk 31 371, nr. 37. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 5 november 2008. *De recente kapitaalinjecties door verschillende Europese overheden, de regels aangaande internationale financiële verslaggeving, het depositogarantiestelsel, Commissievoorstellen over credit rating agencies en de verlenging van de Tijdelijke regeling inzake shortselling.*

Kamerstuk 31 371, nr. 37. Bijlage. *Kapitaalinjecties Europese overheden.*

Kamerstuk 31 371, nr. 39. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 22 oktober 2008. *Garanties op leningen.*

Kamerstuk 31 371, nr. 41. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 6 november 2008. *De ruimte die de Nederlandsche Bank heeft en gebruikt om de handel in bepaalde financiële producten te verbieden.*

Kamerstuk 31 371, nr. 43. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 7 november 2011. *Wijziging begrotingsregels vanwege de interventies in de financiële sector.*

Kamerstuk 31 371, nr. 47. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Europese Zaken, de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken en de vaste commissie voor Financiën gehouden op 14 oktober 2008. *Het verslag van de topbijeenkomst van landen in de Eurozone op 12 oktober 2008.*

Kamerstuk 31 371, nr. 48. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 14 november 2011. *Versterking kapitaal SNS REAAL.*

Kamerstuk 31 371, nr. 50. Motie van het lid Weekers c.s. *Het voorleggen aan de Kamer van de aanwijzingsbesluiten voor commissarissen van overheidswege.*

Kamerstuk 31 371, nr. 51. Brief van de staatssecretaris van Financiën, J.C. de Jager, 19 november 2008. *Verslag van de topconferentie over de kredietcrisis en de internationale financiële architectuur van 15 november jl. te Washington DC.*

Kamerstuk 31 371, nr. 54. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken, J.P. Balkenende, 21 november 2008. *Gevolgen kredietcrisis voor de reële economie.*

Kamerstuk 31 371, nr. 55. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 25 november 2008. *De regeling voor staatsgaranties: aanvraag Leaseplan.*

Kamerstuk 31 371, nr. 56. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, J.P.H. Donner, 24 november 2008. *Financiële crisis en situatie op de arbeidsmarkt.*

Kamerstuk 31 371, nr. 58. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 28 november 2008. *Onderzoeksopdracht evaluatie Icesave.*

Kamerstuk 31 371, nr. 59. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 3 december 2008. *De situatie bij de IJslandse bank Landsbanki hf (in Nederland handelend onder de naam Icesave).*

Kamerstuk 31 371, nr. 60. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 6 november 2008. *Versterking kapitaal Aegon, verbod op shortselling en depositogarantiestelsel.*

Kamerstuk 31 371, nr. 61. Brief van de minister van Economische Zaken, M.J.A. van der Hoeven, 8 december 2008. *Aanbieding raming Centraal Planbureau CPB voor 2009–2010.*

Kamerstuk 31 371, nr. 61. Bijlage 1. *Persbericht CPB.*

Kamerstuk 31 371, nr. 61. Bijlage 2. *Gooi het kind niet weg met het badwater.*

Kamerstuk 31 371, nr. 61. Bijlage 3. *De kredietcrisis en de economie in acht veelgestelde vragen.*

Kamerstuk 31 371, nr. 61. Bijlage 4. *Pensioenspaarpot verdampt.*

Kamerstuk 31 371, nr. 61. Bijlage 5. *Decemberraming 2008: Zwaar weer op komst.*

Kamerstuk 31 371, nr. 62. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 10 december 2008. *Kredietverlening aan bedrijven, consumenten, zorginstellingen en woningcorporaties.*

Kamerstuk 31 371, nr. 75. Verslag van een onderling algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 27 november 2008. *Vertrouwelijke informatieverstrekking tijdens de kredietcrisis.*

Kamerstuk 31 371, nr. 79. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 19 december 2008. *Informatieverstrekking tijdens de kredietcrisis: de voorhangprocedure in het kader van artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001 (CW) en de toepassing van het budgetrecht.*

Kamerstuk 31 371, nr. 83. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 3 december 2008. *Vertrouwelijke informatieverstrekking tijdens de kredietcrisis.*

Kamerstuk 31 371, nr. 87. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 19 januari 2009. *Aanbieding vertaling van het arrest van het Hof van beroep in Brussel inzake Fortis op 12 december 2008.*

Kamerstuk 31 371, nr. 87. Bijlage. *Vertaling van het arrest van het Hof.*

Kamerstuk 31 371, nr. 88. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, en de minister van Economische Zaken, M.J.A. van der Hoeven, 19 januari 2009. *De kredietverlening van banken aan bedrijven.*

Kamerstuk 31 371, nr. 88. Bijlage. *Rapport werkgroep kredietverlening.*

Kamerstuk 31 371, nr. 95. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 27 januari 2009. *Ontwikkelingen van het afgelopen weekeinde met betrekking tot ING Groep N.V.*

Kamerstuk 31 371, nr. 97. Verslag van een schriftelijk overleg op 29 januari en 2 februari 2009. *De ontwikkelingen van het afgelopen weekeinde met betrekking tot ING Groep N.V.*

Kamerstuk 31 371, nr. 98. Motie van het lid De Nerée tot Babberich. *Aanpassing van de bestaande IFRS- en US GAAP-regelgeving.*

Kamerstuk 31 371, nr. 104. Motie van het lid Weekers. *Het halfjaarlijks aan de Kamer leveren van een gedetailleerd en actueel overzicht.*

Kamerstuk 31 371, nr. 107. Motie van het lid Vendrik c.s. *Het tijdig en desnoods vertrouwelijk informeren van de Kamer.*

Kamerstuk 31 371, nr. 110. Motie van het lid Tang c.s. *Het pas overgaan tot nationalisatie van een systeembank als andere mogelijkheden ontoereikend zijn.*

Kamerstuk 31 371, nr. 115. Motie van het lid Weekers c.s. *Het sluiten van een herenakkoord met de financiële sector.*

Kamerstuk 31 371, nr. 116. Motie van het lid Tang c.s. *Prudentieel toezicht op het beloningsbeleid van financiële instellingen.*

Kamerstuk 31 371, nr. 120. Brief van de minister van Economische Zaken, M.J.A. van der Hoeven, 17 februari 2009. *Voorlopige ramingcijfers CPB voor 2009 en 2010.*

Kamerstuk 31 371, nr. 121. Brief van de minister van Economische Zaken, M.J.A. van der Hoeven, 17 februari 2009. *Aanvulling met voorlopige ramingcijfers EMU-saldo 2009 en 2010.*

Kamerstuk 31 371, nr. 125. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 18 februari 2009. *Antwoorden op vragen over de back-up faciliteit aan ING.*

Kamerstuk 31 371, nr. 128. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 20 februari 2009. *Inzet van het kabinet betreffende de inrichting van het internationale financiële stelsel.*

Kamerstuk 31 371, nr. 137. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 6 maart 2009. *De voor- en nadelen van publieke Credit Rating Agencies.*

Kamerstuk 31 371, nr. 138. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 10 maart 2009. *Dekking van de nationale depositogarantiestelsels.*

Kamerstuk 31 371, nr. 140. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 13 maart 2009. *Voortgang onderhandelingen met IJsland.*

Kamerstuk 31 371, nr. 148. Brief van de staatssecretaris van Financiën, J.C. de Jager, 19 maart 2009. *Verslag van de G20 ministers van Financiën 13-14 maart 2009.*

Kamerstuk 31 371, nr. 149. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 23 maart 2009. *Reactie op motie Vendrik c.s. over het tijdig informeren van de Kamer.*

Kamerstuk 31 371, nr. 150. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 23 maart 2009. *Reactie op Europees rapport over financieel toezicht (rapport de Larosière).*

Kamerstuk 31 371, nr. 151. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 23 maart 2009. *Beloningen financiële sector.*

Kamerstuk 31 371, nr. 153. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken, J.P. Balkenende, en van de minister van Financiën, W.J. Bos, 25 maart 2009. *Nederlandse inzet voor de London Summit 1-2 april 2009.*

Kamerstuk 31 371, nr. 154. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 31 maart 2009. *Akkoord met financiële sector over duurzaam en gematigd beloningsbeleid.*

Kamerstuk 31 371, nr. 160. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken, J. P. Balkenende, en de minister van Financiën, W. J. Bos, 7 april 2009. *Verslag van de G20 top «London Summit on Stability, Growth and Jobs» die plaatsvond op 2 april 2009.*

Kamerstuk 31 371, nr. 163. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 14 april 2007. *Reactie op het rapport Adviescommissie Toekomst Banken (Commissie Maas).*

Kamerstuk 31 371, nr. 166. Motie van het lid Weekers c.s. *Een beroep op de captains of industry en de verenigde grote werkgevers.*

Kamerstuk 31 371, nr. 167. Verslag van een schriftelijk overleg. *De inrichting van het internationaal financieel stelsel.*

Kamerstuk 31 371, nr. 168. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 31 maart 2009. *De toelichting op de inzet van het kabinet betreffende de inrichting van het internationale financiële stelsel.*

Kamerstuk 31 371, nr. 171. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 23 april 2009. *Geen toestemming voor openbaar gesprek DNB en AFM met de vaste commissie voor Financiën over het rapport van de Adviescommissie Toekomst Banken.*

Kamerstuk 31 371, nr. 173. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën, gehouden op 14 april 2009. *Voorwaarden steunverlening aan financiële instellingen, in het bijzonder het beloningsbeleid.*

Kamerstuk 31 371, nr. 181. Motie van het lid Blanksma-van den Heuvel c.s. *Een analyse van de kredietverlening.*

Kamerstuk 31 371, nr. 187. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 20 mei 2009. *Berichten in verschillende media over de toekomstplannen van ABN AMRO Nederland en Fortis Bank Nederland.*

Kamerstuk 31 371, nr. 188. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 27 mei 2009. *Reactie op verzoek Koser Kaya inzake het Volkskrantartikel over ING Illiquid Asset Back-up Facility.*

Kamerstuk 31 371, nr. 190. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 2 juni 2009. *Afschaffing verbod shortselling.*

Kamerstuk 31 371, nr. 191. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 2 juni 2009. *Resultaten moreel appèl bij ING, DNB en ABN Amro.*

Kamerstuk 31 371, nr. 197. Motie van het lid Van Geel c.s. *Een wettelijke verankering van het loyaliteitsdividend en het extra stemrecht voor trouwe beleggers.*

Kamerstuk 31 371, nr. 198. Motie van het lid Slob c.s. *Een brede maatschappelijke bezinning.*

Kamerstuk 31 371, nr. 203. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 8 juni 2009. *Omvang van de door het Nederlandse depositogarantiestelsel (dgs) gegarandeerde middelen uitgesplitst naar spaargelden in Nederland en spaargelden in het buitenland.*

Kamerstuk 31 371, nr. 204. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 10 juni 2009. *Onderhandelingsresultaat leenovereenkomst met IJsland.*

Kamerstuk 31 371, nr. 205. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 16 juni 2009. *Aanbieding rapport Evaluatie Icesave.*

Kamerstuk 31 371, nr. 213. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 9 juni 2009. *Toestemming voor openbaar gesprek DNB en AFM met de vaste commissie voor Financiën over de principes voor beheerst beloningsbeleid.*

Kamerstuk 31 371, nr. 214. Brief van het Presidium, 17 juni 2009. *Voorstel voor ondersteuning van de controlerende taak van de Kamer rondom de kredietcrisis.*

Kamerstuk 31 371, nr. 215. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 15 juni 2009. *Principes DNB en de AFM voor beheerst beloningsbeleid in de financiële sector.*

Kamerstuk 31 371, nr. 216. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 11 juni 2009. *Aanbieding rapport van de werkgroep heroverweging depositogarantiestelsel.*

Kamerstuk 31 371, nr. 216. Bijlage. *Het Nederlandse depositogarantiestelsel – een garantie voor de toekomst. Rapport van een tripartiete werkgroep van de Nederlandsche Bank, de Nederlandse Vereniging van Banken en het Ministerie van Financiën, juni 2009.*

Kamerstuk 31 371, nr. 224. Motie van het lid Tang c.s. *Het instellen van een visitatiecommissie.*

Kamerstuk 31 371, nr. 239. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 1 juli 2009. *Reactie op de motie van het lid Tang c.s.*

Kamerstuk 31 371, nr. 240. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 2 juli 2009. *Onderzoek Algemene Rekenkamer Toezicht DNB.*

Kamerstuk 31 371, nr. 241. Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 10 juni 2009. *Informatieverstrekking kredietcrisis.*

Kamerstuk 31 371, nr. 242. Brief van de president van de Algemene Rekenkamer. S.J. Stuiveling, 13 juli 2009. *Aanbieding afschrift brief aan de minister van Financiën inzake onderzoeksactiviteiten Algemene Rekenkamer op het punt van toezicht DNB.*

Kamerstuk 31 371, nr. 245. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden opgehouden op 24 en 25 juni 2009. *De Evaluatie Icesave.*

Kamerstuk 31 371, nr. 246. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 11 augustus 2009. *De Icesave-evaluatie, het onderzoek van de Algemene Rekenkamer inzake het toezicht van DNB, het openbare gesprek met de president van de Nederlandsche Bank en afschrift van brief van de president van DNB inzake het Icesave-evaluatierapport.*

Kamerstuk 31 371, nr. 248. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 24 augustus 2009. *Reactie van de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten op het rapport van de commissie Maas.*

Kamerstuk 31 371, nr. 253. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken, J. P. Balkenende, 21 september 2009. *Geannoteerde agenda voor de G20 Top van 24-25 september 2009.*

Kamerstuk 31 371, nr. 254. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 18 september 2009. *Rapport naar aanleiding van onderzoek beloningspraktijk financiële sector.*

Kamerstuk 31 371, nr. 257. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 28 september 2009. *Openbaarmaking uitkomsten Nederlandse stresstest financiële sector.*

Kamerstuk 31 371, nr. 258. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken, J. P. Balkenende, 29 september 2009. *Verslag van de G20 Top van 24-25 september 2009 te Pittsburgh.*

Kamerstuk 31 371, nr. 259. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 30 september 2009. *Stand van zaken Illiquid Asset Back-up Facility.*

Kamerstuk 31 371, nr. 265. Verslag van een algemeen overleg gehouden op 9 september 2009. *Inrichting van het internationaal financieel stelsel.*

Kamerstuk 31 371, nr. 269. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 19 oktober 2009. *Stand van zaken leenovereenkomst tussen IJsland en Nederland.*

Kamerstuk 31 371, nr. 270. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 26 oktober 2009. *Ontwikkelingen in het staatssteuntraject met de Europese Commissie met betrekking tot ING Groep N.V.*

Kamerstuk 31 371, nr. 273. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 3 november 2009. *Additionele betalingsovereenkomst tussen ING Groep (ING) en de Nederlandse Staat inzake de Illiquid Assets Back-up Facility in relatie tot de gesprekken met de Europese Commissie*

Kamerstuk 31 371, nr. 276. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 12 november 2009. *Verslag G20 ministers van Financiën en presidenten van centrale banken in St. Andrews, 6 en 7 november 2009.*

Kamerstuk 31 371, nr. 284. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 24 november 2009. *Het beloningsbeleid in de financiële sector.*

Kamerstuk 31 371, nr. 286. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 27 november 2009. *Stand van zaken Illiquid Assets Back-up Facility (Q3 – 2009).*

Kamerstuk 31 371, nr. 287. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 1 december 2009. *Het beloningsbeleid in de financiële sector (tijdsad wettelijke verankering van het recht op claw-back).*

Kamerstuk 31 371, nr. 288. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 28 november 2009. *Vervroegde aflossing door AEGON en SNS REAAL.*

Kamerstuk 31 371, nr. 291. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden opgehouden op 4 november 2009. *EU remedy ABN-Amro-Fortis en staatssteuntraject ING Groep NV.*

Kamerstuk 31 371, nr. 294. Lijst van vragen en antwoorden. *De openbaarmaking van de stresstest.*

Kamerstuk 31 371, nr. 295. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 17 december 2009. *Informeren over verlenging meldingsplicht voor netto short posities.*

Kamerstuk 31 371, nr. 301. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 17 december 2009. *Overzicht van de verruiming van de voorhangprocedure, neergelegd in artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001 (CW).*

Kamerstuk 31 371, nr. 302. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 26 november 2009. *Het beloningsbeleid in de financiële sector.*

Kamerstuk 31 371, nr. 303. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 11 januari 2010. *Stand van zaken leenovereenkomst tussen IJsland en Nederland.*

Kamerstuk 31 371, nr. 304. Verslag van een schriftelijk overleg. *Stand van zaken leenovereenkomst tussen IJsland en Nederland (Kamerstuk 31 371, nr. 269).*

Kamerstuk 31 371, nr. 305. Brief van de president van de Algemene Rekenkamer, S.J. Stuiveling, 14 januari 2010. *Overzicht stimuleringsmaatregelen kabinet in het kader van kredietcrisis.*

Kamerstuk 31 371, nr. 306. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 19 januari 2010. *Nadere informatie inzake Icesave/IJsland.*

Kamerstuk 31 371, nr. 308. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 28 januari 2010. *Beroep van de Nederlandse Staat tegen de Europese Commissie inzake de beschikking ten gunste van de ING.*

Kamerstuk 31 371, nr. 312. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 10 februari 2010. *De bevoegdheden van de toezichhouders ten aanzien van het beloningsbeleid in de financiële sector.*

Kamerstuk 31 371, nr. 313. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 12 februari 2010. *Informatie inzake Icesave.*

Kamerstuk 31 371, nr. 315. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 16 februari 2010. *Beroep tegen EC beschikking ING.*

Kamerstuk 31 371, nr. 318. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 22 februari 2010. *Onderhandelingen IJsland.*

Kamerstuk 31 371, nr. 323. Brief van de voorzitter van de vaste commissie voor Financiën, S.A. Blok, 11 maart 2010. *Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer aangaande de openbaarmaking van de BOR-notitie Informatieverstrekking kredietcrisis.*

Kamerstuk 31 371, nr. 323. Bijlage. *BOR-notitie Informatieverstrekking kredietcrisis (openbare versie).*

Kamerstuk 31 371, nr. 326. Lijst van vragen en antwoorden. *Vragen aan en antwoorden van de Algemene Rekenkamer over het overzicht stimuleringsmaatregelen kabinet in het kader van de kredietcrisis.*

Kamerstuk 31 371, nr. 327. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 19 maart 2010. *Stand van zaken Illiquid Assets Back-up Facility (2009).*

Kamerstuk 31 371, nr. 329. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 10 maart 2010. *De leenovereenkomst tussen IJsland en Nederland (Icesave).*

Kamerstuk 31 371, nr. 336. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 11 mei 2010. *Aanklacht tegen Goldman Sachs over fraude met hypotheekproducten.*

Kamerstuk 31 371, nr. 338. Verslag van een schriftelijk overleg, 20 mei 2010. *Stand van zaken Illiquid Assets Back-up Facility (2009).*

Kamerstuk 31 371, nr. 342. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 11 juni 2010. *Reactie op de BOR-notitie Informatieverstrekking over de kredietcrisis.*

Kamerstuk 31 371, nr. 343. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 21 juni 2010. *Verlenging garantieregeling.*

Kamerstuk 31 371, nr. 346. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 22 juni 2010. *De leenovereenkomst tussen IJsland en Nederland (Icesave).*

Kamerstuk 31 371, nr. 346. Bijlage. *Feitenrelaas.*

Kamerstuk 31 371, nr. 346. Bijlage. *Verslag van het gesprek d.d. 11 maart 2010 tussen de Icesave spaarders en het Ministerie van Financiën.*

Kamerstuk 31 371, nr. 346. Bijlage. *Berichtgeving rondom mogelijke misleidende toezichtinformatie vanuit IJsland aan de Nederlandsche Bank (DNB).*

Kamerstuk 31 371, nr. 347. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 23 juni 2010. *Stand van zaken Illiquid Assets Back-up Facility.*

Kamerstuk 31 371, nr. 349. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 17 augustus 2010. *Goedkeuring Europese Commissie staatssteun AEGON.*

Kamerstuk 31 371, nr. 353. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 27 september 2009. *Resultaten nieuwe analyse Illiquid Assets Back-up Facility (IABF).*

Kamerstuk 31 371, nr. 356. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 9 december 2010. *Stand van zaken onderhandelingen Icesave.*

Kamerstuk 31 371, nr. 357. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 30 december 2010. *Het terugkopen uit de kapitaalmarkt van gegarandeerde leningen door banken met gegarandeerde leningen als onderdeel van de exitstrategie i.v.m. het aflopen van de garantieregeling op 31 december 2010.*

Kamerstuk 31 371, nr. 360. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 12 april 2011. *Uitslag referendum Icesave.*

Kamerstuk 31 371, nr. 361. Brief van de minister van Financiën, 15 juni 2011. *Aflossing kapitaalsteun AEGON.*

Kamerstuk 31 371, nr. 362. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 17 juni 2011. *Illiquid Assets Back-up Facility in relatie tot verkoop van ING Direct US.*

Kamerstuk 31 371, nr. 363. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 17 juni 2011. *Besluit van de EFTA Surveillance Authority inzake de Icesave kwestie.*

Kamerstuk 31 371, nr. 363. Bijlage. *Besluit van de EFTA Surveillance Authority.*

Kamerstuk 31 371, nr. 365. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 30 juni 2011. *Verlenging faciliteit terugkoop gegarandeerde leningen.*

Kamerstuk 31 371, nr. 367. Verslag van een schriftelijk overleg, 18 oktober 2011. *De Illiquid Assets Back-up Facility in relatie tot verkoop van ING Direct US.*

Kamerstuk 31 371, nr. 367. Bijlage. *Figuur 4: Samenstelling Alt-A-portefeuille waarvoor de Staat 80% van het risico heeft overgenomen.*

31 789 Staatsdeelnemingen Fortis en ABN AMRO

31 789, nr. 1. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 21 november 2008. *De toekomst van Fortis Bank Nederland, Fortis Verzekeringen Nederland, Fortis Corporate Insurance en ABN Amro.*

31 789, nr. 2. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 16 december 2008. *Verwerving belang in RFS Holding door de Staat.*

31 789, nr. 3. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 5 februari 2009. *Voorwaarden 20 miljard faciliteit voor financiële instellingen.*

31 789, nr. 4. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 5 februari 2009. *Bonussen bij ABN AMRO.*

31 789, nr. 5. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 3 maart 2009. *Mandatory convertible securities (MCS).*

31 789, nr. 6. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 2 juni 2009. *Verkoop van Fortis Corporate Insurance aan Amlin Plc.*

31 789, nr. 7. Verslag van een schriftelijk overleg, 26 juni 2009. *Verslag van een schriftelijk overleg over de verkoop van Fortis Corporate Insurance aan Amlin Plc.*

31 789, nr. 8. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 26 juni 2009. *Nadere uitleg verrekening aandelen RFS holdings.*

31 789, nr. 12. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 26 juni 2009. *Toekomst van ABN AMRO en Fortis Bank Nederland.*

31 789, nr. 13. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 2 juli 2009. *Aanbieding vertrouwelijke samenvatting van UBS rapport.*

31 789, nr. 14. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 2 juli 2009. *Aflossing korte leningen Fortis Bank Nederland.*

31 789, nr. 15. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 2 juli 2009. *Informatie in verband met AO over brief toekomst ABN AMRO en Fortis Bank Nederland.*

31 789, nr. 16. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden 2 juli 2009. *ABN AMRO.*

31 789, nr. 17. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 17 september 2009. *Brief Europese Commissie over remedy ABN AMRO – Fortis Bank Nederland.*

31 789, nr. 18. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 28 september 2009. *Situatie ABN AMRO & Fortis Bank Nederland.*

31 789, nr. 19. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 29 september 2009. *Langetermijnbonus bestuursvoorzitter ABN Amro/Fortis Bank NL.*

31 789, nr. 20. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 30 september 2009. *Afsplitsing ABN Amro Bank.*

- 31 789, nr. 21. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 22 oktober 2009. *Toelichting op de werkloosheidsaanneمة onderliggend aan het model dat mogelijke verliezen op de ABN Amro hypotheekportefeuille berekent.*
- 31 789, nr. 22. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 20 oktober 2009. *EC remedy ABN AMRO – Fortis Bank Nederland.*
- 31 789, nr. 23. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 19 november 2011. *EC remedy en herkapitalisatie ABN AMRO en Fortis Bank Nederland.*
- 31 789, nr. 24. Brief commissie Rijksuitgaven aan de commissie Financiën en brief van de commissie Financiën aan de commissie Rijksuitgaven, 25 november 2009. *Voorstel aan de Kamer voor verzoekonderzoek aan de Algemene Rekenkamer over de EC-remedy (kosten en opbrengsten van de verkoop van IFN Finance en New HBU) inclusief 2 bijlagen.*
- 31 789, nr. 25. Brief van de voorzitter van de Algemene Rekenkamer, S. J. Stuiveling, 27 november 2009. *Antwoord Algemene Rekenkamer inzake EC remedy en herkapitalisatie ABN AMRO en Fortis Bank Nederland.*
- 31 789, nr. 26. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 3 december 2009. *Informatie naar aanleiding van de besloten briefing inzake ABN AMRO en Fortis Nederland.*
- 31 789, nr. 27. Lijst van vragen en antwoorden, 3 december 2012. *Antwoorden op vragen van de commissie inzake EC Remedy en herkapitalisatie ABN AMRO en Fortis.*
- 31 789, nr. 28. Verslag van een schriftelijk overleg, 3 december 2012. *Antwoorden op vragen van de commissie Financiën over de toekomstplannen ABN AMRO en Fortis en het voorstel van ABN AMRO inzake een mogelijke afsplitsing bij de Kamer van Koophandel.*
- 31 789, nr. 29. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 7 december 2009. *Nadere informatie ABN AMRO / Fortis Bank Nederland.*
- 31 789, nr. 30. Brief van de voorzitter van de Algemene Rekenkamer, S. J. Stuiveling, 3 december 2009. *Aanbieding rapport Verkoop onderdelen ABN AMRO als EC remedy.*
- 31 789, nr. 31. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 10 december 2009. *Toezending van een vertrouwelijk juridisch advies inzake ABN AMRO / Fortis Bank Nederland.*
- 31 789, nr. 32. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 14 december 2009. *Toezending van twee vertrouwelijke juridische adviezen.*
- 31 789, nr. 33. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 16 december 2009. *Openbaar maken van eerder door de minister van Financiën aan de Kamer gezonden vertrouwelijke stukken.*
- 31 789, nr. 34. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 14 december 2009. *Samenstelling raad van commissarissen ABN AMRO.*
- 31 789, nr. 35. Verslag van een algemeen overleg gehouden op 8 december 2009. *EC remedy ABN Fortis.*

31 789, nr. 36. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 19 januari 2010. *Beloningsbeleid ABN AMRO en Fortis Bank Nederland.*

31 789, nr. 37. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager 1 april 2010. *Stand van zaken per 1 april 2010 betreffende de vorming van de ABN AMRO Group N.V.*

31 789, nr. 38. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 14 april 2010. *Variabele beloning 2009 bestuurslid ABN Amro Holding N.V.*

31 789, nr. 39. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager 10 mei 2010. *Vergelijking beloningsbeleid ABN Amro en Fortis Bank Nederland.*

31 789, nr. 40. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 15 oktober 2010. *ABN AMRO beëindigt CRI.*

31 789, nr. 41. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 6 oktober 2011. *Recente ontwikkelingen bij ABN AMRO en de start van NLFI.*

31 792 Najaarsnota 2008

31 792 IXB, nr 2. *Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2008 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota).*

31 924 IXA Jaarverslag en slotwet van Nationale Schuld 2008

31 924 IXA, nr. 1. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 15 mei 2009. *Jaarverslag van Nationale Schuld 2008.*

31 924 IXA, nr. 2. Brief van de president van de Algemene Rekenkamer. S.J. Stuiveling, 20 mei 2009. *Rapport bij het Jaarverslag van Nationale Schuld 2008.*

31 924 IXA, nr. 6. Lijst van vragen en antwoorden, 8 juni 2009. *Het Jaarverslag Nationale Schuld.*

31 924 IXA, nr. 7. Lijst van vragen en antwoorden, 8 juni 2009. *Lijst van vragen en antwoorden over het rapport van de Algemene Rekenkamer bij het jaarverslag 2008 van de Nationale Schuld*

31 924 IXB Jaarverslag en slotwet Ministerie van Financiën 2008

31 924 IXB, nr. 1. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 15 mei 2009. *Jaarverslag Ministerie van Financiën 2008.*

31 924 IXB, nr. 2. Brief van de president van de Algemene Rekenkamer. S.J. Stuiveling, 20 mei 2009. *Rapport bij het Jaarverslag Ministerie van Financiën 2008.*

31 924 IXB, nr. 3. *Voorstel van wet.*

31 924 IXB, nr. 4. *Memorie van toelichting.*

31 924 IXB, nr. 5. *Nota van verbetering.*

31 924 IXB, nr. 7. Lijst van vragen en antwoorden, 5 juni 2009. *Lijst van vragen en antwoorden over het jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën.*

31 924 IXB, nr. 8. Lijst van vragen en antwoorden. *Lijst van vragen en antwoorden over het rapport van de Algemene rekenkamer bij het jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën.*

31 924 IXB, nr. 9. *Nota van verbetering.*

31 924 IXB, nr. 10. *Correctieblad bij het jaarverslag.*

31 924 IXB, nr. 11. Motie van het lid Tang c.s. *Het niet opwerpen van belemmeringen voor gesprekken van de Tweede Kamer met de president van DNB.*

31 924 IXB, nr. 13. Verslag van een wetgevingsoverleg gehouden op 17 juni 2009. *Het Jaarverslag 2008 van het ministerie van Financiën.*

31 941 Kredietcrisis 2008/2009

31 941, nr. 1. Brief van de president van de Algemene Rekenkamer, S.J. Stuiveling, 20 mei 2009. *Aanbieding rapport Kredietcrisis 2008/2009.*

31 941, nr. 2. Rapport Algemene Rekenkamer. *Kredietcrisis 2008/2009.*

31 941, nr. 3. Brief van de president van de Algemene Rekenkamer, S.J. Stuiveling, 14 januari 2010. *Aanbieding tweede rapportage kredietcrisis 2008/2009: tweede en derde kwartaal 2009.*

31 941, nr. 4. Rapport Algemene Rekenkamer. *Tweede rapportage kredietcrisis 2008/2009: tweede en derde kwartaal 2009.*

31 941, nr. 5. Lijst van vragen en antwoorden. *Lijst van vragen en antwoorden inzake de tweede rapportage kredietcrisis 2008/2009: tweede en derde kwartaal 2009.*

31 941, nr. 6. Brief van de president van de Algemene Rekenkamer, S.J. Stuiveling, 19 mei 2010. *Aanbieding derde rapportage kredietcrisis.*

31 941, nr. 7. Rapport Algemene Rekenkamer. *Kredietcrisis: interventies en vervolg. Derde rapportage: vierde kwartaal 2009 en eerste kwartaal 2010.*

31 941, nr. 8. Brief van de president van de Algemene Rekenkamer, S.J. Stuiveling, 14 december 2010. *Aanbieding vierde rapportage kredietcrisis.*

31 941, nr. 9. Rapport Algemene Rekenkamer. *Kredietcrisis en EU-landencrisis: Interventies en vervolg.*

31 941, nr. 10. Brief van de president van de Algemene Rekenkamer, S.J. Stuiveling, 18 mei 2011. *Aanbieding vijfde rapportage kredietcrisis.*

31 941, nr. 11. Rapport Algemene Rekenkamer. *Kredietcrisis en EU-landencrisis: interventies en vervolg.*

31 980 Parlementair onderzoek financieel stelsel

Kamerstuk 31 980, nr. 1. Brief van het Presidium, 17 juni 2009. *Onderzoeksvoorstel voor een parlementair onderzoek financieel stelsel.*

Kamerstuk 31 980, nr. 3. Brief van de voorzitter van de tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel, J.M.A.M. de Wit, 10 mei 2010. *Aanbieding van het eindrapport van het parlementair onderzoek van het financieel stelsel.*

Kamerstuk 31 980, nr. 4. Rapport van de tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel. *Verloren Krediet: eindrapport parlementair onderzoek financieel stelsel.*

Kamerstuk 31 980, nr. 8. Brief van de voorzitter van de tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel, J.M.A.M. de Wit, 10 mei 2010. *Opvatting van de tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel over het tweede deel van het onderzoek.*

Kamerstuk 31 980, nr. 9. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 18 mei 2010. *Implementatie van de hervormingen in de financiële sector.*

Kamerstuk 31 980, nr. 10. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 31 mei 2010. *Reactie van de Nederlandsche Bank (DNB) op het rapport van de commissie De Wit over de oorzaken van de kredietcrisis.*

Kamerstuk 31 980, nr. 10. Bijlage. *Brief van de president van de Nederlandsche Bank.*

Kamerstuk 31 980, nr. 11. Lijst van vragen en antwoorden, 1 september 2010. *Lijst van vragen en antwoorden over het eindrapport van het parlementair onderzoek van het financieel stelsel.*

Kamerstuk 31 980, nr. 13. Motie van het lid Mulder c.s. *Het overnemen van het pakket aan aanbevelingen van de commissie.*

Kamerstuk 31 980, nr. 14. Brief van het Presidium, 13 oktober 2010. *Aanbieding onderzoeksvoorstel tot het houden van een parlementaire enquête naar de crisismaatregelen die de Nederlandse overheid in de periode september 2008 tot en met januari 2009 heeft genomen om de acute problemen in het Nederlands financiële stelsel te bestrijden.*

Kamerstuk 31 980, nr. 15. Brief van het Presidium, 4 november 2010. *Aangepast onderzoeksvoorstel Parlementaire enquête financieel stelsel.*

Kamerstuk 31 980, nr. 16. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 22 december 2010. *Kabinetsreactie op de aanbevelingen uit het eindrapport van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (commissie De Wit).*

Kamerstuk 31 980, nr. 16. Bijlage. *De reactie van de Nederlandsche Bank (DNB) op het rapport «Verloren Krediet».*

Kamerstuk 31 980, nr. 17. Verslag van een rondetafelgesprek. *Verslag van een rondetafelgesprek gehouden op 2 februari 2011 met ceo's van banken.*

Kamerstuk 31 980, nr. 18. Verslag van een notaoverleg. *Verslag van een notaoverleg, gehouden op 7 maart 2011 inzake de kabinetsreactie op de aanbevelingen uit het eindrapport van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (commissie De Wit).*

Kamerstuk 31 980, nr. 19. Motie van het lid Slob, 16 maart 2011. *Nutsbank-activiteiten.*

Kamerstuk 31 980, nr. 20. Motie van het lid Slob 16 maart 2011. *Het geheimhoudingsregime.*

Kamerstuk 31 980, nr. 25. Motie van de leden Blanksma-van den Heuvel en Slob, 16 maart 2011. *Duurzaam aandeelhouderschap.*

Kamerstuk 31 980, nr. 28. Motie van het lid Koolmees, 16 maart 2011. *Nummerportabiliteit.*

Kamerstuk 31 980, nr. 30. Motie van het lid Van Vliet, 16 maart 2011. *100% belasten van bonussen.*

Kamerstuk 31 980, nr. 33. Motie van het lid Braakhuis c.s., 16 maart 2011. *Een gedragscode voor alle financiële instellingen.*

Kamerstuk 31 980, nr. 34. Motie van het lid Braakhuis c.s., 16 maart 2011. *De voortgang van de implementatie.*

Kamerstuk 31 980, nr. 35. Motie van het lid Plasterk c.s., 16 maart 2011. *Effectief toezicht door de AFM.*

Kamerstuk 31 980, nr. 38. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 15 maart 2011. *Brief over toezeggingen naar aanleiding van het notaoverleg inzake de kabinetsreactie op het rapport van de commissie De Wit en over het actieplan financiële sector.*

Kamerstuk 31 980, nr. 39. Motie van de leden Blanksma-van den Heuvel en Huizing, 22 maart 2011. *Implementatie van de maatregelen.*

Kamerstuk 31 980, nr. 40. Motie van de leden Blanksma-van den Heuvel en Huizing, 22 maart 2011. *Wettelijke verankering van de Code Banken.*

Kamerstuk 31 980, nr. 41. Motie van de leden Blanksma-van den Heuvel en Huizing, 22 maart 2011. *Een rapportage over economische ontwikkelingen.*

Kamerstuk 31 980, nr. 42. Motie van de leden Huizing en Blanksma-van den Heuvel, 22 maart 2011. *Ingrijpen bij onwenselijk beloningsbeleid.*

Kamerstuk 31 980, nr. 43. Motie van de leden Huizing en Blanksma-van den Heuvel, 22 maart 2011. *De bankierseed.*

Kamerstuk 31 980, nr. 45. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 25 maart 2011. *Toezicht op productontwikkeling (toezegging tijdens het plenaire debat naar aanleiding van kabinetsreactie op de aanbevelingen van de commissie-De Wit).*

Kamerstuk 31 980, nr. 46. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 22 april 2011. *Stand van zaken en wijze van nakoming toezeggingen en uitvoering aangenomen moties in het kader van de behandeling van de kabinetsreactie op het rapport commissie De Wit.*

Kamerstuk 31 980, nr. 47. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 27 april 2011. *Wens van de AFM tot uitbreiding van diens wettelijke bevoegdheden in het toezicht op het productontwikkelingsproces.*

Kamerstuk 31 980, nr. 48. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie, I.W. Opstelten, 29 april 2011. *Belonen langetermijnaandeelhouders.*

Kamerstuk 31 980, nr. 49. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 20 juni 2011. *Uitvoering motie-Plasterk c.s. inzake toezicht op het productontwikkelingsproces van financiële ondernemingen (31 980, nr. 35).*

Kamerstuk 31 980, nr. 50. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 5 juli 2011. *Gezamenlijke rapportage Centraal Plan Bureau en de Nederlandsche Bank.*

Kamerstuk 31 980, nr. 51. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 8 juli 2011. *Aanbieding Nota nuts- en zakenbankactiviteiten.*

Kamerstuk 31 980, nr. 51. Bijlage. *Nota financiële stabiliteit, bescherming van spaargeld in het depositogarantiestelsel en het combineren van verschillende bancaire activiteiten binnen een bank.*

Kamerstuk 31 980, nr. 52. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 30 juni 2011. *Verkenning van een publiekrechtelijke status van het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (Kifid).*

Kamerstuk 31 980, nr. 53. Brief van het Presidium, 15 september 2011. *Overzicht van de stand van de werkzaamheden van de Enquetecommissie en toezending van een aangepaste planning en een begroting.*

Kamerstuk 31 980, nr. 55. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 20 oktober 2011. *Beleids- en wetgevingbrief op het terrein van de financiële markten.*

Kamerstuk 31 980, nr. 55. Bijlage. *Rapportage DNB beloningsbeleid.*

Kamerstuk 31 980, nr. 55. Bijlage. *Rapportage monitoring Commissie Code Banken.*

Kamerstuk 31 980, nr. 55. Bijlage. *Wetgevingsbrief AFM.*

Kamerstuk 31 980, nr. 55. Bijlage. *Wetgevingsbrief DNB.*

Kamerstuk 31 980, nr. 56. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 26 oktober 2011. *Reactie op motie Van Vliet (31 980, nr. 30) om alle financiële bonussen die vanaf 2008 zijn uitgekeerd bij de staatsgesteunde ondernemingen ASR Verzekeringen, ING, SNS Reaal en AEGON, eenmalig 100% te belasten, of de uitgekeerde bonussen in mindering te brengen op de vennootschapsbelasting.*

Kamerstuk 31 980, nr. 57. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 17 november 2011. *Aanbieding reactie van het CPB en de DNB om een gezamenlijke rapportage te maken over de internationale en nationale macro-economische ontwikkelingen in samenhang met ontwikkelingen in de financiële sector.*

Kamerstuk 31 980, nr. 57. Bijlage. *Reactie van het CPB om een gezamenlijke rapportage te maken over de internationale en nationale macro-economische ontwikkelingen in samenhang met ontwikkelingen in de financiële sector.*

Kamerstuk 31 980, nr. 57. Bijlage. *Reactie van de DNB om een gezamenlijke rapportage te maken over de internationale en nationale macro-economische ontwikkelingen in samenhang met ontwikkelingen in de financiële sector.*

Kamerstuk 31 980, nr. 58. Verslag van een algemeen overleg. *Verslag van een algemeen overleg gehouden op 1 februari 2012 over de Beleids- en wetgevingsbrief financiële markten; voortgangsrapportage aanbevelingen commissie-De Wit.*

32 013 Toekomst financiële sector

Kamerstuk 32 013, nr. 1. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 9 juli 2009. *Kabinetsvisie toekomst financiële sector.*

Kamerstuk 32 013, nr. 1. Bijlage. *Rapport DNB. Het Nederlandse financiële stelsel. Een onderzoek naar huidige en toekomstige trends.*

Kamerstuk 32 013, nr. 2. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 13 oktober 2009. *Invloed G-20 op vormgeving financiële sector Nederland.*

Kamerstuk 32 013, nr. 3. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 24 november 2009. *Kabinetsreactie code banken.*

Kamerstuk 32 013, nr. 4. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 7 december 2009. *Verlenging garantieregeling.*

Kamerstuk 32 013, nr. 5. Brief van de minister van Justitie, E.M.H. Hirsch Ballin, 9 december 2009. *Ontwerpbesluit tot vaststelling van nadere voorschriften voor de inhoud van het jaarverslag van banken.*

Kamerstuk 32 013, nr. 5. Bijlage. *Besluit.*

Kamerstuk 32 013, nr. 5. Bijlage. *Nota van toelichting.*

Kamerstuk 32 013, nr. 6. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 15 december 2009. *Voortgang en voornemens hervormingen financiële sector.*

Kamerstuk 32 013, nr. 7. Verslag van een schriftelijk overleg, 10 februari 2010. *Verslag schriftelijk overleg van de vaste commissie voor Justitie over het ontwerpbesluit tot vaststelling van nadere voorschriften voor de inhoud van het jaarverslag van banken.*

Kamerstuk 32 013, nr. 8. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 10 februari 2010. *Internationale ontwikkelingen rond de introductie van een bankenheffing.*

Kamerstuk 32 013, nr. 9. Brief van de minister van Financiën, W.J. Bos, 17 februari 2010. *Verzoek commissie om informatie over en reactie op het nieuwe bankenplan van president Obama.*

Kamerstuk 32 013, nr. 10. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 15 maart 2010. *Internationale stand van zaken financiële hervormingen.*

Kamerstuk 32 013, nr. 11. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 24 maart 2010. *Instelling van de monitoring commissie code banken.*

Kamerstuk 32 013, nr. 12. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 7 april 2010. *Maatregelen financiële sector korte termijn.*

Kamerstuk 32 013, nr. 13. Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën gehouden op 14 april 2010. *Maatregelen financiële sector korte termijn.*

Kamerstuk 32 013, nr. 14. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 2 december 2012. *Aanbieding voorrapportage monitoring commissie Code Banken.*

Kamerstuk 32 013, nr. 15. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 17 januari 2011. *Reactie op de voorrapportage monitoring commissie Code Banken.*

Kamerstuk 32 013, nr. 16. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 22 juni 2011. *IMF toetsing aan internationale standaarden (Financial Sector Stability Assessment).*

Kamerstuk 32 013, nr. 16. Bijlage. *Overzicht aanbevelingen IMF en Nederland.*

Kamerstuk 32 013, nr. 18. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 23 september 2011. *Toezending tussenrapportage monitoring commissie Code Banken en rapportage Beheerst beloningsbeleid DNB.*

Kamerstuk 32 013, nr. 18. Bijlage. *Rapportage van de Nederlandsche Bank (DNB) over de regeling beheerst beloningsbeleid.*

Kamerstuk 32 013, nr. 18. Bijlage. *Tussenrapportage beloningsprincipes Code Banken.*

Kamerstuk 32 013, nr. 20. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 15 december 2011. *Toezending rapportage 2011 monitoring commissie Code Banken.*

Kamerstuk 32 013, nr. 20. Bijlage. *Rapportage implementatie Code Banken.*

32 123 IXB Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2010

Kamerstuk 32 123 IXB, nr. 2. *Memorie van toelichting*

32 432 Onderzoek DSB Bank

Kamerstuk 32 432, nr. 5. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 16 augustus 2008. *Aanbieding plan van aanpak gericht op cultuurverandering binnen DNB.*

Kamerstuk 32 432, nr. 5. Bijlage. *Plan van aanpak cultuurverandering binnen DNB.*

Kamerstuk 32 432, nr. 13. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 15 december 2010. *Financial Sector Assessment Program Nederland.*

Kamerstuk 32 432, nr. 13. Bijlage. *Kingdom of the Netherlands. The Netherlands Financial Sector Assessment. Preliminary Conclusions by the Staff of the International Monetary Fund December 14, 2010.*

32 466 Evaluatie van de Wet op het financieel toezicht

32 466, nr. 1. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 24 augustus 2010. *Verslagen op grond van artikel 1:44 van de Wet op het financieel toezicht.*

32 466, nr. 1. Bijlage 1. *Doelmatigheid en doeltreffendheid van de toezichthouders DNB en de AFM.*

32 466, nr. 1. Bijlage 2. *Doelmatigheid en doeltreffendheid DNB.*

32 466, nr. 1. Bijlage 3. *Doelmatigheid en doeltreffendheid AFM.*

32 466, nr. 1. Bijlage 4. *Samenwerking tussen DNB en AFM op basis van de Wft.*

32 545 Wet- en regelgeving financiële markten

Kamerstuk 32 545, nr. 1. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 25 oktober 2010. *Voornemens wet- en regelgeving op het gebied van de financiële markten.*

Kamerstuk 32 545, nr. 3. Brief van de minister van Financiën, J.C. de Jager, 2 mei 2011. *Beleidsvoornemens vakbekwaamheid financiële dienstverleners.*

33 000 Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Kamerstuk 33 000, nr. 1. *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën (Miljoenennota 2012).*

33 058 Wet aansprakelijkheidsbeperking DNB en AFM en bonusverbod staatsgesteunde ondernemingen

Kamerstuk 33 058, nr. A. Gewijzigd voorstel van wet. Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en de Wet financiële markten BES in verband met het invoeren van een aansprakelijkheidsbeperking voor de toezichthouders op de financiële markten en het opnemen van regels met betrekking tot de beloning van dagelijks beleidsbepalers van financiële ondernemingen die staatsteun genieten (Wet aansprakelijkheidsbeperking DNB en AFM en bonusverbod staatsgesteunde ondernemingen).

BIJLAGE 10 HANDELINGEN VAN DE TWEDE KAMER

Handelingen II, 2008–2009, nr. 7 (30 september 2008). *Verklaring van de regering over de situatie op de internationale financiële markten, gevolgd door debat over de situatie op de internationale financiële markten.*

Handelingen II, 2008–2009, nr. 8 (1 oktober 2008). *Algemene financiële beschouwingen over de Miljoenennota 2009 (tevens debat over kredietcrisis algemeen, Ecofin en ingreep Fortis).*

Handelingen II, 2008–2009, nr. 9 (2 oktober 2008). *Algemene financiële beschouwingen over de Miljoenennota 2009.*

Handelingen II, 2008–2009, nr. 11 (8 oktober 2008). *Debat over Fortis en ABN AMRO.*

Handelingen II, 2008–2009, nr. 14 (22 oktober 2008). *Debat over de Europese Top van 15 en 16 oktober 2008.*

Handelingen II, 2008–2009, nr. 16 (28 oktober 2008). *Vragen van het lid Vendrik aan de minister van Financiën over het exacte tijdstip waarop Fortis Nederland bonussen aan de subtop van zijn medewerkers uitkeerde.*

Handelingen II, 2008–2009, nr. 35 (10 december 2008). *Debat over de gevolgen van de kredietcrisis.*

Handelingen II, 2008–2009, nr. 37 (16 december 2008). *Vragen van het lid Koşer Kaya aan de minister van Financiën over het bericht «Staat lijdt strop door Fortis».*

Handelingen II, 2008–2009, nr. 38 (17 december 2008). *Debat over de Najaarsnota 2008.*

Handelingen II, 2008–2009, nr. 39 (18 december 2008). *Het verslag van de Europese Top op 11 en 12 december in Brussel.*

Handelingen II, 2008–2009, nr. 44 (21 januari 2009). *Debat over maatregelen in het kader van de kredietcrisis.*

Handelingen II, 2008–2009, nr. 49 (3 februari 2009). *De recente ontwikkelingen met betrekking tot ING.*

Handelingen II, 2008–2009, nr. 56 (18 februari 2009). *Spoeddebat over maatregelen in het kader van de kredietcrisis.*

Handelingen II, 2008–2009, nr. 65 (18 maart 2009). *Debat naar aanleiding van een algemeen overleg op 18 maart 2009 over de Europese Raad.*

Handelingen II, 2008–2009, nr. 67 (24 maart 2009). *Debat over het verslag van de Europese Top van 19 en 20 maart 2009 in Brussel.*

Handelingen II, 2010–2011, nr. 81 (23 april 2009). *Debat naar aanleiding van een algemeen overleg op 14 april 2009 over Voorwaarden steunverlening aan financiële instellingen (in het bijzonder het beloningsbeleid).*

Handelingen II, 2010–2011, nr. 82 (12 mei 2009). *Vragen van het lid Sap over het bericht «Banken lenen bedrijven minder geld».*

Handelingen II, 2010–2011, nr. 86 (20 mei 2009). *Spoeeddebat over kredietverlening en zakelijke kredietverlening bij ING.*

Handelingen II, 2010–2011, nr. 93 (10 juni 2011). *Debat over een nieuwe sociaaleconomische orde in Nederland.*

Handelingen II, 2010–2011, nr. 95 (21 juni 2011). *Debat naar aanleiding van een algemeen overleg op 8 juni 2011 over het Exitbeleid financiële deelnemingen.*

Handelingen II, 2008–2009, nr. 98 (23 juni 2009). *De brief van het Presidium inzake een parlementair onderzoek naar de ontwikkelingen en incidenten in het financiële stelsel.*

Handelingen II, 2008–2009, nr. 98 (23 juni 2009). *Ondersteuning van de controlerende taak van de Kamer rondom de kredietcrisis.*

Handelingen II, 2008–2009, nr. 101 (30 juni 2009). *Debat naar aanleiding van algemeen overleggen op 24 juni 2009 en 25 juni 2009 over Icesave.*

Handelingen II, 2008–2009, nr. 101 (30 juni 2009). *Bancaire kredietverlening aan bedrijven.*

Handelingen II, 2008–2009, nr. 103 (2 juli 2009). *Debat naar aanleiding van een algemeen overleg op 2 juli 2009 over ABN AMRO-Fortis Bank Nederland.*

Handelingen II, 2009–2010, nr. 7 (29 september 2009). *Debat naar aanleiding van een algemeen overleg op 9 september 2009 over de inrichting van het internationale financiële stelsel en de kabinetsvisie op de toekomst van de financiële sector.*

Handelingen II, 2009–2010, nr. 30 (26 november 2009). *De brief van de vaste commissie voor Financiën over het verzoek tot onderzoek door de Algemene Rekenkamer naar cijfers en berekeningen inzake de EC remedy.*

Handelingen II, 2009–2010, nr. 66 (23 maart 2010). *Vragen van het lid Tang aan de minister van Financiën, bij afwezigheid gesteld aan de minister van Economische Zaken over het artikel «ING ontwijkt btw-afdracht».*

Handelingen II, 2009–2010, nr. 74 (8 april 2010). *Debat naar aanleiding van een algemeen overleg op 10 maart 2010 over de leenovereenkomst tussen IJsland en Nederland (Icesave).*

Handelingen II, 2009–2010, nr. 99 (14 september 2010) en 101 (16 september 2010). *Het rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (debat met de commissie).*

Handelingen II, 2010–2011, nr. 22 (16 november 2010). *De brief van het Presidium inzake het gewijzigde onderzoeksvoorstel parlementaire enquête financieel stelsel.*

Handelingen II, 2010–2011, nr. 61 (16 maart 2010), 62 (17 maart 2010) en 63 (22 maart 2010). *Kabinetsreactie op de aanbevelingen uit het eindrapport van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (commissie De Wit).*

Handelingen II, 2010–2011, nr. 95 (21 juni 2010). *Het debat naar aanleiding van een algemeen overleg op 8 juni 2011 over het Exitbeleid financiële deelnemingen.*

Handelingen II, 2011–2012, nr. 4 (27 september 2011). *De brief van het Presidium over de Parlementaire Enquête Financieel Stelsel.*

Handelingen II, 2011–2012, nr. 17 (1 november 2011). *Wijziging van de Wet op het financieel toezicht ter implementatie van richtlijn nr. 2009/111/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie tot wijziging van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG en 2007/64/EG wat betreft banken die zijn aangesloten bij centrale instellingen, bepaalde eigenvermogensbestanddelen, grote posities, het toezichtkader en het crisisbeheer (PbEU L 302).*

Handelingen II, 2011–2012, nr. 17 (1 november 2011). *Wijziging van de Bankwet 1998 en de Wet op het financieel toezicht in verband met het versterken van de governance bij de toezichthouders op de financiële markten (Wet versterking governance van de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten).*

Handelingen II, 2011–2012, nr. 50 (7 februari 2012). *Wijziging van de Wet op het financieel toezicht, de Faillissementswet, de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling in verband met de implementatie van richtlijn 2010/78/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot wijziging van de Richtlijnen 98/26/EG, 2002/87/EG, 2003/6/EG, 2003/41/EG, 2003/71/EG, 2004/39/EG, 2004/109/EG, 2005/601/EG, 2006/48/EG, 2006/49/EG en 2009/65/EG wat de bevoegdheden van de Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankenautoriteit) de Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen) en de Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten) betreft (PbEU 2010, L 331) (Wet implementatie Omnibus I-richtlijn) (33 021).*

Handelingen II, 2011–2012, nr. 50 (7 februari 2012). *Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en de Wet toezicht financiële verslaggeving in verband met de herziene richtlijn prospectus (33 023).*

Handelingen II, 2011–2012, nr. 50 (7 februari 2012). *Bepalingen over het accountantsberoep, de Nederlandse beroepsorganisatie van accountants en de Commissie eindtermen accountantsopleiding (Wet op het accountantsberoep) (33025).*

Handelingen II, 2011–2012, nr. 50 (7 februari 2012). *Regels met betrekking tot de financiering van het toezicht op de financiële markten (Wet bekostiging financieel toezicht) (33 057).*

Handelingen II, 2011–2012, nr. 50 (7 februari 2012). *Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en de Wet financiële markten BES in verband met het invoeren van een aansprakelijkheidsbeperking voor de toezichthouders op de financiële markten en het opnemen van regels met betrekking tot de beloning van bestuurders van financiële ondernemingen*

die staatsteun genieten (Wet aansprakelijkheidsbeperking DNB en AFM en bonusverbod staatsgesteunde ondernemingen) (33 058).

Handelingen II, 2011–2012, nr. 50 (7 februari 2012). *Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en de Faillissementswet alsmede enige andere wetten in verband met de introductie van aanvullende bevoegdheden tot interventie bij financiële ondernemingen in problemen (Wet bijzondere maatregelen financiële ondernemingen) (33 059).*

Schriftelijke vragen van leden van de Tweede Kamer.

Schriftelijke vragen 2007–2008

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2007–2008, nr. 1111.
Antwoorden op vragen van het lid Irrgang over mogelijk ingrijpen van de Nederlandsche Bank bij ABN Amro.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2007–2008, nr. 1128.
Antwoorden op vragen van de leden Ten Hoopen en Omtzigt over het behoud van financiële instellingen als private instellingen.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2007–2008, nr. 1479.
Antwoorden op vragen van het lid Blanksma-van den Heuvel over de gevolgen van de eerste stap in de opsplitsing van ABN AMRO.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2007–2008, nr. 2313.
Antwoorden op vragen van het lid Weekers over de Engelse bank Northern Rock.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2007–2008, nr. 3362.
Antwoorden op vragen van de leden Vos en Tang over concurrentie op de spaarmarkt.

Schriftelijke vragen 2008–2009

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 726.
Antwoorden op vragen van het lid Koşer Kaya over het bericht «ABP dreigt Fortis met stappen».

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 754.
Antwoorden op vragen van de leden Blanksma-van den Heuvel en Omtzigt over het artikel «Kleine bank werft klanten met garantie uit Nederland».

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 782.
Antwoorden op vragen van het lid Weekers over de Icesave-spaarders.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 808.
Antwoorden op vragen van de leden Blanksma-van den Heuvel, Omtzigt en De Nerée tot Babberich over de garanties onder het Nederlandse depositogarantiestelsel aan rekeninghouders in het buitenland.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 1040.
Antwoorden op vragen van het lid Irrgang over Icesave.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 1043.
Antwoorden op vragen van het lid Irrgang over de recente berichtgeving rond het faillissement van Lehman Brothers.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 1043.
Antwoorden op vragen van de leden Van Dijck en Wilders over het bericht dat de top van ABN AMRO een onvergetelijk kerstfeest heeft gevierd in Loosdrecht.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 1338.
Antwoorden op vragen van het lid Tang over het bericht dat DNB de verkoop van Icesave zou hebben geblokkeerd.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 1672.
Antwoorden op vragen van het lid Tang over het geen recht hebben op hypotheekrenteaftrek vanwege het faillissement van Icesave.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 1660.
Antwoorden op vragen van het lid Van Dijck aan de minister van Financiën over het bericht «Noodlijvend ING schenkt tonnen in de VS».

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 1798.
Antwoorden op vragen van het lid Verdonk over het toezicht van de Nederlandsche Bank op Icesave.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 1802.
Antwoorden op vragen van het lid Tang over het aantrekken van Duitse spaargelden door NIBC Direct.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 1661.
Antwoorden op vragen van het lid Van Dijck over een onderzoek naar het beloningsbeleid in de financiële sector.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 1808.
Antwoorden op vragen van de leden Blanksma-van den Heuvel en Omtzigt over de website van de Yapi Kredi Bank, die meer dan de helft van haar homepage in alle talen besteedt aan het Nederlandse depositogarantiestelsel.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 1809.
Antwoorden op vragen van de leden Blanksma-van den Heuvel en Omtzigt over het feit dat NIBC online spaargeld gaat aantrekken tegen 5% of meer rente in Duitsland.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 2151.
Antwoorden op vragen van het lid Irrgang over het besluit om Royal Bank of Scotland (RBS) vaste bankier van de staat te maken.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 2171.
Antwoorden op vragen van het lid Irrgang over bonussen bij ING.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 2282.
Antwoorden op vragen van de leden Cramer en Wiegman-van Meppelen Scheppink over de nieuwe huisbankier van het Rijk.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 2291.
Antwoorden op vragen van de leden Vendrik en Sap over de mogelijkheid om in uitzonderlijke situaties afspraken over bonussen open te breken.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 2631.
Antwoorden op vragen van het lid Tang over de hoge fundingkosten van banken als gevolg van de hoge spaarrentes die banken in Nederland bieden.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 2700.
Antwoorden op vragen van de leden Irrgang en Weekers over ING.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 2872.
Antwoorden op vragen van het lid Omtzigt over de garantieregeling voor leningen.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 3049.
Antwoorden op vragen van de leden De Nerée tot Babberich en Blanksma-van den Heuvel over «bad banks».

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 3183.
Antwoorden op vragen van de leden Wilders en Van Dijck aan de over het belang van de Nederlandse staatsbank ABN AMRO in een Saoedische sharia bank.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 3479.
Antwoorden op vragen van het lid Irrgang over de betrokkenheid van de heer Zalm bij overkreditering door DSB.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 3776.
Antwoorden op vragen van het lid Sap over het niet bekrachtigen door het IJslandse parlement van de overeenkomst met Nederland aangaande de betaling van 1,3 miljard euro als gevolg van het Icesave debacle.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 3777.
Antwoorden op vragen van het lid Sap over de IJslandse wens om de voorwaarden van de eventuele leenovereenkomst met Nederland te veranderen.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 3811.
Antwoorden op vragen van het lid Irrgang over de positie van de overheidscommissarissen bij ING.

Schriftelijke vragen 2009–2010

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 174.
Antwoorden op vragen van het lid Vos over de kennis van de heer Zalm over het kredietbeleid van DSB.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 277.
Antwoorden op vragen van het lid Irrgang over de garantieregeling en de solvabiliteitsregeling.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 374.
Antwoorden op vragen van het lid Tang over de omvang van de bonus-potten bij banken.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 855.
Antwoorden op vragen van de leden Smeets en Tang over de kritiek van de NVB op de staatsgarantie.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 1070.
Antwoorden op vragen van de leden Vos en Linhard over de wijze waarop DNB bestuurders in de financiële sector beoordeelt op competenties en integriteit.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 1177.
Antwoorden op vragen van het lid Van Dijck over het bericht «Voormalig directeur ING Direct is grootste PvdA-donateur».

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 1216.
Antwoorden op vragen van het lid Vendrik over een bonusbelasting.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 1416.
Antwoorden op vragen van de leden Bashir en Kant over het artikel «Bankier van ABN Amro hekelt het bonuscircus en verlaat de bank».

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 1516.
Antwoorden op vragen van de leden De Nerée tot Babberich en Ten Hoopen over het artikel «Alle banken gelijk behandeld» van eurocommissaris Kroes.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 1517.
Antwoorden op vragen van de leden De Nerée tot Babberich en Ten Hoopen over het artikel «Halvering ING is strafmaatregel».

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 1576.
Antwoorden op vragen van het lid Tang over de oproep van president Obama om banken via een heffing zelf te laten betalen voor reddingsoperaties.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 1577.
Antwoorden op vragen van het lid Vendrik over de door president Obama aangekondigde maatregelen om speculatief gedrag van banken in te dammen

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 1611.
Antwoorden op vragen van het lid Van Dijck over het bericht dat de eigenaar van het nieuwe reclamebureau van ABN Amro een vriend van de minister is.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 1644.
Antwoorden op vragen van het lid Tang aan over de referentiegroep bij het bepalen van het beloningsbeleid van ABN Amro.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 1645.
Antwoorden op vragen van het lid Van Dijck over salarisverhoging bij ABN Amro.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 1708.
Antwoorden op vragen van het lid Van Dijck over onveilige banken op de Nederlandse spaarmarkt.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 2434.
Antwoorden op vragen van het lid Irrgang over ING Direct.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 2436.
Antwoorden op vragen van het lid De Nerée tot Babberich over fraude bij Goldman Sachs.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 2708.
Antwoorden op vragen van het lid Pechtold over tegenstrijdige uitspraken over de winst op ABN.

Schriftelijke vragen 2010–2011

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2010–2011, nr. 2436.
Antwoorden op vragen van het lid Plasterk aan de minister van Financiën over Nederlandse garanties over buitenlands spaargeld.

Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2010–2011, nr. 2506.
Antwoorden op vragen van het lid Plasterk over hogere kapitaaleisen aan banken.

BIJLAGE 11 RAPPORT BDO



Tel: +31 (0)13 466 62 22
Fax: +31 (0)13 466 62 00
info@bdo.nl
www.bdo.nl

BDO Accountants & Belastingadviseurs B.V.
Bureau Vaktechniek
Postbus 208, 5000 AE Tilburg
Prof. Cobbenhagenlaan 95, 5037 DB Tilburg
Nederland

RAPPORTAGE TEN BEHOEVE VAN PARLEMENTAIRE ENQUÊTECOMMISSIE FINANCIËEL STELSEL INZAKE ILLIQUID ASSETS BACK-UP FACILITEIT ING

Statutair gevestigd te Eindhoven en ingeschreven in het handelsregister onder nummer 17171188.
BDO Accountants & Belastingadviseurs B.V. handelt tevens onder de namen BDO Accountants, BDO Belastingadviseurs, BDO International Tax Services
BDO Accountants & Belastingadviseurs B.V. is lid van BDO International Ltd, een rechtspersoon naar Engels recht met beperkte aansprakelijkheid,
en maakt deel uit van het wereldwijde netwerk van juridisch zelfstandige organisaties die onder de naam "BDO" optreden.



INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	2
1 AARD EN REIKWIJDTE ONDERZOEK	3
2 ALGEMEEN REGELGEVEND KADER	4
2.1 OTHER THAN TEMPORARY IMPAIRMENTS (OTTI)	4
2.2 FAIR VALUE EN OTTI	7
3 ROL VAN OTTI BINNEN DE ILLIQUID ASSETS BACK-UP FACILITEIT (IABF)	9
3.1 REGELGEVEND KADER	9
3.2 BOEKHOUDKUNDIGE VERWERKING WANNEER OTTI VAN TOEPASSING IS OP RESIDENTIAL MORTGAGE BACKED SECURITIES (RMBS)	10
3.3 BEPALING VERWACHTE VERKOOPOPBRENGST BIJ OTTI	11
4 ALTERNATIEVE OPLOSSINGEN	12
4.1 REGELGEVEND KADER	12
4.2 BOEKHOUDKUNDIGE CONSEQUENTIES BIJ OVERDRACHT PORTEFUILLE AAN DOCHTER ING VOOR TRANSACTIE MET NEDERLANDSE STAAT	15
4.3 BOEKHOUDKUNDIGE CONSEQUENTIES BIJ OVERDRACHT PORTEFUILLE AAN SPV VOOR TRANSACTIE MET NEDERLANDSE STAAT	17
4.4 ALTERNATIEF BIJ VERVALLEN RANDVOORWAARDEN NEDERLANDSE STAAT	18
BIJLAGE: DERECOGNITION OF A FINANCIAL ASSET (IAS 39)	20



1 AARD EN REIKWIJDTE ONDERZOEK

De Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (PEFS) heeft ons gevraagd een aantal vragen te beantwoorden over de zogenaamde Illiquid Assets Back-up Faciliteit van ING.

De Illiquid Assets Back-up Faciliteit (IABF) zoals op 26 januari 2009 en 31 maart 2009 door ING overeengekomen met de Nederlandse staat heeft voor het grootste deel betrekking op de ALT-A securites van ING Direct US. ING Direct US past in het kader van de externe verslaggeving de United States Generally Accepted Accounting Principles (US GAAP) toe. Een specifiek element binnen de vraagstelling betreft de toepassing van Other Than Temporary Impairments (OTTI).

In deze rapportage brengen wij verslag uit van de door ons uitgevoerde werkzaamheden in het kader van de in het Programma van Eisen d.d. 11 oktober 2011 (pagina 3 en 4) gestelde vragen. Wij hebben de vragen beantwoord binnen de kaders van de relevante regelgeving en de gangbare interpretaties daarvan zoals die golden ten tijde van de totstandkoming van de IABF. Daarbij hebben wij ons vooral gebaseerd op de US GAAP die op verslagjaar 2008 van toepassing waren.

Voorafgaand aan de beantwoording van de vragen wordt steeds een regelgevend kader geschetst op basis van de US GAAP. Indien van toepassing worden ook specifieke elementen vanuit de International Financial Reporting Standards (IFRS) uiteengezet.

De door ons uitgevoerde werkzaamheden waren uitsluitend gericht op de beantwoording van de vragen. Wij hebben geen accountantscontrole verricht of beoordelingsopdracht uitgevoerd. De gebruikers van de rapportage dienen zelf een oordeel te vormen over de door ons uitgevoerde werkzaamheden en over door ons gemelde bevindingen en op basis daarvan hun eigen conclusies te trekken.

Uitdrukkelijk zij vermeld dat onze rapportage geen oordeel inhoudt over de handelwijze of standpunten van ING of van de betrokken (controlerend) accountants.

De werkzaamheden zijn uitgevoerd door de heer prof.dr. R.G.A. (Ruud) Vergoossen RA, als partner-aandeelhouder verbonden aan BDO Accountants & Adviseurs. Hij is daarbij ondersteund door mevrouw drs. K.J.A. (Karen) Bastings RA en de heer drs. R.J.L. (Ron) van Deun RA, beiden eveneens werkzaam bij BDO Accountants & Adviseurs.

2 ALGEMEEN REGELGEVEND KADER

De PEFS heeft ons de volgende vragen voorgelegd:

“Onder US GAAP regels kan er sprake zijn van een zogenaamde Other Than Temporary Impairment (OTTI). De Commissie wil graag meer informatie over deze specifieke regel verkrijgen. Meer specifiek wordt een antwoord gezocht op de volgende vragen:

- *Wat is een Other Than Temporary Impairment (OTTI)?*
- *Wanneer is deze regel van toepassing?*
- *Is OTTI van toepassing op Residential Mortgage Backed Securities (RMBS) geclassificeerd als AFS?*
- *Wat is de consequentie van een Other Than Temporary Impairment?”*

In de paragraaf 2.1 en 2.2 worden deze vragen op basis van de van toepassing zijnde regelgeving beantwoord.

2.1 OTHER THAN TEMPORARY IMPAIRMENTS (OTTI)

Classificatie en waardering van securities

US GAAP (FASB Statement no. 115) vereist dat securities bij verwerving in één van de volgende categorieën worden geclassificeerd:

- a. Trading;
- b. Available-for-sale (AFS); of
- c. Held-to-maturity (HTM).

Trading-securities dienen gewaardeerd te worden tegen de reële waarde (fair value). Wijzigingen van de reële waarde, oftewel ongerealiseerde winsten en verliezen, worden in de winst-en-verliesrekening (earnings) verantwoord.

AFS-securities worden ook tegen de reële waarde (fair value) gewaardeerd.¹ Wijzigingen van de reële waarde worden echter voor AFS-securities buiten de winst-en-verliesrekening gehouden en verantwoord in een herwaarderingsreserve als onderdeel van het eigen vermogen (other comprehensive income) tot het moment dat de winsten of verliezen worden gerealiseerd. HTM-securities worden gewaardeerd tegen (geamortiseerde) kostprijs.²

Een entiteit beoordeelt op elke rapporteringdatum of financiële instrumenten nog in de juiste categorie (inclusief bijbehorende waardering) zijn geclassificeerd. Indien dit tot herclassificatie leidt, wordt deze verwerkt tegen de reële waarde (fair value) op het moment van herclassificatie. De tot het moment van herclassificatie nog niet in de winst-en-verliesrekening verantwoorde ongerealiseerde winsten en verliezen worden bij herclassificatie naar de Trading-categorie in de winst-en-verliesrekening verantwoord. Bij herclassificatie van de AFS-categorie naar de HTM-categorie blijven de ongerealiseerde winsten en verliezen verantwoord in het eigen vermogen. Dit betekent dus dat de eerste waardering van een HTM-security in dit geval gelijk is aan de reële waarde van een AFS-security.

Waardeverandering

US GAAP stelt dat een entiteit op elke rapporteringsdatum voor AFS- en HTM-securities beoordeelt of er sprake is van een zogenaamde ‘impairment’ oftewel een afname van de reële waarde tot een waarde onder de (geamortiseerde) kostprijs.³ Indien sprake is van een impairment dan wordt beoordeeld of deze waardedaling van tijdelijke (temporary) of van niet-tijdelijke (other than

¹ Ook onder US GAAP (ASC 820, FSP FAS 157-3) is het toepassen van niveaus (levels) zoals onder IAS 39 mogelijk bij de bepaling van de reële waarde van een financieel instrument.

² De geamortiseerde kostprijs van een financieel actief of financiële verplichting is het bedrag waarvoor het financieel actief of de financiële verplichting bij eerste opname in de balans wordt verantwoord, verminderd met aflossingen op de hoofdsom, vermeerderd of verminderd met de via de effectieve-rentemethode bepaalde geaccumuleerde afschrijving van het verschil tussen dat eerste bedrag en het aflossingsbedrag, en verminderd met eventuele afboekingen (direct, dan wel door het vormen van een voorziening) wegens bijzondere waardeverminderingen of oninbaarheid.

³ Staff Accounting Bulletin Topic 5M, FASB Statement No. 115, Accounting for Certain Investments in Debt and Equity Securities en Emerging Issues Task Force Issue 99-20



temporary) aard is. Indien er sprake is van een impairment van niet-tijdelijke aard dan wordt gesproken van een other-than-temporary impairment oftewel OTTI en wordt de waardedaling, zijnde het verschil tussen de (geamortiseerde) kostprijs en de reële waarde, in de winst-en-verliesrekening verantwoord. Het verlies wordt dan geacht gerealiseerd te zijn waardoor het verantwoorden van het verlies in het eigen vermogen niet langer is toegestaan. In het geval dat de reële waarde vervolgens toeneemt, dan mag deze toename pas in de winst-en-verliesrekening worden verantwoord bij verkoop van de securities.

Hieronder volgt een samenvatting van factoren die worden meegenomen in het kader van de identificatie van een impairment en de beoordeling of dit een OTTI betreft. Op de eerste plaats beoordeelt de entiteit op individueel niveau of er sprake is van een impairment. Een entiteit zal afzonderlijke securities niet combineren om te bepalen of een security 'impaired' is. US GAAP (FSP FAS 115-1) geeft onder meer de volgende indicatoren (triggers) ten aanzien van een impairment:

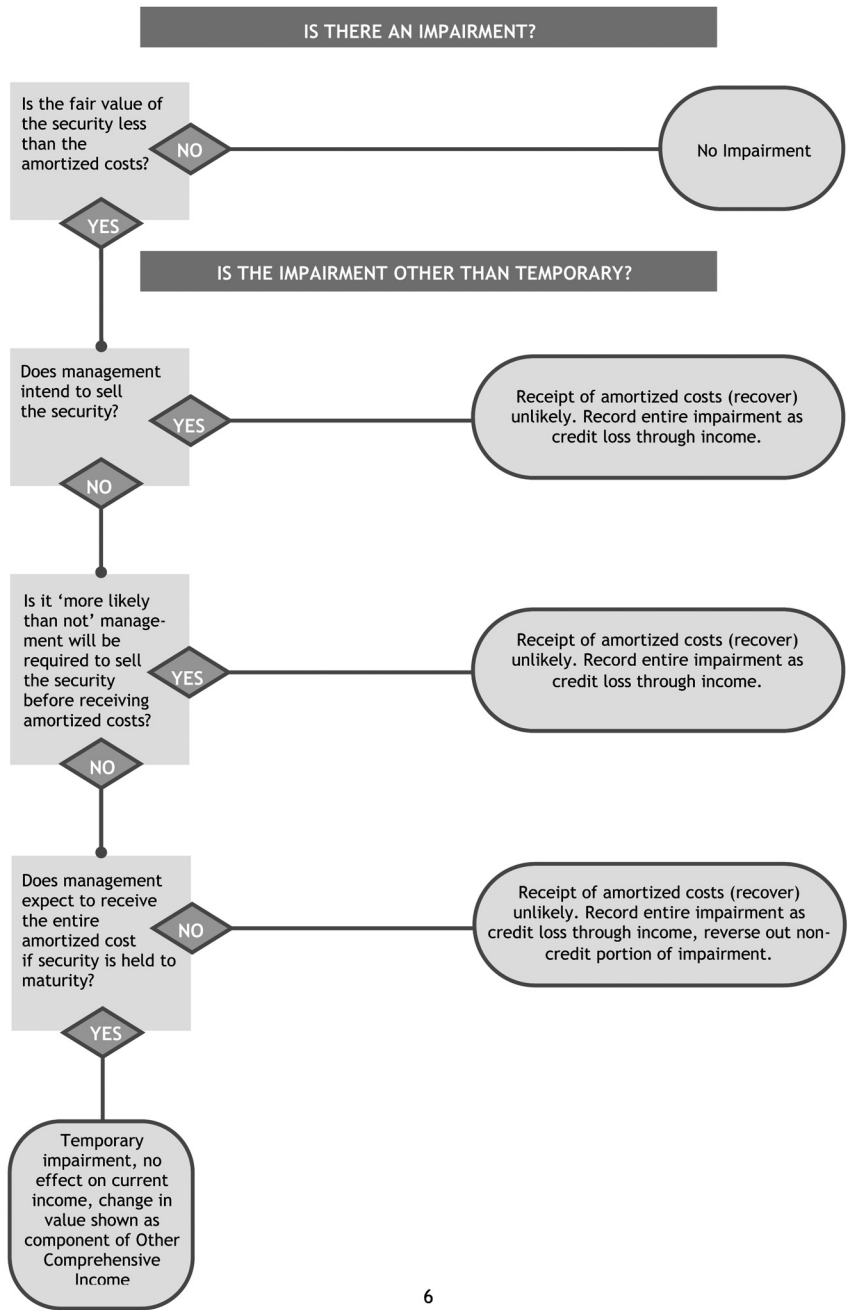
Impairment indicators include, but are not limited to the following:

- *a significant deterioration in the earnings performance, credit rating, asset quality, or business prospects of the investee;*
- *a significant adverse change in the regulatory, economic, or technological environment of the investee;*
- *a significant adverse change in the general market condition of either the geographic area or the industry in which the investee operates;*
- *a bona fide offer to purchase (whether solicited or unsolicited), an offer by the investee to sell, or a completed auction process for the same or similar security for an amount less than the cost of the investment;*
- *factors that raise significant concerns about the investee's ability to continue as a going concern, such as negative cash flows from operations, working capital deficiencies, or noncompliance with statutory capital requirements or debt covenants.*

Wanneer een van deze indicatoren van toepassing is, wordt bepaald of er sprake is van een impairment.

Om te kunnen bepalen of er sprake is van een impairment wordt de reële waarde (fair value) bepaald. Vervolgens wordt deze reële waarde vergeleken met de (geamortiseerde) kostprijs. Is de reële waarde lager dan de (geamortiseerde) kostprijs dan is sprake van een impairment en wordt vastgesteld of deze impairment van tijdelijke aard is of niet.

Om vast te stellen of een impairment other-than-temporary is, kunnen de stappen zoals opgenomen in onderstaand schema worden doorlopen.



Uit dit schema blijkt dat wanneer er sprake is van een impairment en de entiteit de intentie⁴ heeft om de betreffende securities te verkopen of wanneer het waarschijnlijk (more likely than not) is dat de entiteit de betreffende securities zal moeten verkopen, het volgens US GAAP niet aannemelijk is dat de (geamortiseerde) kostprijs gerealiseerd zal worden. De definitie van reële waarde (fair value) is namelijk de prijs die ontvangen zou worden bij verkoop van het actief (the price that would be received to sell an asset).⁵ In geval van een impairment is de reële waarde en daarmee de veronderstelde verkoopopbrengst van de securities lager dan de (geamortiseerde) kostprijs. Bestaat de intentie om deze securities te verkopen of is het waarschijnlijk dat deze securities verkocht zullen moeten worden dan is het aannemelijk dat er geen herstel meer zal kunnen plaatsvinden. Met andere woorden het is aannemelijk dat de reële waarde niet meer zal stijgen tot minimaal de (geamortiseerde) kostprijs en dus zal de impairment niet tijdelijk zijn oftewel er is sprake van een OTTI. Hierdoor zal de gehele impairment - inclusief reeds in het eigen vermogen verwerkte impairments - als other-than-temporary worden aangemerkt en via de winst-en-verliesrekening worden verantwoord.

Hieruit kan worden afgeleid dat binnen US GAAP in het geval van een impairment over het algemeen geen sprake zal zijn van een other-than-temporary impairment indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- de entiteit heeft niet de intentie om de portefeuille te verkopen (hold strategy); en
- de entiteit is in staat om de portefeuille aan te houden tot het moment van recovery. Dit is het moment waarop de reële waarde gelijk is aan de (geamortiseerde) kostprijs of deze overstijgt.

Bovenstaande is ontleend aan Staff Accounting Bulletin Topic 5M, FASB Statement No. 115, Accounting for Certain Investments in Debt and Equity Securities en Emerging Issues Task Force Issue 99-20:

- *If an entity intends to sell the debt security (that is, it has decided to sell the security), an other-than-temporary impairment shall be considered to have occurred.*
- *If an entity does not intend to sell the debt security, the entity shall consider available evidence to assess whether it more likely than not will be required to sell the security before the recovery of its amortized cost basis (for example, whether its cash or working capital requirements or contractual or regulatory obligations indicate that the security will be required to be sold before a forecasted recovery occurs). If the entity more likely than not will be required to sell the security before recovery of its amortized cost basis, an other-than-temporary impairment shall be considered to have occurred.*

FAS 320.10.35-34 schrijft voor dat wanneer er sprake is van een other-than-temporary impairment een impairment-verlies ten bedrage van het totale verschil tussen de reële waarde op de balansdatum en de (geamortiseerde) kostprijs in de winst-en-verliesrekening wordt verantwoord. Hierbij wordt geen rekening gehouden met een gedeeltelijke recovery na balansdatum. De reële waarde op de balansdatum wordt dan de nieuwe (geamortiseerde) kostprijs die niet wordt aangepast naar aanleiding van latere waardeinstijgingen.

2.2 FAIR VALUE EN OTTI

Bij het bepalen van de reële waarde (fair value)⁶ kan gebruik worden gemaakt van een of meer technieken. De gebruikte technieken moeten consistent zijn met de market approach, de income approach en/of de cost approach. Deze worden als volgt omschreven:⁷

⁴ Met 'intent to sell' wordt in dit geval bedoeld: de intentie om te verkopen zonder dat er herstel van de reële waarde (gelijk of boven de kostprijs) plaatsvindt. Wanneer het management de intentie heeft om te verkopen zodra de reële waarde weer op het niveau van de geamortiseerde kostprijs komt, dan bestaat weliswaar de intentie om te verkopen maar behoeft geen impairment te worden doorgevoerd.

⁵ FAS 157.5

⁶ In dit geval de als AFS geclassificeerde Residential Mortgage Backed Securities (RMBS)

⁷ FAS 157.18



a. *Market approach.* The market approach uses prices and other relevant information generated by market transactions involving identical or comparable assets or liabilities (including a business).

b. *Income approach.* The income approach uses valuation techniques to convert future amounts (for example, cash flows or earnings) to a single present amount (discounted). The measurement is based on the value indicated by current market expectations about those future amounts.

c. *Cost approach.* The cost approach is based on the amount that currently would be required to replace the service capacity of an asset (often referred to as current replacement cost). From the perspective of a market participant (seller), the price that would be received for the asset is determined based on the cost to a market participant (buyer) to acquire or construct a substitute asset of comparable utility, adjusted for obsolescence.

US GAAP schrijft voor dat bij het bepalen van de reële waarde gebruik wordt gemaakt van zo betrouwbaar mogelijke gegevens. In US GAAP is een zogenaamde ‘fair value hierarchy’ opgenomen waarin de gegevens gebruikt om de reële waarde te bepalen zijn geprioriteerd.⁸

Level	Inputs	Input examples
1	Quoted market prices in active markets for identical assets or liabilities	Prices from exchange-traded markets (NYSE, NASDAQ) and dealer markets (over-the-counter markets)
2	Inputs other than level 1 inputs that are either directly or indirectly observable, including: <ul style="list-style-type: none"> • Quoted prices for similar assets or liabilities in active markets • Quoted prices for identical assets or liabilities in markets that are inactive • Quoted prices for similar assets or liabilities in markets that are inactive • Inputs other than quoted prices that are observable • Inputs not directly observable, but derived principally from, or corroborated by, observable market data 	Common stock of a public company that is restricted from sale under Rule 144 Brokered markets for unrestricted securities such as registered debt Brokered markets such as residential or commercial real estate markets Interest rates and yield curves at commonly quoted intervals, implied volatilities, prepayment speeds, loss severities, credit risks, default rates Multiples of earnings, revenues, or similar performance measures
3	Unobservable inputs developed using the reporting entities' estimates and assumptions, which reflect those that market participants would use	Expected cash flows, historical volatility, or forward prices for commodities beyond the term for which observable quotes exist

Indien de reële waarde steeds is bepaald op basis van level 1-gegevens en deze gegevens zijn op enig moment niet meer beschikbaar dan zal de reële waarde bepaald worden met behulp van level 2-gegevens of als ook die niet beschikbaar zijn level 3-gegevens.

Bij het bepalen van de reële waarde gaat de entiteit uit van de veronderstellingen die een koper zou gebruiken. Het is niet nodig om een specifieke koper te identificeren. De zogenaamde ‘principal market’ is de markt met het grootste volume en het hoogste activiteitsniveau. Als er een principal market is dan wordt de reële waarde bepaald op basis van de prijs in deze markt. Dit hoeft dus niet per definitie de meest voordelige prijs te zijn. Is er een andere markt met een hogere verwachte verkoopprijs dan wordt toch van de lagere prijs van de principal market uitgegaan.

Wij merken hierbij op dat het uitvoeren van een impairment-analyse onderhevig is aan subjectieve elementen. Bij het bepalen van de reële waarde is de mate van subjectiviteit over het algemeen het grootst bij het gebruik van level 3-gegevens en het kleinst bij het gebruik van level 1-gegevens. Als gevolg van het subjectieve karakter van de reële waarde en daarmee van de impairment-analyse, is het niet mogelijk om een puntschatting te maken. Een impairment-analyse is een zogenaamde ‘best estimate’. Het is gebruikelijk om meerdere scenario’s ten behoeve van een impairment-berekening te maken en een gevoeligheidsanalyse ten aanzien van veronderstellingen uit te voeren.

⁸ FAS 157.22 - 31

3 ROL VAN OTTI BINNEN DE ILLIQUID ASSETS BACK-UP FACILITEIT (IABF)

De PEFS heeft ons de volgende vragen voorgelegd:

“Gesprekken over de tweede steunverlening aan ING zijn eind 2008 begonnen. Tot de mogelijke oplossingen behoort het van de balans halen van de Alt-A portefeuille. De Commissie zou graag te weten komen welke rol en/of beperking de boekhoudregel OTTI hierbij heeft gespeeld. Daarbij leeft de vraag of de volgende analyse van de betrokken partijen juist is:

‘De Alt-A portefeuille is voor het grootste deel in het bezit van ING Direct US. Op deze entiteit zijn de US GAAP regels van toepassing. Bij de onderhandelingen over de IABF in januari 2009 speelde de zogenaamde Other Than Temporary Impairment regel onder US GAAP een rol.’

Betrokken partijen geven aan dat deze regel wordt getriggerd zodra de intentie om een investering aan te houden tot het einde van de looptijd verandert (dus als men wil verkopen) en de (verwachte) verkoopopbrengst onder de kostprijs ligt. Deze OTTI-impairment moet dan worden meegenomen in alle niet afgesloten boekhoudkundige perioden, in dit geval tevens de jaarrekening van 2008 (omdat op het moment van tekenen van de Term-Sheet op 26 januari 2009 de boeken van 2008 nog niet waren afgesloten).”

Meer specifiek wordt een antwoord gezocht op de volgende vragen:

- A. De Alt-A portefeuille is geclassificeerd als AFS. Is OTTI van toepassing op RMBS geclassificeerd als AFS?
- B. Welk resultaat moet een financiële instelling boeken (op een gesecuritiseerde hypotheekportefeuille) in kwartaal 4 van 2008 en kwartaal 1 van 2009 in het hieronder opgenomen (fictieve) voorbeeld?
- C. Voor het bepalen of er sprake is van een Other Than Temporary Impairment (OTTI) is de (boekhoudkundige) verwerking van de IABF-transactie door ING van belang. Daarbij zijn de volgende vragen van belang:
 - Welke onderdelen van de transactie - gegarandeerde waarde, garantiefee, managementfee, funding fee - zijn van belang voor het bepalen van de boekhoudkundige verwerking van de IABF-transactie?
 - Is het mogelijk onderdelen (kasstromen) te separeren van de transactie (zodat deze niet van invloed zijn op de bepaling van OTTI)?
 - Is het gebruikelijk dat (een of meerdere) van de genoemde onderdelen niet in de berekening van het transactieresultaat van een dergelijke constructie worden meegenomen?”

(Fictief) voorbeeld:

	31/12/2008	26/01/2009
Marktwarde	20	20
Boekwaarde	30	30
Herwaarderingsreserve	-10	-10
Verkoopopbrengst		28

3.1 REGELGEVEND KADER

Naast het regelgevend kader zoals besproken in paragraaf 1.1 en 1.2 is specifieke regelgeving van toepassing op de wijze waarop impairments met betrekking tot AFS- en HTM-securities worden berekend. De FASB geeft hier in EITF 99-20 en EITF 99-20-1 nadere guidance voor. Hieronder zijn de belangrijkste passages opgenomen:

“In assessing whether the entire amortized cost basis of the security will be recovered, an entity shall compare the present value of cash flows expected to be collected from the security with the



amortized cost basis of the security. If the present value of cash flows expected to be collected is less than the amortized cost basis of the security, the entire amortized cost basis of the security will not be recovered (that is, a credit loss exists), and an other-than-temporary impairment shall be considered to have occurred.

In making its other-than-temporary impairment assessment, an entity shall consider all available information relevant to the collectability of the security, including information about past events, current conditions, and reasonable and supportable forecasts, when developing the estimate of cash flows expected to be collected. That information shall include all of the following:

- a. the remaining payment terms of the security;*
- b. prepayment speeds;*
- c. the financial condition of the issuer(s);*
- d. expected defaults;*
- e. the value of any underlying collateral.”*

FASB 320.10.35-23 luidt als volgt:

“An entity shall not combine separate contracts (a debt security and a guarantee or other credit enhancement) for purposes of determining whether a debt security is impaired or can contractually be prepaid or otherwise settled in such a way that the entity would not recover substantially all of its costs.”

3.2 BOEKHOUDKUNDIGE VERWERKING WANNEER OTTI VAN TOEPASSING IS OP RESIDENTIAL MORTGAGE BACKED SECURITIES (RMBS)

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de vragen A en B:

- ”A. De Alt-A portefeuille is geclassificeerd als AFS. Is OTTI van toepassing op RMBS geclassificeerd als AFS?*
- B. Welk resultaat moet een financiële instelling boeken (op een gesecuritiseerde hypotheekportefeuille) in kwartaal 4 van 2008 en kwartaal 1 van 2009 in het hieronder opgenomen (fictieve) voorbeeld?”*

De Alt-A portefeuille is door ING geclassificeerd als AFS. Gevolg is dat door ING op elke rapporteringsdatum wordt beoordeeld of er sprake is van een impairment oftewel een afname van de reële waarde tot een waarde onder de (geamortiseerde) kostprijs. Indien sprake is van een impairment dan zal worden beoordeeld of deze waardedaling van tijdelijke (temporary) of van niet-tijdelijke (other than temporary) aard is.

Zodra de verwachte verkoopopbrengst en daarmee de reële waarde van de Alt-A portefeuille onder de (geamortiseerde) kostprijs komt te liggen is sprake van een impairment. Deze impairment wordt geacht van niet-tijdelijke aard (other than temporary) te zijn indien ING de intentie heeft de portefeuille te verkopen of indien het waarschijnlijk is dat ING de portefeuille zal moeten verkopen. Er kan dus sprake zijn van een OTTI bij RMBS geclassificeerd als AFS.

Ten aanzien van het getallenvoorbeeld wordt er vanuit gegaan dat de (geamortiseerde) kostprijs 30 bedraagt en de reële waarde per 31/12/2008 20. In dat geval is de eerste stap om te bepalen of er sprake is van een impairment. Aangezien de kostprijs 10 hoger is dan de reële waarde is sprake van een impairment. De tweede stap is om te bepalen of er sprake is van een other-than-temporary impairment. Zodra de entiteit de intentie heeft om de portefeuille te verkopen tegen een prijs lager dan de (geamortiseerde) kostprijs zal sprake zijn van een other-than-temporary impairment. De derde stap is het verantwoorden van het impairment-verlies. In overeenstemming met FAS 320.10.35-34 bedraagt dit verlies per 31/12/2008 10 waardoor de nieuwe geamortiseerde kostprijs 20 bedraagt. In het voorbeeld wordt de portefeuille vervolgens verkocht voor 28 waardoor er in het eerste kwartaal van 2009 een winst van 8 wordt verantwoord in het resultaat. Dit leidt tot onderstaande journalposten.



Kwartaal 4, 2008

Impairment-verlies (winst-en-verliesrekening)	10	
@ Eigen vermogen (negatieve herwaarderingsreserve)		10

Kwartaal 1, 2009

Vordering (op externe partij)	28	
@ Alt-A portefeuille		20
@ Boekwinst (winst-en-verliesrekening)		8

3.3 BEPALING VERWACHTE VERKOOPBRENOST BIJ OTTI

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de vragen onder C: *“Voor het bepalen of er sprake is van een Other Than Temporary Impairment (OTTI) is de (boekhoudkundige) verwerking van de IABF-transactie door ING van belang. Daarbij zijn de volgende vragen van belang:*

- *Welke onderdelen van de transactie - gegarandeerde waarde, garantiefee, managementfee, funding fee - zijn van belang voor het bepalen van de boekhoudkundige verwerking van de IABF-transactie?*
- *Is het mogelijk onderdelen (kasstromen) te separeren van de transactie (zodat deze niet van invloed zijn op de bepaling van OTTI)?*
- *Is het gebruikelijk dat (een of meerdere) van de genoemde onderdelen niet in de berekening van het transactieresultaat van een dergelijke constructie worden meegenomen?”*

Indien ING de intentie heeft om de portefeuille te verkopen dan zal er sprake zijn van een OTTI zodra de reële waarde onder de (geamortiseerde) kostprijs komt te liggen. Met andere woorden zodra de verwachte verkoopopbrengst onder de (geamortiseerde) kostprijs komt te liggen en het transactieresultaat dus negatief (een verlies) zal zijn.

Of bij het bepalen van de verwachte verkoopopbrengst alle wederzijdse betalingen of fees worden meegenomen hangt af van het al dan niet te separeren zijn van onderdelen van de transactie. De vraag of er onderdelen te separeren zijn en zo ja welke, is niet eenduidig te beantwoorden. Wij beschikken daartoe niet over toereikende informatie en bovendien is het bepalen van welke onderdelen al dan niet te separeren zijn afhankelijk van subjectieve oordelen en inschattingen. In de praktijk is het aan de ondernemingsleiding om een standpunt in te nemen ten aanzien van de separeerbaarheid van de verschillende onderdelen. Zij dient dit standpunt deugdelijk te onderbouwen. De accountant zal dit standpunt toetsen op aanvaardbaarheid.

Nagegaan wordt welke onderdelen onlosmakelijk zijn verbonden aan de waarde van de portefeuille en welke onderdelen van de transactie geen direct verband hebben met de waarde van de portefeuille maar bijvoorbeeld verbonden zijn met in de toekomst te leveren diensten. Het kan verdedigbaar zijn te veronderstellen dat de fee onlosmakelijk is verbonden aan de portefeuille door te stellen dat er sprake is van een zogenaamde ‘package deal’. Daarentegen kan het eveneens verdedigbaar zijn te veronderstellen dat de fee geen direct verband heeft met de waarde van de portefeuille maar is gerelateerd aan bijvoorbeeld te verrichten administratieve werkzaamheden of het dragen van kredietrisico. Voor sommige fees zoals management fees en funding fees ligt het eerder voor de hand dat deze te separeren zijn dan voor andere fees zoals garantiefees, aangezien de activiteiten die met de fee samenhangen mogelijk door een derde partij kunnen worden verricht. Een voorwaarde voor het kunnen separeren van fees is dat de fees marktconform zijn.

4 ALTERNATIEVE OPLOSSINGEN

De PEFS heeft ons de volgende vragen voorgelegd:

“Was er een alternatief om - rekening houdend met de randvoorwaarden van de Staat - het boekhoudkundig probleem van ING op te lossen?”

Meer specifiek wordt een antwoord gezocht op de volgende vragen:

- A. *Welke boekhoudkundige consequenties (waaronder OTTI) zouden er zijn geweest indien de portefeuille van ING Direct US tegen 100% van de boekwaarde aan een Nederlandse entiteit (een dochter van ING Groep NV) zou zijn verkocht alvorens een IABF-achtige transactie met de Nederlandse Staat te verrichten op basis van een bedrag lager dan de boekwaarde (bijvoorbeeld de marktwaarde)?*
- B. *Welke boekhoudkundige consequenties (waaronder OTTI) waren er verbonden aan een overdracht van de portefeuille van ING Direct US aan een SPV die eigendom is van de Nederlandse Staat, waarbij de Staat een garantie afgeeft om (een deel van) de verliezen op de portefeuille te dekken? ING verschafft de SPV een lening om de portefeuille te kunnen kopen.*
- C. *Was er een alternatief om het boekhoudkundige probleem van ING (zie toelichting hieronder) op te lossen als de Staat een of beide randvoorwaarden (zie toelichting) laat vallen?*

Toelichting

Probleem ING: De transactie pakt het effect van toekomstige bijzondere waardeverminderingen, het kapitaalbeslag en de negatieve herwaarderingsreserve aan. Hierdoor is het voor ING van belang dat er economisch sprake is van een ‘true sale’ zodat een gedeelte van de portefeuille van de balans af kan worden gehaald.

Randvoorwaarden van de Staat:

- *Geen stijging van EMU-schuld.*
- *De Staat koopt de portefeuille niet, ING blijft (juridisch) eigenaar van de portefeuille. “*

4.1 REGELGEVEND KADER

De jaarrekening van ING Groep is opgesteld in overeenstemming met IFRS. Deze jaarrekening bestaat uit de enkelvoudige jaarrekening van ING Groep N.V. en uit de geconsolideerde jaarrekening van ING Groep. De cijfers van ING Direct US zijn opgenomen in de geconsolideerde jaarrekening. Daartoe zijn de door ING Direct US in overeenstemming met US GAAP geadministreerde cijfers in overeenstemming gebracht met IFRS. In de geconsolideerde jaarrekening worden transacties tussen groepsmaatschappijen geëlimineerd.

Het eigen vermogen van een onderneming bestaat uit enerzijds het aandelenkapitaal en anderzijds de reserves zoals de agioreserve, de herwaarderingsreserve, de reserve voor koersverschillen vreemde valuta en de overige reserves. Onderdeel van de overige reserves is het nettoresultaat over het boekjaar.

Het is voor ING Groep verplicht om in overeenstemming met IAS 24 (Transacties met verbonden partijen) in de geconsolideerde jaarrekening verbonden partijen te benoemen en transacties tussen verbonden partijen toe te lichten. Volgens IAS 24.17 dient de informatieverstopping aan onderstaande eisen te voldoen:

“Indien transacties hebben plaatsgevonden tussen verbonden partijen, moet de entiteit de aard van de relatie vermelden, alsook informatie geven over de transacties en uitstaande saldi die nodig zijn om inzicht te verkrijgen in de mogelijke invloed van de relatie op de jaarrekening. Deze vereisten inzake informatieverstopping staan los van de vereisten in alinea 16 op grond waarvan beloningen aan managers op sleutelposities vermeld moeten worden. De informatieverstopping moet ten minste omvatten:

- (a) het bedrag van de transacties;
- (b) het bedrag van uitstaande saldi en:
 - (i) hun termijnen en voorwaarden, inclusief of zij gedekt zijn, en de aard van de vergoeding die bij de afwikkeling verstrekt moet worden; en
 - (ii) details van alle gegeven of ontvangen garanties;
- (c) voorzieningen voor dubieuze vorderingen met betrekking tot het bedrag van de uitstaande saldi; en
- (d) de last van oninbare of dubieuze vorderingen die door verbonden partijen is verschuldigd en die tijdens de periode is opgenomen.”

Waardeverandering

Onder IFRS worden financiële activa initieel gewaardeerd tegen de reële waarde.⁹ Voor financiële activa die zijn geëvalueerd als AFS geldt dat wijzigingen van de reële waarde anders dan impairment-verliezen worden verantwoord in het eigen vermogen (other comprehensive income).

IFRS stelt dat een entiteit op elke rapporteringsdatum beoordeelt of op basis van objectief bewijs gesteld kan worden dat er sprake is van een zogenaamde ‘impairment’.¹⁰ IAS 39.59 schrijft hierover:

“Een financieel actief of een groep van financiële activa heeft een bijzondere waardevermindering ondergaan en er is een bijzonder waardeverminderverslies opgetreden als en alleen als er objectieve aanwijzingen zijn voor bijzondere waardeverminderingen ten gevolge van één of meer gebeurtenissen die zich hebben voorgedaan na de eerste opname van het actief (een „tot verlies leidende gebeurtenis”) en die tot verlies leidende gebeurtenis (of gebeurtenissen) een effect heeft (of hebben) op de geschatte toekomstige kasstromen uit het financieel actief of de groep van financiële activa dat betrouwbaar kan worden geschat. Het is wellicht niet mogelijk om één afzonderlijke gebeurtenis te identificeren die verantwoordelijk is voor de bijzondere waardevermindering. In plaats daarvan is de bijzondere waardevermindering wellicht opgetreden als gevolg van een combinatie van gebeurtenissen. Er worden geen verliezen opgenomen als gevolg van toekomstige gebeurtenissen, hoe waarschijnlijk deze ook zijn. Objectieve aanwijzingen voor bijzondere waardeverminderingen van een financieel actief of een groep activa bestaan uit waarneembare gegevens die ter kennis komen van de houder van het actief omtrent de volgende verliezen opleverende gebeurtenissen:

- (a) aanzienlijke financiële problemen van de emittent of schuldenaar;
- (b) contractbreuk, zoals wanbetaling met betrekking tot rentebetalingen of aflossingen;
- (c) een concessie van de financier aan de leningnemer vanwege economische of juridische redenen in verband met financiële problemen van de leningnemer, die de financier anders niet zou overwegen;
- (d) waarschijnlijkheid van faillissement of een andere financiële reorganisatie van de leningnemer;
- (e) het wegvallen van een actieve markt voor dat financieel actief vanwege financiële moeilijkheden; dan wel
- (f) waarneembare gegevens die erop wijzen dat er sprake is van een meetbare afname van de verwachte toekomstige kasstromen uit een groep financiële activa sinds de eerste opname in de balans van deze activa, hoewel de afname nog niet is waar te nemen bij de individuele financiële activa in de groep, waaronder:
 - (i) nadelige veranderingen in de betalingsstatus van leningnemers in de groep (bijvoorbeeld een toegenomen aantal uitgestelde betalingen of creditcarddebiteuren die hun kredietlimiet hebben bereikt en die het maandelijkse minimumbedrag betalen); dan wel
 - (ii) nationale of lokale economische omstandigheden die nauw samenhangen met de wanbetaling op activa in de groep (bijvoorbeeld een stijging van de werkloosheid in het geografische gebied van de leningnemers, een daling van de onroerendgoedprijzen bij hypotheek in het desbetreffende gebied, een daling van de olieprijs voor leningen aan olieproducenten, of nadelige veranderingen in de sectorale omstandigheden waar de leningnemers in de groep door worden geraakt).”

⁹ IAS 39.43

¹⁰ IAS 39.58

Indien er sprake is van een impairment van een AFS-financial asset dan zijn IAS 39.67 en IAS 39.68 van toepassing. Deze luiden als volgt:

“Indien een daling van de reële waarde van een voor verkoop beschikbaar financieel actief rechtstreeks in het eigen vermogen is opgenomen en er objectieve aanwijzingen zijn dat het actief een bijzondere waardevermindering heeft ondergaan (zie alinea 59), wordt het cumulatieve verlies dat rechtstreeks in het eigen vermogen was opgenomen, overgeboekt van het eigen vermogen naar de winst-en-verliesrekening, ondanks het feit dat het financieel actief niet van de balans is verwijderd.”

“Het bedrag van het cumulatieve verlies dat ingevolge alinea 67 van het eigen vermogen naar de winst-en-verliesrekening wordt overgeboekt, is gelijk aan het verschil tussen de verwervingsprijs (na aftrek van eventuele aflossingen op de hoofdsom en amortisatie) en de actuele reële waarde, verminderd met eventuele eerder in de winst-en-verliesrekening opgenomen waardeverminderingverliezen op dat actief.”

Consolidatieplicht

Omdat ING Groep IFRS toepast bij het opstellen van haar jaarrekening worden naast wettelijke bepalingen ook IFRS meegenomen bij de evaluatie van de consolidatieplicht. In IAS 27.9 is opgenomen dat een moedermaatschappij (parent) verplicht is een geconsolideerde jaarrekening op te stellen. Een parent wordt in IAS 27.4 gedefinieerd als een onderneming die een of meer dochterondernemingen (subsidiaries) heeft. Een subsidiary wordt gedefinieerd als een onderneming die wordt beheerst (controlled) door een andere onderneming (de parent). Control is de mogelijkheid om het financiële en operationele beleid van een entiteit op een zodanige wijze te bepalen dat daarmee voordelen worden behaald (IAS 27.4).

US GAAP schrijft het volgende voor inzake consolidatie:¹¹

“All subsidiaries—that is, all entities in which a parent has a controlling financial interest shall be consolidated. The usual condition for a controlling financial interest is ownership of a majority voting interest, and, therefore, as a general rule ownership by one entity, directly or indirectly, of more than 50 per cent of the outstanding voting shares of another entity is a condition pointing toward consolidation. However, there are exceptions to this general rule. A majority-owned entity shall not be consolidated if control does not rest with the majority owner (for instance, if the entity is in legal reorganization or in bankruptcy or operates under foreign exchange restrictions, controls, or other governmentally imposed uncertainties so severe that they cast significant doubt on the parent’s ability to control the entity).”

Special Purpose Entities

IAS 27 schrijft voor dat entiteiten waarover de verslaggevende entiteit de zeggenschap heeft, moeten worden geconsolideerd. De standaard verschaft echter geen expliciete leidraden inzake de consolidatie van Special Purpose Entities (SPEs). Hiervoor is in SIC-12 onder andere de volgende guidance gegeven:

- Een entiteit kan worden opgericht om een beperkte en duidelijk omliggende doelstelling te realiseren (bijvoorbeeld met het oog op het uitvoeren van een lease, onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten of een effectisering van financiële activa).
- Vaak is het zo dat de sponsor (of de entiteit namens welke de SPE werd opgericht) activa overdraagt aan de SPE, het recht verkrijgt om door de SPE gehouden activa te gebruiken of diensten levert voor de SPE, terwijl andere partijen (kapitaalverschaffers) mogelijk financiering verschaffen aan de SPE. Een entiteit die transacties met een SPE onderneemt (vaak de oprichter of sponsor), kan in wezen de zeggenschap over de SPE hebben.
- IAS 27 schrijft voor dat entiteiten waarover de verslaggevende entiteit de zeggenschap heeft, moeten worden geconsolideerd. De standaard verschaft echter geen expliciete leidraden in verband met de consolidatie van SPEs.
- Een overdracht van activa van een entiteit naar een SPE kan in aanmerking komen als een verkoop door die entiteit. Zelfs indien de overdracht in aanmerking komt als een verkoop,

¹¹ ARB no. 51.2 - 3

kunnen de bepalingen van IAS 27 en deze interpretatie inhouden dat de entiteit de SPE moet consolideren.

- Een SPE moet worden geconsolideerd indien de economische realiteit van de relatie tussen een entiteit en de SPE aangeeft dat die entiteit zeggenschap uitoefent over de SPE. In de context van een SPE kan zeggenschap ontstaan op basis van het vooraf bepalen van de activiteiten van de SPE (die werkt op 'automatische piloot'), of anderszins. IAS 27.13 geeft verscheidene omstandigheden aan die leiden tot zeggenschap, zelfs in gevallen waarin een entiteit de helft of minder dan de helft van het stemrecht van een andere entiteit bezit. Er kan zelfs sprake zijn van zeggenschap indien een entiteit weinig of niets van het eigen vermogen van de SPE bezit. De toepassing van het concept 'zeggenschap' vereist voor elk individueel geval een beoordeling op basis van alle relevante factoren.

US GAAP Variable Interest Entities

FIN 46R gaat in op het consolideren van Variable Interest Entities (VIEs). In FIN 46R is het volgende opgenomen ten aanzien van het consolideren van VIEs:

'The party exposed to a majority of an entity's expected loss or entitled to a majority of an entity's expected residual return consolidates that entity.'

De eerste stap bij FIN 46R is na te gaan of er sprake is van een 'variable interest' oftewel 'an interest in an entity that increases and decreases in value according to increases and decreases in the expected cash flows from the entity's assets and liabilities'. De tweede stap is om te bepalen wie de 'primary beneficiary' is oftewel 'the entity, if any, that holds the majority of the risks and rewards associated with the VIE'. Deze primary beneficiary consolideert de VIE.

Derecognition

Onderstaand volgt een nadere uiteenzetting van criteria voor 'derecognition'. Met derecognition wordt bedoeld het van de balans afhalen van een actief.

Verkoop portefeuille

IAS 39 (onderdeel van IFRS en aldus van toepassing op de geconsolideerde jaarrekening van ING Groep) geeft aan dat moet worden beoordeeld of nagenoeg alle risico's en economische voordelen (risks and rewards) met betrekking tot het financieel actief zijn overgedragen. Indien nagenoeg alle risico's en economische voordelen zijn overgedragen wordt het actief van de balans gehaald. Het is hierbij vooral van belang te beoordelen of de entiteit de contractuele rechten op ontvangst van de kasstromen uit het financieel actief heeft overgedragen. In de bijlage is, ter verduidelijking, een schema met betrekking tot derecognition onder IFRS opgenomen.

Onder US GAAP (FAS 140) is, in tegenstelling tot IFRS, het overdragen van beschikkingsmacht (control) over een financieel actief bepalend voor derecognition.

Om een actief van de balans te mogen halen dient sprake te zijn van een 'true sale'. Onder IFRS wordt onder een 'true sale' een verkoop verstaan waarbij nagenoeg alle risico's en economische voordelen (risks and rewards) met betrekking tot het actief zijn overgedragen. Onder US GAAP wordt onder een 'true sale' een verkoop verstaan waarbij de zeggenschap (control) over het actief is overgedragen.

4.2 BOEKHOUDKUNDIGE CONSEQUENTIES BIJ OVERDRACHT PORTEFUILLE AAN DOCHTER ING VOOR TRANSACTIE MET NEDERLANDSE STAAT

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op vraag A: *"Welke boekhoudkundige consequenties (waaronder OTTI) zouden er zijn geweest indien de portefeuille van ING Direct US tegen 100% van de boekwaarde aan een Nederlandse entiteit (een dochter van ING Groep NV) zou zijn verkocht alvorens een IABF-achtige transactie met de Nederlandse Staat te verrichten op basis van een bedrag lager dan de boekwaarde (bijvoorbeeld de marktwaarde)?"*

Volgens de jaarrekening 2009 van ING Groep (pagina 172) bedroeg de reële waarde van de verkochte (Alt-A) portefeuille op transactiedatum EUR 15,2 miljard. De (geamortiseerde) kostprijs

bedroeg op transactiedatum EUR 22,4 miljard. De verkoopopbrengst bedroeg EUR 22,4 miljard. Als gevolg van de transactie is een vordering op de Nederlandse staat verantwoord van EUR 22,4 miljard, is de verkochte portefeuille afgeboekt (EUR 15,2 miljard credit) en is een herwaardering in het eigen vermogen geboekt van EUR 7,2 miljard.

De volgende vier scenario's zijn mogelijk:

1. ING Direct US verkoopt de portefeuille in 2009 aan een groepsmaatschappij in Nederland tegen de reële waarde (EUR 15,2 miljard) waarna de Nederlandse staat de portefeuille overneemt tegen een bedrag tussen de (geamortiseerde) kostprijs (EUR 22,4 miljard) en de reële waarde (EUR 15,2 miljard).
2. ING Direct US verkoopt de portefeuille in 2009 aan een groepsmaatschappij in Nederland tegen de (geamortiseerde) kostprijs (EUR 22,4 miljard) waarna de Nederlandse staat de portefeuille overneemt tegen een bedrag tussen de (geamortiseerde) kostprijs (EUR 22,4 miljard) en de reële waarde (EUR 15,2 miljard).
3. ING Direct US verkoopt de portefeuille in 2008 aan een groepsmaatschappij in Nederland tegen de reële waarde (EUR 15,2 miljard) waarna de Nederlandse staat in 2009 de portefeuille overneemt tegen een bedrag tussen de (geamortiseerde) kostprijs (EUR 22,4 miljard) en de reële waarde (EUR 15,2 miljard).
4. ING Direct US verkoopt de portefeuille in 2008 aan een groepsmaatschappij in Nederland tegen de (geamortiseerde) kostprijs (EUR 22,4 miljard) waarna de Nederlandse staat in 2009 de portefeuille overneemt tegen een bedrag tussen de (geamortiseerde) kostprijs (EUR 22,4 miljard) en de reële waarde (EUR 15,2 miljard).

De vier scenario's worden hieronder nader uitgewerkt.

Scenario 1

Indien de portefeuille in 2009 door ING Direct US zou zijn verkocht dan heeft dat geen invloed op de reële waarde van de portefeuille per 31/12/2008. Deze reële waarde blijft dan lager dan de (geamortiseerde) kostprijs waardoor er per 31/12/2008 sprake is van een impairment. Bij het beoordelen of deze impairment al dan niet van tijdelijke aard is, wordt bepaald of het aannemelijk is dat de reële waarde binnen een redelijke tijd en in ieder geval vóór een eventuele verkoop van de portefeuille, zal stijgen naar minimaal de (geamortiseerde) kostprijs. Het verkopen van de portefeuille aan een groepsmaatschappij leidt op geconsolideerd niveau niet tot het realiseren van een verlies of een winst; op geconsolideerd niveau worden de transacties tussen groepsmaatschappijen geëlimineerd. Geplande verkopen binnen de groep worden buiten beschouwing gelaten bij het bepalen of het aannemelijk is dat de reële waarde zich zal herstellen tot minimaal de (geamortiseerde) kostprijs. Wel wordt de geplande verkoop aan een derde partij (in dit geval de Nederlandse staat) meegenomen bij de beoordeling. Ligt de verkoopprijs van deze geplande verkoop onder de (geamortiseerde) kostprijs dan is er sprake van een other-than-temporary impairment. Indien er geen sprake is van een geplande verkoop aan een derde partij dan wordt beoordeeld of het aannemelijk is dat de reële waarde binnen een redelijke termijn zal stijgen tot minimaal de (geamortiseerde) kostprijs. Wordt dit niet aannemelijk geacht dan is er sprake van een other-than-temporary impairment.

Bij een other-than-temporary impairment wordt de negatieve herwaarderingsreserve van EUR 7,2 miljard in de winst-en-verliesrekening 2008 van ING Direct US verantwoord waardoor het resultaat met EUR 7,2 miljard afneemt; er wordt hiermee een verlies van EUR 7,2 miljard gerealiseerd. Doordat het resultaat onderdeel is van het eigen vermogen zou deze transactie per saldo geen effect hebben op de hoogte van het eigen vermogen van ING Direct US. De negatieve herwaarderingsreserve vervalt, waardoor het eigen vermogen met EUR 7,2 miljard stijgt en het verlies neemt met EUR 7,2 miljard toe waardoor het eigen vermogen met EUR 7,2 miljard daalt. Op groepsniveau betekent dit dat er per 31/12/2008 een verlies op de portefeuille van EUR 7,2 miljard is gerealiseerd en in het resultaat is verantwoord.

Scenario 2

Indien de portefeuille in 2009 door ING Direct US zou zijn verkocht aan een groepsmaatschappij in Nederland tegen de (geamortiseerde) kostprijs (EUR 22,4 miljard) dan is de situatie niet anders dan die zoals geschetst bij scenario 1. Ook deze geplande verkoop binnen de groep wordt buiten beschouwing gelaten bij het bepalen of het aannemelijk is dat de reële waarde zal herstellen tot minimaal de (geamortiseerde) kostprijs. Wel wordt de geplande verkoop aan een derde (in dit geval



de Nederlandse staat) meegenomen bij de beoordeling. Beoordeeld wordt of het aannemelijk is dat een derde partij de portefeuille tegen minimaal de (geamortiseerde) kostprijs zal gaan kopen of dat het aannemelijk is dat de reële waarde binnen een redelijke termijn zal stijgen tot minimaal de (geamortiseerde) kostprijs. Is dit niet aannemelijk dan is sprake van een other-than-temporary impairment hetgeen leidt tot een gerealiseerd verlies van EUR 7,2 miljard per 31/12/2008.

Scenario 3

Indien de portefeuille in 2008 door ING Direct US zou zijn verkocht aan een groepsmaatschappij in Nederland tegen de reële waarde (EUR 15,2 miljard) dan zijn zowel de portefeuille als de herwaarderingsreserve van ING Direct US overgegaan naar de Nederlandse groepsmaatschappij. Vervolgens zal op het niveau van de Nederlandse groepsmaatschappij worden nagegaan of er op basis van objectief bewijs gesteld kan worden dat er sprake is van een impairment. Is sprake van een impairment dan wordt de negatieve herwaarderingsreserve van EUR 7,2 miljard in de winst-en-verliesrekening van de Nederlandse groepsmaatschappij verantwoord waardoor het resultaat met EUR 7,2 miljard afneemt; er wordt hiermee een verlies van EUR 7,2 miljard gerealiseerd. Doordat het resultaat onderdeel is van het eigen vermogen zou deze transactie per saldo geen effect hebben op de hoogte van het eigen vermogen van de Nederlandse groepsmaatschappij. De negatieve herwaarderingsreserve vervalt, waardoor het eigen vermogen met EUR 7,2 miljard stijgt en het verlies neemt met EUR 7,2 miljard toe waardoor het eigen vermogen met EUR 7,2 miljard daalt. Op groepsniveau betekent dit dat er per 31/12/2008 een verlies op de portefeuille van EUR 7,2 miljard is gerealiseerd en in het resultaat is verantwoord.

Voorts wordt op basis van IAS 24 een uitgebreide toelichting omtrent de aard, achtergrond en inhoud van deze transactie in de jaarrekening 2008 van ING Groep opgenomen.

Scenario 4

Indien de portefeuille in 2008 door ING Direct US zou zijn verkocht aan een groepsmaatschappij in Nederland tegen de (geamortiseerde) kostprijs (EUR 22,4 miljard) dan zou er door ING Direct US per 31/12/2008 een vordering op de groepsmaatschappij verantwoord worden van EUR 22,4 miljard. Met het boeken van de vordering door ING Direct US wordt de verkochte portefeuille afgeboekt (EUR 15,2 miljard credit) en wordt een positieve herwaarderingsreserve in het eigen vermogen verwerkt (EUR 7,2 miljard credit). Hierdoor zou het eigen vermogen van ING Direct US toenemen. De groepsmaatschappij in Nederland heeft in dit geval in 2008 zowel de portefeuille als de negatieve herwaarderingsreserve overgenomen. Het eigen vermogen van de Nederlandse groepsmaatschappij is afgenomen als gevolg van het verantwoorden van een negatieve herwaarderingsreserve van EUR 7,2 miljard. Op groepsniveau betekent dit dat het saldo van het eigen vermogen gelijk blijft; de toename van het eigen vermogen van ING Direct US wordt teniet gedaan door de afname van het eigen vermogen van de Nederlandse groepsmaatschappij.

Net als bij scenario 3 wordt ook in dit geval per 31/12/2008 op het niveau van de Nederlandse groepsmaatschappij nagegaan of er op basis van objectief bewijs gesteld kan worden dat er sprake is van een impairment. Is sprake van een impairment dan wordt de negatieve herwaarderingsreserve van EUR 7,2 miljard in de winst-en-verliesrekening van de Nederlandse groepsmaatschappij verantwoord waardoor het resultaat met EUR 7,2 miljard afneemt; er wordt hiermee een verlies van EUR 7,2 miljard gerealiseerd. Op groepsniveau betekent dit dat er per 31/12/2008 een verlies op de portefeuille van EUR 7,2 miljard is gerealiseerd en in het resultaat is verantwoord.

Voorts wordt op basis van IAS 24 een uitgebreide toelichting omtrent de aard, achtergrond en inhoud van deze transactie in de jaarrekening 2008 van ING Groep opgenomen.

Is er sprake van objectief bewijs op basis waarvan gesteld kan worden dat er ten aanzien van de portefeuille sprake is van een impairment, dan leiden de vier scenario's bij een geplande verkoop van de portefeuille aan de Nederlandse staat tegen een prijs lager dan de (geamortiseerde) kostprijs tot het realiseren van een verlies van EUR 7,2 miljard in 2008.

4.3 BOEKHOUDKUNDIGE CONSEQUENTIES BIJ OVERDRACHT PORTEFEUILLE AAN SPV VOOR TRANSACTIE MET NEDERLANDSE STAAT

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op vraag B: "Welke boekhoudkundige consequenties (waaronder OTTI) waren er verbonden aan een overdracht van de portefeuille van ING Direct US

aan een SPV die eigendom is van de Nederlandse Staat, waarbij de Staat een garantie afgeeft om (een deel van) de verliezen op de portefeuille te dekken? ING verschaft de SPV een lening om de portefeuille te kunnen kopen.”

Indien de portefeuille zou worden verkocht aan een SPV zoals in de vraag omschreven en ING zou een lening verstrekken aan de SPV, zou er sprake zijn van een door de Nederlandse staat gegarandeerde lening en zouden de economische risico's van de portefeuille zijn overgedragen door ING. De vraag is hierbij tegen welke waarde de overdracht plaats zou vinden.

Indien de verkoopopbrengst onder de geamortiseerde kostprijs zou liggen dan is sprake van een impairment en doordat ING de intentie zou hebben de portefeuille te verkopen zou er sprake zijn van een other-than-temporary impairment met als gevolg dat het verlies (het verschil tussen de verkoopopbrengst en de geamortiseerde kostprijs) in de winst-en-verliesrekening zou worden verantwoord. Per saldo zou het eigen vermogen gelijk blijven aangezien het deel van de negatieve herwaarderingsreserve dat betrekking heeft op de verkochte portefeuille wordt overgeboekt naar de winst-en-verliesrekening waardoor het resultaat in de overige reserves met hetzelfde bedrag afneemt.

Indien de verkoopopbrengst minimaal gelijk is aan de geamortiseerde kostprijs zou er geen sprake zijn van een impairment. In dat geval wordt een vordering op de SPV/VIE verantwoord door ING Direct US, wordt de verkochte portefeuille afgeboekt en wordt een positieve herwaardering in het eigen vermogen geboekt.

4.4 ALTERNATIEF BIJ VERVALLEN RANDVOORWAARDEN NEDERLANDSE STAAT

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op vraag C: *“Was er een alternatief om het boekhoudkundige probleem van ING (zie toelichting hieronder) op te lossen als de Staat een of beide randvoorwaarden (zie toelichting) laat vallen?”*

Bij de beantwoording van deze vraag is verondersteld dat het probleem van ING gelegen was in:

- het kapitaalbeslag als gevolg van de negatieve herwaardering;
- het mogelijk per 31/12/2008 in de winst-en-verliesrekening te verantwoorden impairment-verlies; en
- in het mogelijk effect van eventuele toekomstige bijzondere waardeverminderingen.

De herwaarderingsreserve wordt aangehouden tot het moment dat de waardeveranderingen worden geacht te zijn gerealiseerd waarna de herwaarderingsreserve in het resultaat geboekt wordt. Bij vervreemding van de portefeuille (het actief) worden de waardeveranderingen geacht te zijn gerealiseerd en wordt ten aanzien van dit actief geen herwaarderingsreserve meer aangehouden. Wordt het actief bij vervreemding van de balans gehaald dan staat de verkopende entiteit niet meer bloot aan het effect van eventuele toekomstige bijzondere waardeverminderingen. Een actief wordt van de balans gehaald als er sprake is van een 'true sale'.

Zoals valt af te leiden uit de jaarrekening van ING Group was er per 31/12/2008 sprake van een ongerealiseerde waardevermindering en dus een negatieve herwaarderingsreserve van EUR 7,2 miljard. Indien het bij het opstellen van de jaarrekening 2008 niet aannemelijk zou zijn dat de reële waarde op redelijke termijn zou stijgen tot minimaal de (geamortiseerde) kostprijs of als de intentie bestond om de portefeuille te gaan verkopen tegen een prijs lager dan de (geamortiseerde) kostprijs, dan zou het verlies van EUR 7,2 miljard verantwoord moeten worden in de winst-en-verliesrekening van 2008. Doordat de portefeuille ten tijde van het opstellen van de jaarrekening 2008 verkocht is tegen minimaal de (geamortiseerde) kostprijs is voorkomen dat in 2008 een verlies van EUR 7,2 miljard is verantwoord. De negatieve herwaarderingsreserve en daarmee het kapitaalbeslag blijven bestaan.

Door nu de portefeuille in 2009 middels een zogenaamde 'true sale' te verkopen, wordt voldaan aan de eisen om de portefeuille van de balans te halen waardoor de herwaarderingsreserve vrijvalt en waardoor de entiteit niet langer bloot staat aan het effect van eventuele toekomstige bijzondere



waardeverminderingen. Zoals gezegd, is er sprake van een 'true sale' indien de economische eigendom (risks and rewards) wordt overgedragen.

Als gevolg van de verkoop in het eerste kwartaal van 2009 tegen een bedrag boven de reële waarde per 31/12/2008 is sprake van een positieve herwaardering die in 2009 wordt geboekt in de herwaarderingsreserve middels de volgende journaalpost:

Portefeuille [verkoopprijs -/- reële waarde per 31/12/2008]
@ Herwaarderingsreserve [verkoopprijs -/- reële waarde per 31/12/2008]

De portefeuille wordt vervolgens van de balans gehaald. Daarbij wordt het saldo, van de negatieve herwaarderingsreserve (EUR 7,2 miljard) en de positieve herwaardering als gevolg van de verkoop, in de winst-en-verliesrekening verantwoord middels de volgende journaalpost:

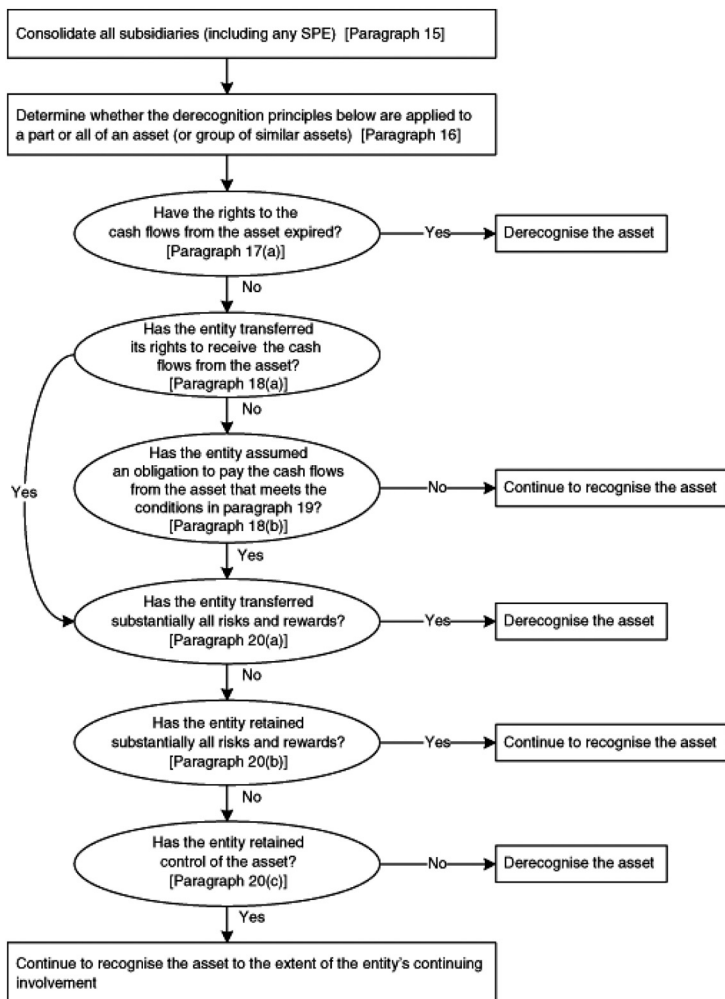
Vordering op koper [verkoopprijs]
Herwaarderingsreserve [saldo]
@ Portefeuille [verkoopprijs]
@ Winst [saldo]

In geval van verkoop tegen de (geamortiseerde) kostprijs bedraagt het saldo van de herwaarderingsreserve en daarmee de uiteindelijke winst nihil. Alleen als wordt verkocht tegen een bedrag hoger dan de (geamortiseerd) kostprijs ontstaat een winst. Wordt verkocht tegen een bedrag lager dan de (geamortiseerde) kostprijs dan ontstaat een verlies. Dit verlies wordt al in 2008 als impairment verlies geboekt in de winst-en-verliesrekening.

Bovenstaande verwerkingswijze is alleen mogelijk als sprake is van een 'true sale' oftewel als de risico's en economische voordelen (risks and rewards) ten aanzien van de portefeuille zijn overgedragen. Of ING al dan niet de juridische eigenaar blijft is daarbij niet van belang. Het laten vallen van deze randvoorwaarde biedt geen alternatieve mogelijkheden om het probleem van ING op te lossen.

Ook het laten vallen van de randvoorwaarde dat de EMU-schuld niet mag stijgen biedt, voor zover wij dat kunnen beoordelen, geen alternatieve mogelijkheden om - wat wordt genoemd - het probleem van ING op te lossen.

BIJLAGE: DERECOGNITION OF A FINANCIAL ASSET (IAS 39)



BIJLAGE 12 LIJST VAN WETTEN, BESLUITEN EN (BELEIDS-) REGELS

Wet van 25 mei 1978, houdende regelen inzake voorzieningen op het gebied van het financiële verkeer in buitengewone omstandigheden (Noodwet financieel verkeer).

Wet van 26 maart 1998, houdende nieuwe bepalingen inzake De Nederlandsche Bank N.V. in verband met het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (Bankwet 1998).

Wet van 13 juli 2002 tot vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk (Comptabiliteitswet 2001).

Wet van 28 september 2006, houdende regels met betrekking tot de financiële markten en het toezicht daarop (Wet op het financieel toezicht).

Wet van 1 april 2008, houdende regels over de parlementaire enquête (Wet op de parlementaire enquête 2008).

Ministeriële regeling houdende de tijdelijke vaststelling maximumbedrag in de zin van artikel 26, vierde lid, van het Besluit bijzondere prudentiële maatregelen, beleggerscompensatie en depositogarantie Wft. (Staatscourant 2008, nr. 200).

Besluit van 11 juni 2009, houdende wijziging van het Besluit bijzondere prudentiële maatregelen, beleggerscompensatie en depositogarantie Wft, tot uitvoering van richtlijn nr. 2009/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 maart 2009 tot wijziging van Richtlijn 94/19/EG inzake de depositogarantiestelsels wat dekking en uitbetalingstermijn betreft (PbEU L 68).

Rules of the 2008 Credit Guarantee Scheme of the State of the Netherlands as originally promulgated on 21 October 2008 and amended and restated on 11 November 2008.

Europese Commissie

Mededeling van de Commissie. Communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden. (Pb 2004/C 244/02).

Mededeling van de Commissie. De toepassing van de staatssteunregels op maatregelen in het kader van de huidige wereldwijde financiële crisis genomen met betrekking tot financiële instellingen. (Pb 2008/C 270/02).

Mededeling van de Commissie. De herkapitalisatie van financiële instellingen in de huidige financiële crisis: beperking van steun tot het noodzakelijke minimum en bescherming tegen buitensporige mededingungsverstoringen. (Pb 2009/C 10/03).

Mededeling van de Commissie betreffende de behandeling van aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa in de communautaire banksector. (Pb 2009/C 72/01).

Mededeling van de Commissie betreffende het herstel van de levensvatbaarheid en de beoordeling van de herstructureringsmaatregelen in de financiële sector in de huidige crisis met inachtneming van de staatssteunregels. (Pb 2009/C 195/04).

Overige officiële publicaties

Verzoek om voorlichting aan de Raad van State. Staatscourant 2011, nr. 5695.

Protocol van afspraken over onderzoeken van de Tweede Kamer waarbij inlichtingen van ministers en staatssecretarissen worden gevraagd. Staatscourant 2002, nr. 37.

**Staatsblad
van het Koninkrijk der Nederlanden**



Jaargang 2008

148

**Wet van 1 april 2008, houdende regels over de
parlementaire enquête (Wet op de parlementaire
enquête 2008)**

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het, mede gelet op artikel 70 van de Grondwet, wenselijk is de huidige Wet op de Parlementaire Enquête te moderniseren en te vervangen door een nieuwe Wet op de parlementaire enquête, onder meer met het oog op de uitbreiding en verduidelijking van de bevoegdheden van de enquêtecommissie en met het oog op de verbetering en verduidelijking van de positie van personen die verplicht zijn tot medewerking aan een parlementaire enquête, de samenloop met ander onderzoek en de regeling van de openbaarheid dan wel vertrouwelijkheid bij een parlementaire enquête;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALING

Artikel 1

1. In deze wet wordt verstaan onder:
 - a. Kamer: Eerste Kamer, Tweede Kamer of de verenigde vergadering der Staten-Generaal;
 - b. commissie: commissie als bedoeld in artikel 2, tweede lid;
 - c. document: schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat.
2. In deze wet wordt mede verstaan onder ambtenaar: degene die op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzaam is of is geweest.

**HOOFDSTUK 2 DE INSTELLING VAN EEN PARLEMENTAIRE
ENQUÊTE**

Artikel 2

1. De Kamer kan op voorstel van één of meer leden besluiten een parlementaire enquête te houden.
2. Een parlementaire enquête wordt uitgevoerd door een commissie van de Kamer.

3. Het besluit tot het houden van een parlementaire enquête bevat een omschrijving van het onderwerp waarop de parlementaire enquête betrekking zal hebben. De Kamer kan, al dan niet op voorstel van de commissie die de parlementaire enquête verricht, de omschrijving wijzigen.

4. De Kamer benoemt de leden van de commissie uit haar midden. De Kamer kan een lid van de commissie, al dan niet op zijn verzoek, in zijn hoedanigheid van lid van de commissie ontslaan.

5. De voorzitter van de Kamer doet van de besluiten, bedoeld in dit artikel, mededeling in de Staatscourant.

Artikel 3

1. De Kamer stelt de raming op van de uitgaven, uitgesplitst naar begrotingsjaren, die naar haar oordeel voor een parlementaire enquête nodig zijn, en brengt deze ter kennis van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. De uitgaven worden verwerkt in de begroting, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder e, van de Comptabiliteitswet 2001.

HOOFDSTUK 3 DE BEVOEGDHEDEN VAN DE COMMISSIE

Paragraaf 1. Algemene bepaling

Artikel 4

1. De commissie kan de haar bij deze wet verleende bevoegdheden uitoefenen met ingang van de dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het besluit tot het houden van een parlementaire enquête bekend is gemaakt tot de dag met ingang waarvan de enquête door de Kamer wordt beëindigd.

2. De commissie oefent de haar bij deze wet verleende bevoegdheden slechts uit voor zover dat naar het redelijk oordeel van de commissie voor de vervulling van haar taak nodig is.

3. De bevoegdheden en werkzaamheden van de commissie worden niet beëindigd door het verstrijken van de zittingsduur of de ontbinding van de Kamer.

Paragraaf 2. De bevoegdheden van de enquêtecommissie

Artikel 5

1. De commissie kan schriftelijke inlichtingen vorderen.

2. De commissie kan de wijze waarop de schriftelijke inlichtingen worden verstrekt bepalen.

Artikel 6

1. De commissie kan inzage in, afschrift van of kennisneming op andere wijze van documenten vorderen.

2. De commissie kan de wijze waarop de kennisneming wordt verleend bepalen.

Artikel 7

1. De commissie kan, zonder toestemming van de rechthebbende, met de door haar aangewezen personen elke plaats in Nederland betreden.

2. In afwijking van het eerste lid is voor het betreden van woningen toestemming van de bewoner of een machtiging vereist. In afwijking van artikel 3 van de Algemene wet op het binnentreden is de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage bevoegd tot het verlenen van de machtiging. De artikelen 25, eerste lid, tweede volzin, tot en met 27 zijn van toepassing op de verlening van de machtiging.

3. De commissie geeft, voor zover dit niet in strijd is met het belang van de parlementaire enquête, schriftelijk kennis aan de rechthebbende van een plaats van een voornemen een plaats te betreden. Indien sprake is van verhuur, dan wordt de kennisgeving gegeven aan de huurder.

4. De leden van de commissie en de door haar aangewezen personen dragen bij het betreden van de plaats een legitimatiebewijs bij zich, dat is uitgegeven door de voorzitter van de Kamer. Zij tonen het legitimatiebewijs desgevraagd aanstonds.

5. De commissie maakt een schriftelijk verslag op van het betreden van een plaats.

Artikel 8

1. De commissie kan een besloten voorgesprek houden met personen die zij mogelijk als getuige of deskundige zal horen.

2. Niemand is verplicht om medewerking te verlenen aan een voorgesprek. Artikel 14 is niet van toepassing.

3. De leden van de commissie bewaren geheimhouding over hetgeen hun tijdens het voorgesprek ter kennis komt.

4. Van een voorgesprek wordt een vertrouwelijk verslag opgemaakt, dat door de voorzitter of een ander lid van de commissie en de persoon met wie de commissie een voorgesprek heeft gehouden, wordt ondertekend.

Artikel 9

1. De commissie kan personen als getuige of deskundige horen.

2. De commissie kan een getuige of deskundige uitsluitend horen, indien ten minste drie leden aanwezig zijn.

Paragraaf 3. Bijzondere bepalingen ten aanzien van de bevoegdheid van de commissie getuigen en deskundigen te horen

Artikel 10

1. De voorzitter van de commissie roept een persoon die zij als getuige of deskundige wil horen bij aangetekende brief op, hetzij in persoon, hetzij op de woonplaats, hetzij op het werkadres van de persoon. De voorzitter kan de oproeping bij deurwaardersexploot doen betekenen.

2. Het verhoor vindt niet eerder plaats dan op de achtste dag na de ontvangst van de oproeping.

3. De oproeping maakt melding van dag, uur en plaats van het verhoor, van de feiten waaromtrent informatie wordt verlangd en van de gevolgen, verbonden aan het niet verschijnen op het verhoor.

4. In afwijking van het tweede lid kan de commissie bepalen dat het verhoor eerder plaats vindt dan op de achtste dag na ontvangst van de oproeping, indien:

a. naar het redelijk oordeel van de commissie in het belang van de

parlementaire enquête een verhoor op een kortere termijn nodig is, of

b. de betrokken getuige of deskundige met een kortere termijn instemt.

Artikel 11

1. Een getuige of deskundige wordt in een openbare zitting van de commissie gehoord.

2. De commissie kan, al dan niet op verzoek van de getuige of deskundige, om gewichtige redenen besluiten dat van een openbare zitting geen beeld- of geluidsregistraties door derden mogen worden gemaakt.

3. Van een openbare zitting wordt een openbaar verslag opgemaakt dat door de voorzitter of een ander lid van de commissie en de persoon die de commissie heeft gehoord, wordt ondertekend. Zo spoedig mogelijk na ondertekening kan een ieder het verslag inzien op de griffie van de Kamer.

Artikel 12

1. De commissie kan, al dan niet op verzoek van de getuige of deskundige, om gewichtige redenen besluiten een verhoor of een gedeelte daarvan in een besloten zitting van de commissie af te nemen.

2. De leden van de commissie bewaren geheimhouding over hetgeen hun tijdens de besloten zitting ter kennis komt.

3. Van een besloten zitting wordt een vertrouwelijk verslag opgemaakt dat door de voorzitter of een ander lid van de commissie en de persoon die de commissie heeft gehoord, wordt ondertekend.

Artikel 13

1. Voorafgaande aan het verhoor legt een getuige, mits deze de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt, in handen van de voorzitter de eed of de belofte af dat hij de gehele waarheid en niets dan de waarheid zal zeggen, tenzij de commissie besluit het verhoor zonder voorafgaande eed of belofte te doen plaatsvinden.

2. Voorafgaand aan het verhoor legt een deskundige in handen van de voorzitter de eed of de belofte af dat hij zijn verslag onpartijdig en naar beste weten zal uitbrengen.

HOOFDSTUK 4 DE POSITIE VAN PERSONEN DIE VERPLICHT ZIJN MEDEWERKING TE VERLENEN AAN EEN PARLEMENTAIRE ENQUÊTE

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 14

1. Elke Nederlander, elke ingezetene van Nederland, elke natuurlijke persoon die in Nederland verblijft, elke rechtspersoon die in Nederland is gevestigd en elke rechtspersoon die haar bedrijfsactiviteiten geheel of gedeeltelijk in Nederland uitoefent, is verplicht de commissie binnen de door haar gestelde termijn alle medewerking te verlenen die deze vordert bij de uitoefening van de haar bij deze wet verleende bevoegdheden, behoudens de mogelijkheid van verschoning overeenkomstig de artikelen 19 tot en met 24.

2. Voor de toepassing van het eerste lid worden zij die als ingezetene met een adres zijn ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens van een gemeente in Nederland, geacht ingezetene van Nederland te zijn.

Artikel 15

1. De verplichting tot medewerking geldt eveneens voor degene voor wie een verplichting tot geheimhouding geldt, ook indien deze verplichting bij wet is opgelegd, behoudens de mogelijkheid van verschoning overeenkomstig de artikelen 19 tot en met 24.

2. Degene die bij wet verplicht is tot geheimhouding en ten behoeve van een ander werkzaam is of is geweest, is slechts verplicht tot medewerking voor zover de persoon ten behoeve van wie hij werkzaam is of is geweest, hem op vordering van de commissie schriftelijk van de verplichting tot geheimhouding heeft ontheven. Indien de commissie ontheffing van de geheimhoudingsverplichting vordert, is de persoon ten behoeve van wie hij werkzaam is of is geweest, verplicht deze ontheffing te verlenen, behoudens de mogelijkheid van verschoning overeenkomstig de artikelen 19 tot en met 24.

Artikel 16

1. Een gewezen minister of gewezen staatssecretaris verleent ten aanzien van informatie die betrekking heeft op de periode van zijn ambtsvervulling uitsluitend door tussenkomst van Onze Minister-President medewerking aan vorderingen van de commissie als bedoeld in artikel 5 of 6.

2. Een ambtenaar die ten behoeve van een minister werkzaam is of is geweest, verleent ten aanzien van informatie die betrekking heeft op de periode van zijn ambtsvervulling uitsluitend door tussenkomst van Onze Minister wie het aangaat medewerking aan een vordering van de commissie als bedoeld in artikel 5 of 6.

Artikel 17

1. Een ieder kan zich in het verkeer met de commissie doen bijstaan.
2. De commissie kan om gewichtige redenen besluiten dat iemand zich tijdens een voorgesprek of een verhoor niet mag laten bijstaan.
3. De commissie stelt de betrokkene onverwijld van een weigering in kennis.

Artikel 18

Voor een vergoeding van de commissie overeenkomstig het krachtens artikel 57 van de Wet tarieven in burgerlijke zaken bepaalde komen in aanmerking:

- a. personen met wie de commissie een voorgesprek heeft gehouden, en
- b. personen die de commissie heeft gehoord.

Paragraaf 2 Verschoningsgronden

Artikel 19

1. Een minister, een gewezen minister, een staatssecretaris, een gewezen staatssecretaris, een lid of bestuurder van een tot de staat behorend orgaan, een gewezen lid of bestuurder van een tot de staat behorend orgaan en een ambtenaar, werkzaam of werkzaam geweest ten behoeve van een tot de staat behorend orgaan, zijn niet verplicht informatie aan de commissie te verstrekken, voor zover deze verstrekking in strijd met het belang van de staat is.

2. Indien een staatssecretaris, een lid of bestuurder van een tot de staat behorend orgaan, een gewezen lid of bestuurder van een tot de staat behorend orgaan of een ambtenaar, werkzaam of werkzaam geweest ten behoeve van een tot de staat behorend orgaan, zich beroept op het belang van de staat, kan de commissie verlangen dat de gegrondheid van zijn beroep op verschoning wordt bevestigd door Onze Minister wie het aangaat.

3. Indien een gewezen minister of gewezen staatssecretaris zich beroept op het belang van de staat ten aanzien van informatie die betrekking heeft op de periode van zijn ambtsvervulling, kan de

commissie verlangen dat de gegrondheid van zijn beroep op verschoning wordt bevestigd door Onze Minister-President.

Artikel 20

1. Een minister, een gewezen minister, een staatssecretaris, een gewezen staatssecretaris en een ambtenaar die ten behoeve van een minister werkzaam is of is geweest, zijn niet verplicht informatie aan de commissie te verstrekken over de beraadslagingen in een vergadering van de ministerraad. Een ambtenaar die ten behoeve van een minister werkzaam is of is geweest, is evenmin verplicht informatie aan de commissie te verstrekken over de in een vergadering van de ministerraad genomen beslissingen en de gronden waarop zij berusten.

2. Onverminderd artikel 19, verstrekt een minister, een gewezen minister, een staatssecretaris of een gewezen staatssecretaris aan de commissie op haar vordering informatie over de in die vergadering genomen beslissingen en de gronden waarop zij berusten. Voor zover deze informatie schriftelijk wordt verlangd, geschiedt dit door Onze Minister-President.

Artikel 21

1. Niemand is verplicht informatie aan de commissie te verstrekken, voor zover het informatie betreft over de beraadslagingen in een vergadering van een college en bij wet een verplichting tot geheimhouding over die beraadslagingen is opgelegd.

2. Het college dat het betreft kan op verzoek van de commissie besluiten ontheffing te verlenen van de geheimhoudingsverplichting.

3. Het tweede lid is niet van toepassing ten aanzien van een gerechtelijke raadkamer of de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Artikel 22

Niemand is verplicht informatie aan de commissie te verstrekken, voor zover deze informatie geheime bedrijfs- en fabricagegegevens of anderszins bedrijfsvertrouwelijke en concurrentiegevoelige informatie van een onderneming betreft en het belang van informatieverkrijging door de commissie niet opweegt tegen het belang van de vertrouwelijkheid van deze informatie.

Artikel 23

Niemand is verplicht informatie aan de commissie te verstrekken, voor zover deze informatie de persoonlijke levenssfeer betreft en het belang van informatieverkrijging door de commissie niet opweegt tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Artikel 24

Niemand is verplicht informatie aan de commissie te verstrekken, voor zover hij uit hoofde van zijn ambt of beroep tot geheimhouding verplicht is en het informatie betreft die aan hem in die hoedanigheid is toevertrouwd.

HOOFDSTUK 5 DWANGMIDDELEN

Artikel 25

1. De voorzieningenrechter van de rechtbank te 's-Gravenhage kan op verzoek van de commissie een persoon die weigert haar medewerking te verlenen bij de uitoefening van de haar bij deze wet verleende bevoegdheden bevelen deze medewerking alsnog te verlenen. Het verzoek wordt ingeleid bij verzoekschrift.
2. Het verzoek van de commissie vermeldt welke medewerking van de betrokken persoon wordt verlangd.
3. De commissie kan het verzoek indienen zonder de bijstand van een procureur.
4. De voorzieningenrechter doet uitspraak uiterlijk op de zevende dag nadat hij het verzoek heeft ontvangen, tenzij de commissie hem heeft verzocht onverwijld uitspraak te doen.
5. De voorzieningenrechter wijst het verzoek toe, tenzij:
 - a. het verzoek niet berust op de wet;
 - b. de betrokken persoon een wettelijke grond tot weigering heeft, of
 - c. de commissie in redelijkheid niet tot haar oordeel kan komen dat de verlangde medewerking nodig is voor de vervulling van haar taak.
6. De uitspraak van de voorzieningenrechter is uitvoerbaar bij voorraad.

Artikel 26

De voorzieningenrechter kan op verzoek van de commissie aan een bevel als bedoeld in artikel 25, eerste lid, een dwangsom verbinden. De derde afdeling van de vijfde titel van Boek 2 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is van toepassing.

Artikel 27

De voorzieningenrechter kan op verzoek van de commissie bepalen, dat een bevel als bedoeld in artikel 25, eerste lid, met ondersteuning van de openbare macht ten uitvoer kan worden gelegd.

Artikel 28

1. Indien een getuige of deskundige voor de commissie is verschenen, maar zonder wettelijke grond weigert zijn verklaring af te leggen, kan de voorzieningenrechter van de rechtbank te 's-Gravenhage op verzoek van de commissie bevelen dat hij op kosten van de staat in gijzeling zal worden gesteld totdat hij aan zijn verplichting zal hebben voldaan. Het verzoek wordt ingeleid bij verzoekschrift.
2. De commissie kan het verzoek indienen zonder de bijstand van een procureur.
3. De commissie kan de getuige of deskundige in bewaring houden totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan. Zij kan daarbij de ondersteuning van de openbare macht inroepen.
4. De voorzieningenrechter doet onverwijld, doch uiterlijk binnen drie dagen na ontvangst van het verzoek uitspraak.
5. De voorzieningenrechter wijst een verzoek als bedoeld in dit artikel toe, tenzij:
 - a. de getuige of deskundige een wettelijke grond tot weigering heeft of
 - b. de commissie in redelijkheid niet tot haar oordeel kan komen dat de gijzeling nodig is voor de vervulling van haar taak.
6. De uitspraak van de voorzieningenrechter is uitvoerbaar bij voorraad.
7. Gedurende de bewaring en de gijzeling kan de getuige of deskundige zich beraden met een advocaat. De advocaat heeft vrije toegang tot de getuige of deskundige, kan hem alleen spreken en met hem brieven

wisselen zonder dat van de inhoud door anderen wordt kennisgenomen, een en ander onder het vereiste toezicht en met inachtneming van de huishoudelijke reglementen.

8. De gijzeling kan ten hoogste dertig dagen duren. De voorzieningenrechter beëindigt ambtshalve, op verzoek van de commissie of op verzoek van de getuige of deskundige de gijzeling indien voortzetting ervan naar zijn oordeel niet meer door het belang dat met de toepassing van de gijzeling werd gediend, wordt gerechtvaardigd, of hem blijkt dat de getuige of deskundige een wettige grond tot weigering heeft.

Artikel 29

Dit hoofdstuk is niet van toepassing op een lid van de Kamer, een minister of een staatssecretaris.

HOOFDSTUK 6 DE VERHOUDING TOT ANDERE PROCEDURES

Artikel 30

In een civielrechtelijke, strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of tuchtrechtelijke procedure kunnen verklaringen en documenten die op vordering van de commissie zijn afgelegd onderscheidenlijk verstrekt, niet als bewijs worden gebruikt. Evenmin kan op zulke verklaringen en documenten een disciplinaire maatregel, een bestuurlijke sanctie of een bestuurlijke maatregel worden gebaseerd.

Artikel 31

1. De commissie verstrekt geen informatie aan andere personen of organen ten behoeve van een strafrechtelijk, tuchtrechtelijke of civielrechtelijke procedure of een procedure tot oplegging van een disciplinaire maatregel, een bestuurlijke sanctie of een bestuurlijke maatregel, ook niet indien de commissie of het lid op grond van een wettelijk voorschrift tot het verstrekken van informatie is verplicht.

2. In afwijking van het eerste lid verstrekt de commissie informatie aan andere personen of organen indien degene die de informatie heeft verstrekt en degene op wie de informatie betrekking heeft, daarvoor schriftelijk toestemming hebben verleend.

Artikel 32

1. In afwijking van artikel 30 kunnen verklaringen en documenten die in het kader van een parlementaire enquête zijn afgelegd onderscheidenlijk verstrekt als bewijs worden gebruikt in een strafrechtelijke procedure naar meeneed, naar omkoping van een getuige of deskundige bij een parlementaire enquête of naar de delicten, bedoeld in de artikelen 192 tot en met 192c van het Wetboek van Strafrecht.

2. In afwijking van artikel 31 verstrekt de commissie aan het openbaar ministerie ten behoeve van een strafrechtelijk onderzoek naar meeneed, naar omkoping van een getuige of deskundige bij een parlementaire enquête of naar de delicten, bedoeld in de artikelen 192 tot en met 192c van het Wetboek van Strafrecht de informatie die redelijkerwijs hiervoor nodig is, ook indien het informatie betreft ten aanzien waarvan voor de leden van de commissie op grond van deze wet een geheimhoudingsverplichting geldt.

HOOFDSTUK 7 DE BEËINDIGING VAN EEN PARLEMENTAIRE ENQUÊTE EN HET EINDE VAN HET LIDMAATSCHAP VAN DE COMMISSIE

Artikel 33

De commissie legt haar bevindingen vast in een openbaar rapport dat zij aan de Kamer aanbiedt.

Artikel 34

1. Nadat de commissie aan de Kamer verantwoording over haar werkzaamheden heeft afgelegd, beëindigt de Kamer de enquête.
2. De Kamer kan besluiten een parlementaire enquête voortijdig te beëindigen.
3. De voorzitter van de Kamer doet van het besluit tot beëindiging van de enquête mededeling in de Staatscourant.

Artikel 35

De documenten die onder de commissie berusten, gaan met ingang van de dag waarop de enquête door de Kamer wordt beëindigd van rechtswege over op de Kamer.

Artikel 36

Het lidmaatschap van de commissie eindigt op de dag met ingang waarvan:

- a. het lidmaatschap van de Kamer van het betrokken commissielid eindigt en dit lidmaatschap niet terstond opnieuw aanvangt;
- b. het lid van de commissie door de commissie als getuige of deskundige wordt gehoord;
- c. de enquête door de Kamer wordt beëindigd of
- d. het lid van de commissie, al dan niet op zijn verzoek, door de Kamer in zijn hoedanigheid van lid van de commissie wordt ontslagen.

HOOFDSTUK 8 OPENBAARHEID EN VERTROUWELIJKHEID VAN DOCUMENTEN

Artikel 37

1. Onverminderd artikel 11, derde lid, heeft niemand tot op de dag waarop de commissie haar rapport aanbiedt aan de Kamer recht op inzage in documenten die onder de commissie berusten.
2. De commissie kan getuigen, deskundigen en personen die in opdracht van de commissie werkzaamheden verrichten inzage verlenen in documenten die op haar vordering aan de commissie zijn verstrekt. Degenen die de documenten inzien bewaren geheimhouding over de inhoud van deze documenten.

Artikel 38

1. Met ingang van de dag na de dag waarop de commissie haar rapport aan de Kamer aanbiedt kan elk lid van de Kamer de documenten die op vordering van de commissie aan haar zijn overgelegd, inzien.
2. De leden van de Kamer bewaren geheimhouding over de inhoud van documenten waarin hen inzage is verleend, voor zover de commissie op grond van artikel 40 beperkingen heeft gesteld aan de openbaarheid.

3. Met ingang van de dag na de dag waarop de commissie haar rapport aan de Kamer aanbiedt, kan elk lid van de Kamer een vertrouwelijk verslag van een besloten verhoor inzien. De leden van de Kamer bewaren geheimhouding over de inhoud van het verslag.

Artikel 39

1. Een ieder heeft, behoudens de beperkingen die de commissie op grond van artikel 40 aan de openbaarheid heeft gesteld, met ingang van de dag na de dag waarop de commissie haar rapport aanbiedt aan de Kamer recht op inzage in de documenten die onder de commissie berusten of, nadat deze documenten op grond van artikel 35 zijn overgegaan op de Kamer, hebben berust. Dit inzagerecht geldt zolang de documenten onder de commissie onderscheidenlijk de Kamer berusten.

2. De Kamer kan besluiten een op grond van artikel 40 aan de openbaarheid gestelde beperking op te heffen, dan wel ten aanzien van een verzoeker, die bij kennisneming een bijzonder belang heeft, buiten toepassing te laten. De Kamer kan een verzoeker geheimhouding opleggen over de inhoud van documenten waarin hem inzage is verleend.

Artikel 40

1. De commissie kan voor de periode na de dag waarop zij haar rapport aanbiedt aan de Kamer beperkingen stellen aan de openbaarheid van documenten die onder de commissie berusten of, nadat deze documenten op grond van artikel 35 zijn overgegaan op de Kamer, hebben berust. Deze beperkingen gelden zolang de documenten onder de commissie onderscheidenlijk de Kamer berusten.

2. De commissie stelt beperkingen aan de openbaarheid voor zover:

a. de openbaarmaking van het document de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;

b. de openbaarmaking van het document de veiligheid van de staat zou kunnen schaden;

c. het document bedrijfs- en fabricagegegevens bevat, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;

d. het document persoonsgegevens bevat als bedoeld in Hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de openbaarmaking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt of de persoon op wie de gegevens betrekking hebben heeft ingestemd met de openbaarmaking;

e. het document een verslag van een voorgesprek of een besloten verhoor betreft.

3. De commissie kan eveneens beperkingen aan de openbaarheid stellen voor zover het belang van openbaarheid van het document niet opweegt tegen de volgende belangen:

a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;

b. de economische of financiële belangen van de staat;

c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;

d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

f. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

4. De beperkingen aan de openbaarheid kunnen eveneens worden gesteld voor zover het document is opgesteld ten behoeve van intern beraad van de commissie.

5. De leden van de commissie bewaren geheimhouding over de inhoud van documenten, voor zover de commissie beperkingen heeft gesteld aan de openbaarheid.

HOOFDSTUK 9 SLOT- EN OVERGANGSBEPALINGEN

Artikel 41

Artikel 11, tweede lid, van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid komt te luiden:

2. De Wet op de parlementaire enquête 2008 is van toepassing.

Artikel 42

Het Wetboek van Strafrecht wordt gewijzigd als volgt:

A

In artikel 5, eerste lid, onder 1°, wordt voor «197a» ingevoegd: 192a, 192b, 192c,.

B

In artikel 192a wordt de zinsnede «het hebben van inzage in of het nemen van afschrift van bescheiden» vervangen door: het hebben van inzage in of het nemen van afschrift van of het op andere wijze kennisnemen van documenten.

C

Na artikel 192a worden drie artikelen ingevoegd, die luiden:

Artikel 192b

Hij die opzettelijk niet voldoet aan een vordering van een parlementaire enquêtecommissie tot het verstrekken van schriftelijke inlichtingen, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie.

Artikel 192c

Hij die opzettelijk een parlementaire enquêtecommissie of door haar aangewezen personen belet, belemmert of verhindert een plaats te betreden, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie.

Artikel 192d

De misdrijven genoemd in de artikelen 192 tot en met 192c worden niet vervolgd, indien zij zijn begaan door een lid van de Staten-Generaal, een minister of een staatssecretaris.

Artikel 43

Titel IIIA van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering vervalt.

Artikel 44

Indien het bij koninklijke boodschap van 13 oktober 2004 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 houdende bepalingen inzake een andere splitsing van de Rijksbegroting (Tweede wijziging van de Comptabiliteitswet 2001, Kamerstukken II, 2004/05, 29 833, nrs. 1–2) tot wet wordt verheven en in werking treedt, dan komt artikel 3, tweede lid, te luiden als volgt:

2. De uitgaven worden verwerkt in de begroting van de Staten-Generaal, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder f, van de Comptabiliteitswet 2001.

Artikel 45

Indien op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet de Kamer op grond van de Wet op de Parlementaire Enquête een enquête heeft ingesteld, blijft die wet op die enquête van toepassing.

Artikel 46

De Wet op de Parlementaire Enquête wordt ingetrokken.

Artikel 47

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 48

Deze wet wordt aangehaald als: Wet op de parlementaire enquête, met vermelding van het jaartal van het Staatsblad waarin zij zal worden geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven te 's-Gravenhage, 1 april 2008

Beatrix

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

Uitgegeven de *achtste* mei 2008

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Kamerstuk 30 415

BIJLAGE 14.1 PROTOCOL VAN AFSPRAKEN TUSSEN DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTECOMMISSIE FINANCIËL STELSEL EN HET KABINET

1. Algemeen

- a) Dit protocol bevat de afspraken tussen de enquêtecommissie en het kabinet inzake het verstrekken van schriftelijke inlichtingen, het kennisnemen van onder het kabinet berustende documenten en mondelinge contacten buiten een verhoor, waarbij aansluiting is gezocht bij het Protocol van afspraken voor onderzoek van de Tweede Kamer van 14 januari 2002 (Staatscourant 2002, 37). De afspraken vormen een nadere invulling van de bepalingen uit de Wet op de parlementaire enquête 2008 (WPE 2008).
- b) Op grond van de WPE 2008 zijn de bewindspersonen in overeenstemming met de bepalingen van deze wet gehouden gevolg te geven aan de vordering van de enquêtecommissie tot het verschaffen van schriftelijke inlichtingen en het verlenen van inzage in, afschrift van of kennisneming op andere wijze van alle documenten waarover zij beschikken en waarvan naar het redelijke oordeel van de commissie inzage, afschrift of kennisneming anderszins voor de vervulling van haar taak nodig is. Onder documenten dient hierbij onder meer te worden verstaan schriftelijke stukken, e-mails, computerbestanden en geluids- of beeldbanden.
- c) De enquêtecommissie heeft behoefte aan een zo snel mogelijke toezending van de gevorderde documenten en inlichtingen. Het kabinet zal er voor zorg dragen dat het gevorderde conform de bepalingen in de werkafspraken in dit protocol zoveel als mogelijk openbaar en onverwijld ter beschikking wordt gesteld.
- d) De voorzitter van de enquêtecommissie vormt het aanspreekpunt voor de betrokken bewindspersonen. Vanuit het kabinet is de minister van Financiën het eerste aanspreekpunt voor de enquêtecommissie. De enquêtecommissie en de minister van Financiën wijzen elk een contactpersoon aan voor de dagelijkse contacten. Contactpersoon namens de enquêtecommissie is de griffier van de commissie.

2. Vordering en verstrekken van schriftelijke inlichtingen en van documenten

Ten aanzien van het vorderen van schriftelijke inlichtingen en van documenten door de enquêtecommissie gelden de volgende afspraken:

- a) Alle schriftelijke inlichtingen en documenten van de departementen (verder te noemen: het gevorderde) worden door de enquêtecommissie schriftelijk – per brief of fax – gevorderd. De vordering wordt namens de enquêtecommissie door haar voorzitter gedaan aan de minister van Financiën.
- b) De minister van Financiën verstrekt het gevorderde binnen vijf werkdagen na ontvangst van de vordering. Indien dit niet mogelijk is, maakt de minister van Financiën dit binnen deze termijn schriftelijk en met redenen omkleed kenbaar aan de voorzitter van de enquêtecommissie onder vermelding van de alsdan te verwachten behandeltermijn.
- c) De minister van Financiën verstrekt het gevorderde, tenzij door de enquêtecommissie anders is verzocht, aan de voorzitter van de enquêtecommissie. Van de gevorderde documenten worden aan de commissie afschriften op papier gezonden. Voor zover de documenten elektronisch beschikbaar zijn, kan in onderling overleg tussen de

contactpersonen worden afgesproken dat deze tevens elektronisch aan de enquêtecommissie ter beschikking worden gesteld. De originele documenten blijven bij het betreffende departement.

3. Vertrouwelijke schriftelijke inlichtingen en documenten

Ten aanzien van vertrouwelijke schriftelijke inlichtingen en documenten gelden de volgende afspraken:

- a) Een bewindspersoon kan het gevorderde geheel of gedeeltelijk vertrouwelijk aan de enquêtecommissie verstrekken uitsluitend indien hij een openbare verstrekking van het gevorderde kan weigeren met een beroep op een hem toekomende verschoningsgrond als bedoeld in de WPE 2008 en hij geen beroep op deze verschoningsgrond kan doen indien het gevorderde vertrouwelijk wordt verstrekt.
- b) Een bewindspersoon kan aan de enquêtecommissie vertrouwelijke inzage verlenen in het gevorderde uitsluitend indien hij ook bij het vertrouwelijk verstrekken van het gevorderde een beroep kan doen op een hem toekomende verschoningsgrond, en hij geen beroep op deze verschoningsgrond kan doen bij het vertrouwelijk inzage verlenen in het gevorderde.
- c) Indien de betrokken bewindspersoon van mening is dat het gevorderde geheel of gedeeltelijk vertrouwelijk is en het gevorderde derhalve vertrouwelijk wordt verstrekt onderscheidenlijk hierin vertrouwelijke inzage wordt gegeven, stelt hij de enquêtecommissie daarvan schriftelijk in kennis onder vermelding van de motivering voor een beroep op de desbetreffende verschoningsgrond. Bij deze kennisgeving beargumenteert hij per schriftelijke inlichting en per document de classificatie van vertrouwelijkheid.
- d) Onverminderd het gestelde onder 3e, zal de enquêtecommissie indien een bewindspersoon het gevorderde geheel of gedeeltelijk vertrouwelijk aan de enquêtecommissie verstrekt, op grond van artikel 40 WPE 2008 beperkingen stellen aan de openbaarheid van de vertrouwelijk verstrekte inlichtingen en documenten voor de periode na de aanbidding van het rapport aan de Kamer. Tevens houdt de enquêtecommissie in haar eindrapport rekening met vertrouwelijk verstrekte inlichtingen of documenten.
- e) Indien de enquêtecommissie meent dat een bewindspersoon het gevorderde ten onrechte vertrouwelijk aan de enquêtecommissie verstrekt onderscheidenlijk hierin ten onrechte vertrouwelijke inzage verleend, dan stelt zij de betreffende bewindspersoon hiervan gemotiveerd schriftelijk in kennis. Daarna volgt overleg op ambtelijk niveau tussen de griffier van de enquêtecommissie en de secretaris-generaal van de bewindspersoon en bij geen overeenstemming overleg op politiek niveau tussen de voorzitter van de enquêtecommissie en de betreffende bewindspersoon.
- f) Ter waarborging van de vertrouwelijkheid treft de enquêtecommissie onder meer de volgende maatregelen:
 - Voor de medewerkers die werkzaam zijn ten behoeve van de enquêtecommissie, en allen ambtenaar zijn, geldt een wettelijke geheimhoudingsverplichting;
 - Tevens hebben deze medewerkers een verklaring getekend a) ter nadere uitwerking van deze geheimhoudingsverplichting en b) ter voorkoming van financiële belangenverstrengeling of van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie waarvan zij tijdens de uitoefening van hun functie kennis nemen;

- Er is sprake van een afgesloten werkruimte waartoe alleen de beveiligingsdienst van de Tweede Kamer, de leden van de enquêtecommissie en haar staf direct toegang hebben;
- De verstrekte documenten worden opgeslagen in een kluis die alleen toegankelijk is voor de leden van de enquêtecommissie en haar staf.

4. Documenten die niet of die bewerkt beschikbaar worden gesteld

- a) Een bewindspersoon kan het gevorderde geheel of gedeeltelijk in geanonimiseerde vorm of onder weglating van vertrouwelijke gegevens verstrekken uitsluitend indien hij bij het onbewerkt verstreken van deze documenten een beroep kan doen op een hem toekomende verschoningsgrond als bedoeld in de WPE 2008 en hij geen beroep op deze verschoningsgrond kan doen indien de documenten in bewerkte vorm worden verstrekt. De betrokken bewindspersoon verstrekt de bewerkte documenten openbaar, tenzij het gestelde onder 3a. van toepassing is.
- b) Een bewindspersoon verstrekt het gevorderde niet aan de enquêtecommissie uitsluitend indien hij een beroep kan doen op een hem toekomende verschoningsgrond als bedoeld in de WPE 2008 en het gevorderde zelfs niet vertrouwelijk of in bewerkte vorm ter beschikking of ter inzage kan worden gegeven aan de enquêtecommissie.
- c) Indien de betrokken bewindspersoon van mening is dat het gevorderde bewerkt dient te worden dan wel in het geheel niet verstrekt kan worden, stelt hij de enquêtecommissie daarvan per document schriftelijk in kennis onder vermelding van de motivering voor een beroep op de desbetreffende verschoningsgrond.
- d) Indien de enquêtecommissie meent dat een bewindspersoon ten onrechte een beroep doet op een verschoningsgrond als bedoeld in de WPE 2008, dan stelt zij de betreffende bewindspersoon hiervan gemotiveerd schriftelijk in kennis. Daarna volgt overleg op ambtelijk niveau tussen de griffier van de commissie en de secretaris-generaal van de bewindspersoon en bij geen overeenstemming overleg op politiek niveau tussen de voorzitter van de commissie en de betreffende bewindspersoon.

5. Contacten tussen enquêtecommissie en ambtenaren

- a) Buiten de gevallen waarin de WPE 2008 en onderdeel b. voorziet, vinden contacten tussen de commissie en haar staf met ambtenaren die werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van de bewindspersoon, of in het verleden werkzaam zijn geweest, plaats overeenkomstig de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren bij functionele contacten met de Staten-Generaal en individuele Kamerleden en de daarbij behorende Leidraad.
- b) De betrokken bewindspersonen verlenen toestemming tot rechtstreekse contacten tussen de staf van de enquêtecommissie en onder hen ressorterende rijksambtenaren inzake het verloop van de enquête. Bij deze contacten beperken de ambtenaren zich tot het verstrekken van inlichtingen van feitelijke en technische aard.

6. Archivering

De Tweede Kamer archiveert de haar ter beschikking gestelde documenten conform de bepalingen zoals opgenomen in de WPE 2008 en de Archiefwet 1995. Gedurende de enquête worden alle aan haar ter beschikking gestelde documenten zorgvuldig beheerd

7. Slotbepalingen

- a) De betrokken bewindspersonen krijgen de gelegenheid om vóór publicatie van het eindrapport die onderdelen van het conceptrapport in te zien die naar het oordeel van de commissie voor hen relevant zijn, ten einde het te beoordelen op:
 - a. feitelijke onjuistheden;
 - b. aspecten van vertrouwelijkheid;
 - c. het belang van de staat.
- b) Zo nodig maken de enquêtecommissie en het kabinet in aanvulling op dit protocol nadere afspraken.
- c) Bij onduidelijkheden, verschil van inzicht over de toepassing van de onderhavige afspraken, dan wel indien de voortgang van de parlementaire enquête zulks vereist, vindt overleg plaats tussen de voorzitter van de enquêtecommissie en de minister van Financiën.

Den Haag, 9 december 2010

Namens het kabinet,

J. C. de Jager
Minister van Financiën

Den Haag, 24 november 2010

Namens de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel

J.M.A.M. de Wit,
Voorzitter

BIJLAGE 14.2 PROTOCOL VAN AFSPRAKEN TUSSEN DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTECOMMISSIE FINANCIËEL STELSEL EN DE AUTORITEIT FINANCIËLE MARKTEN

1. Algemeen

- a) Dit protocol bevat de afspraken tussen de enquêtecommissie en de Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM) inzake het verstrekken van schriftelijke inlichtingen, het kennisnemen van onder de AFM berustende documenten en mondelinge contacten buiten een verhoor, waarbij aansluiting is gezocht bij het Protocol van afspraken voor onderzoek van de Tweede Kamer van 14 januari 2002 (Staatscourant 2002, 37). De afspraken vormen een nadere invulling van de bepalingen uit de Wet op de parlementaire enquête 2008 (WPE 2008).
- b) Op grond van de WPE 2008 is de AFM in overeenstemming met de bepalingen van deze wet gehouden gevolg te geven aan de vordering van de enquêtecommissie tot het verschaffen van schriftelijke inlichtingen en het verlenen van inzage in, afschrift van of kennisneming op andere wijze van alle documenten waarover zij beschikken en waarvan naar het redelijke oordeel van de commissie inzage, afschrift of kennisneming anderszins voor de vervulling van haar taak nodig is. Onder documenten dient hierbij onder meer te worden verstaan schriftelijke stukken, e-mails, computerbestanden en geluids- of beeldbanden.
- c) De enquêtecommissie heeft behoefte aan een zo snel mogelijke toezending van de gevorderde documenten en inlichtingen. De AFM zal er voor zorg dragen dat het gevorderde conform de bepalingen in de werkafspraken in dit protocol zoveel als mogelijk openbaar en onverwijld ter beschikking wordt gesteld.
- d) De voorzitter van de enquêtecommissie vormt het aanspreekpunt voor de AFM. Vanuit de AFM is de voorzitter van de AFM het eerste aanspreekpunt voor de enquêtecommissie. De enquêtecommissie en de voorzitter van de AFM wijzen elk een contactpersoon aan voor de dagelijkse contacten. Contactpersoon namens de enquêtecommissie is de griffier van de commissie.

2. Vordering en verstrekken van schriftelijke inlichtingen en van documenten

Ten aanzien van het vorderen van schriftelijke inlichtingen en van documenten door de enquêtecommissie gelden de volgende afspraken:

- a) Alle schriftelijke inlichtingen en documenten van AFM (verder te noemen: het gevorderde) worden door de enquêtecommissie schriftelijk – per brief of fax – gevorderd. De vordering wordt namens de enquêtecommissie door haar voorzitter gedaan aan de voorzitter van de AFM.
- b) De voorzitter van de AFM verstrekt het gevorderde binnen vijf werkdagen na ontvangst van de vordering. Indien dit niet mogelijk is, maakt de voorzitter van de AFM dit binnen deze termijn schriftelijk en met redenen omkleed kenbaar aan de voorzitter van de enquêtecommissie onder vermelding van de alsdan te verwachten behandeltermijn.
- c) De voorzitter van de AFM verstrekt het gevorderde, tenzij door de enquêtecommissie anders is verzocht, aan de voorzitter van de enquêtecommissie. Van de gevorderde documenten worden aan de commissie afschriften op papier gezonden. Voor zover de documenten elektronisch beschikbaar zijn, kan in onderling overleg tussen de

contactpersonen worden afgesproken dat deze tevens elektronisch aan de enquêtecommissie ter beschikking worden gesteld. De originele documenten blijven bij AFM.

3. Vertrouwelijke schriftelijke inlichtingen en documenten

Ten aanzien van vertrouwelijke schriftelijke inlichtingen en documenten gelden de volgende afspraken:

- a) AFM kan het gevorderde geheel of gedeeltelijk vertrouwelijk aan de enquêtecommissie verstrekken uitsluitend indien zij een openbare verstrekking van het gevorderde kan weigeren met een beroep op een haar toekomstige verschoningsgrond als bedoeld in de WPE 2008 en zij geen beroep op deze verschoningsgrond kan doen indien het gevorderde vertrouwelijk wordt verstrekt.
- b) AFM kan aan de enquêtecommissie vertrouwelijke inzage verlenen in het gevorderde uitsluitend indien zij ook bij het vertrouwelijk verstrekken van het gevorderde een beroep kan doen op een haar toekomstige verschoningsgrond, en zij geen beroep op deze verschoningsgrond kan doen bij het vertrouwelijk inzage verlenen in het gevorderde.
- c) Indien AFM van mening is dat het gevorderde geheel of gedeeltelijk vertrouwelijk is en het gevorderde derhalve vertrouwelijk wordt verstrekt onderscheidenlijk hierin vertrouwelijke inzage wordt gegeven, stelt zij de enquêtecommissie daarvan schriftelijk in kennis onder vermelding van de motivering voor een beroep op de desbetreffende verschoningsgrond. Bij deze kennisgeving beargumenteert zij per schriftelijke inlichting en per document de classificatie van vertrouwelijkheid.
- d) Onverminderd het gestelde onder 3e, zal de enquêtecommissie indien AFM het gevorderde geheel of gedeeltelijk vertrouwelijk aan de enquêtecommissie verstrekt op grond van artikel 40 WPE 2008 beperkingen stellen aan de openbaarheid van de vertrouwelijk verstrekte inlichtingen en documenten voor de periode na de aanbidding van het rapport aan de Kamer. Tevens houdt de enquêtecommissie in haar eindrapport rekening met vertrouwelijk verstrekte inlichtingen of documenten.
- e) Indien de enquêtecommissie meent dat AFM het gevorderde ten onrechte vertrouwelijk aan de enquêtecommissie verstrekt onderscheidenlijk hierin ten onrechte vertrouwelijke inzage verleent, dan stelt zij AFM hiervan gemotiveerd schriftelijk in kennis. Daarna volgt overleg op ambtelijk niveau tussen de griffier van de enquêtecommissie en de bestuurssecretaris van AFM en bij geen overeenstemming overleg tussen de voorzitter van de enquêtecommissie en de voorzitter van de AFM.
- f) Ter waarborging van de vertrouwelijkheid treft de enquêtecommissie onder meer de volgende maatregelen:
 - Voor de medewerkers die werkzaam zijn ten behoeve van de enquêtecommissie, en allen ambtenaar zijn, geldt een wettelijke geheimhoudingsverplichting;
 - Tevens hebben deze medewerkers een verklaring getekend a) ter nadere uitwerking van deze geheimhoudingsverplichting en b) ter voorkoming van financiële belangenverstremming of van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie waarvan zij tijdens de uitoefening van hun functie kennis nemen;
 - Er is sprake van een afgesloten werkruimte waartoe alleen de beveiligingsdienst van de Tweede Kamer, de leden van de enquêtecommissie en haar staf direct toegang hebben;

- De verstrekte documenten worden opgeslagen in een kluis die alleen toegankelijk is voor de leden van de enquêtecommissie en haar staf.

4. Documenten die niet of die bewerkt beschikbaar worden gesteld

- a) AFM kan het gevorderde geheel of gedeeltelijk in geanonimiseerde vorm of onder weglating van vertrouwelijke gegevens verstrekken uitsluitend indien zij bij het onbewerkt verstrekken van deze documenten een beroep kan doen op een haar toekomende verschoningsgrond als bedoeld in de WPE 2008 en zij geen beroep op deze verschoningsgrond kan doen indien de documenten in bewerkte vorm worden verstrekt. AFM verstrekt de bewerkte documenten openbaar, tenzij het gestelde onder 3a. van toepassing is.
- b) AFM verstrekt het gevorderde niet aan de enquêtecommissie uitsluitend indien zij een beroep kan doen op een haar toekomende verschoningsgrond als bedoeld in de WPE 2008 en het gevorderde zelfs niet vertrouwelijk of in bewerkte vorm ter beschikking of ter inzage kan worden gegeven aan de enquêtecommissie.
- c) Indien AFM van mening is dat het gevorderde bewerkt dient te worden dan wel in het geheel niet verstrekt kan worden, stelt zij de enquêtecommissie daarvan per document schriftelijk in kennis onder vermelding van de motivering voor een beroep op de desbetreffende verschoningsgrond.
- d) Indien de enquêtecommissie meent dat AFM ten onrechte een beroep doet op een verschoningsgrond als bedoeld in de WPE 2008, dan stelt zij AFM hiervan gemotiveerd schriftelijk in kennis. Daarna volgt overleg op ambtelijk niveau tussen de griffier van de enquêtecommissie en de bestuurssecretaris van AFM en bij geen overeenstemming overleg tussen de voorzitter van de enquêtecommissie en de voorzitter van de AFM.

5. Contacten tussen enquêtecommissie en medewerkers AFM

De voorzitter van de AFM verleent toestemming tot rechtstreekse contacten tussen de staf van de enquêtecommissie en medewerkers van AFM inzake het verloop van de enquête. Bij deze contacten beperken de medewerkers van AFM zich tot het verstrekken van inlichtingen van feitelijke en technische aard.

6. Archivering

De Tweede Kamer archiveert de haar ter beschikking gestelde documenten conform de bepalingen zoals opgenomen in de WPE 2008 en de Archiefwet 1995. Gedurende de enquête worden alle aan haar ter beschikking gestelde documenten zorgvuldig beheerd

7. Slotbepalingen

- a) AFM krijgt de gelegenheid om vóór publicatie van het eindrapport die onderdelen van het conceptrapport in te zien die naar het oordeel van de commissie voor haar relevant zijn, ten einde het te beoordelen op:
 - a. feitelijke onjuistheden;
 - b. aspecten van vertrouwelijkheid;
 - c. toegepaste verschoningsgronden als bedoeld in de WPE 2008.

- b) Zo nodig maken de enquêtecommissie en AFM in aanvulling op dit protocol nadere afspraken.
- c) Bij onduidelijkheden, verschil van inzicht over de toepassing van de onderhavige afspraken, dan wel indien de voortgang van de parlementaire enquête zulks vereist, vindt overleg plaats tussen de voorzitter van de enquêtecommissie en de voorzitter van de AFM.

Den Haag, 7 december 2010

Namens de Autoriteit Financiële Markten,

J. F. Hoogervorst,
Voorzitter van de AFM

Den Haag, 24 november 2010

Namens de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel

J.M.A.M. de Wit,
Voorzitter

BIJLAGE 14.3 PROTOCOL VAN AFSPRAKEN TUSSEN DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTECOMMISSIE FINANCIËEL STELSEL EN DE NEDERLANDSCHE BANK N.V.

1. Algemeen

- a) Dit protocol bevat de afspraken tussen de enquêtecommissie en De Nederlandsche Bank N.V. (hierna: DNB) inzake het verstrekken van schriftelijke inlichtingen, het kennisnemen van onder DNB berustende documenten en mondelinge contacten buiten een verhoor, waarbij aansluiting is gezocht bij het Protocol van afspraken voor onderzoek van de Tweede Kamer van 14 januari 2002 (Staatscourant 2002, 37). De afspraken vormen een nadere invulling van de bepalingen uit de Wet op de parlementaire enquête 2008 (WPE 2008).
- b) Op grond van de WPE 2008 is DNB in overeenstemming met de bepalingen van deze wet gehouden gevolg te geven aan de vordering van de enquêtecommissie tot het verschaffen van schriftelijke inlichtingen en het verlenen van inzage in, afschrift van of kennisneming op andere wijze van alle documenten waarover zij beschikken en waarvan naar het redelijke oordeel van de commissie inzage, afschrift of kennisneming anderszins voor de vervulling van haar taak nodig is. Onder documenten dient hierbij onder meer te worden verstaan schriftelijke stukken, e-mails, computerbestanden en geluids- of beeldbanden.
- c) De enquêtecommissie heeft behoefte aan een zo snel mogelijke toezending van de gevorderde documenten en inlichtingen. DNB zal er voor zorg dragen dat het gevorderde conform de bepalingen in de werkafspraken in dit protocol zoveel als mogelijk openbaar en onverwijld ter beschikking wordt gesteld.
- d) De voorzitter van de enquêtecommissie vormt het aanspreekpunt voor DNB. Vanuit DNB is de President van DNB (hierna: President) het eerste aanspreekpunt voor de enquêtecommissie. De enquêtecommissie en de President wijzen elk een contactpersoon aan voor de dagelijkse contacten. Contactpersoon namens de enquêtecommissie is de griffier van de commissie.
- e) Voor zover in dit protocol wordt gesproken over een beroep op een verschoningsgrond als bedoeld in de WPE 2008, dient hieronder voor de toepassing van dit protocol mede te worden verstaan een beroep op artikel 38 van het Protocol betreffende de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank.

2. Vordering en verstrekken van schriftelijke inlichtingen en van documenten

Ten aanzien van het vorderen van schriftelijke inlichtingen en van documenten door de enquêtecommissie gelden de volgende afspraken:

- a) Alle schriftelijke inlichtingen en documenten van DNB (verder te noemen: het gevorderde) worden door de enquêtecommissie schriftelijk – per brief of fax – gevorderd. De vordering wordt namens de enquêtecommissie door haar voorzitter gedaan aan de President.
- b) De President verstrekt het gevorderde binnen vijf werkdagen na ontvangst van de vordering. Indien dit niet mogelijk is, maakt de President dit binnen deze termijn schriftelijk en met redenen omkleed kenbaar aan de voorzitter van de enquêtecommissie onder vermelding van de alsdan te verwachten behandeltermijn.
- c) De President verstrekt het gevorderde, tenzij door de enquêtecommissie anders is verzocht, aan de voorzitter van de enquêtecommissie.

Van de gevorderde documenten worden aan de commissie afschriften op papier gezonden. Voor zover de documenten elektronisch beschikbaar zijn, kan in onderling overleg tussen de contactpersonen worden afgesproken dat deze tevens elektronisch aan de enquêtecommissie ter beschikking worden gesteld. De originele documenten blijven bij DNB.

3. Vertrouwelijke schriftelijke inlichtingen en documenten

Ten aanzien van vertrouwelijke schriftelijke inlichtingen en documenten gelden de volgende afspraken:

- a) DNB kan het gevorderde geheel of gedeeltelijk vertrouwelijk aan de enquêtecommissie verstrekken uitsluitend indien zij een openbare verstrekking van het gevorderde kan weigeren met een beroep op een haar toekomende verschoningsgrond als bedoeld in de WPE 2008 en zij geen beroep op deze verschoningsgrond kan doen indien het gevorderde vertrouwelijk wordt verstrekt.
- b) DNB kan aan de enquêtecommissie vertrouwelijke inzage verlenen in het gevorderde uitsluitend indien zij ook bij het vertrouwelijk verstrekken van het gevorderde een beroep kan doen op een haar toekomende verschoningsgrond, en zij geen beroep op deze verschoningsgrond kan doen bij het vertrouwelijk inzage verlenen in het gevorderde.
- c) Indien DNB van mening is dat het gevorderde geheel of gedeeltelijk vertrouwelijk is en het gevorderde derhalve vertrouwelijk wordt verstrekt onderscheidelijk hierin vertrouwelijke inzage wordt gegeven, stelt zij de enquêtecommissie daarvan schriftelijk in kennis onder vermelding van de motivering voor een beroep op de desbetreffende verschoningsgrond. Bij deze kennisgeving beargumenteert zij per schriftelijke inlichting en per document de classificatie van vertrouwelijkheid.
- d) Onverminderd het gestelde onder 3e, zal de enquêtecommissie indien DNB het gevorderde geheel of gedeeltelijk vertrouwelijk aan de enquêtecommissie verstrekt op grond van artikel 40 WPE 2008 beperkingen stellen aan de openbaarheid van de vertrouwelijk verstrekte inlichtingen en documenten voor de periode na de aanbidding van het rapport aan de Kamer. Tevens houdt de enquêtecommissie in haar eindrapport rekening met vertrouwelijk verstrekte inlichtingen of documenten.
- e) Indien de enquêtecommissie meent dat DNB het gevorderde ten onrechte vertrouwelijk aan de enquêtecommissie verstrekt onderscheidelijk hierin ten onrechte vertrouwelijke inzage verleent, dan stelt zij DNB hiervan gemotiveerd schriftelijk in kennis. Daarna volgt overleg op ambtelijk niveau tussen de griffier van de enquêtecommissie en de divisiedirecteur Juridische Zaken van DNB en bij geen overeenstemming overleg tussen de voorzitter van de enquêtecommissie en de President.
- f) Ter waarborging van de vertrouwelijkheid treft de enquêtecommissie onder meer de volgende maatregelen:
 - Voor de medewerkers die werkzaam zijn ten behoeve van de enquêtecommissie, en allen ambtenaar zijn, geldt een wettelijke geheimhoudingsverplichting;
 - Tevens hebben deze medewerkers een verklaring getekend a) ter nadere uitwerking van deze geheimhoudingsverplichting en b) ter voorkoming van financiële belangenverstrengeling of van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie waarvan zij tijdens de uitoefening van hun functie kennis nemen;

- Er is sprake van een afgesloten werkruimte waartoe alleen de beveiligingsdienst van de Tweede Kamer, de leden van de enquêtecommissie en haar staf direct toegang hebben;
- De verstrekte documenten worden opgeslagen in een kluis die alleen toegankelijk is voor de leden van de enquêtecommissie en haar staf.

4. Documenten die niet of die bewerkt beschikbaar worden gesteld

- a) DNB kan het gevorderde geheel of gedeeltelijk in geanonimiseerde vorm of onder weglating van vertrouwelijke gegevens verstrekken uitsluitend indien zij bij het onbewerkt verstrekken van deze documenten een beroep kan doen op een haar toekomende verschoningsgrond als bedoeld in de WPE 2008 en zij geen beroep op deze verschoningsgrond kan doen indien de documenten in bewerkte vorm worden verstrekt. DNB verstrekt de bewerkte documenten openbaar, tenzij het gestelde onder 3a. van toepassing is.
- b) DNB verstrekt het gevorderde niet aan de enquêtecommissie uitsluitend indien zij een beroep kan doen op een haar toekomende verschoningsgrond als bedoeld in de WPE 2008 en het gevorderde zelfs niet vertrouwelijk of in bewerkte vorm ter beschikking of ter inzage kan worden gegeven aan de enquêtecommissie.
- c) Indien DNB van mening is dat het gevorderde bewerkt dient te worden dan wel in het geheel niet verstrekt kan worden, stelt zij de enquêtecommissie daarvan per document schriftelijk in kennis onder vermelding van de motivering voor een beroep op de desbetreffende verschoningsgrond.
- d) Indien de enquêtecommissie meent dat DNB ten onrechte een beroep doet op een verschoningsgrond als bedoeld in de WPE 2008, dan stelt zij DNB hiervan gemotiveerd schriftelijk in kennis. Daarna volgt overleg op ambtelijk niveau tussen de griffier van de enquêtecommissie en de divisiedirecteur van Juridische Zaken van DNB en bij geen overeenstemming overleg tussen de voorzitter van de enquêtecommissie en de President.

5. Contacten tussen enquêtecommissie en medewerkers DNB

De President verleent toestemming tot rechtstreekse contacten tussen de staf van de enquêtecommissie en medewerkers van DNB inzake het verloop van de enquête. Bij deze contacten beperken de medewerkers van DNB zich tot het verstrekken van inlichtingen van feitelijke en technische aard.

6. Archivering

De Tweede Kamer archiveert de haar ter beschikking gestelde documenten conform de bepalingen zoals opgenomen in de WPE 2008 en de Archiefwet 1995. Gedurende de enquête worden alle aan haar ter beschikking gestelde documenten zorgvuldig beheerd

7. Slotbepalingen

- a) DNB krijgt de gelegenheid om vóór publicatie van het eindrapport die onderdelen van het conceptrapport in te zien die naar het oordeel van de commissie voor haar relevant zijn, ten einde het te beoordelen op:
 - d. feitelijke onjuistheden;

- e. aspecten van vertrouwelijkheid;
- f. toegepaste verschoningsgronden als bedoeld in de WPE 2008.
- b) Zo nodig maken de enquêtecommissie en DNB in aanvulling op dit protocol nadere afspraken.
- c) Bij onduidelijkheden, verschil van inzicht over de toepassing van de onderhavige afspraken, dan wel indien de voortgang van de parlementaire enquête zulks vereist, vindt overleg plaats tussen de voorzitter van de enquêtecommissie en de President.

Den Haag, 14 december 2010

Namens de Nederlandsche Bank N.V.,

A.H.E.M. Wellink,
President

Den Haag, 24 november 2010

Namens de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel

J.M.A.M. de Wit,
Voorzitter

BIJLAGE 14.4 NADERE AFSPRAKEN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 7B VAN HET PROTOCOL VAN AFSPRAKEN TUSSEN DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTECOMMISSIE FINANCIËEL STELSEL (PEFS) EN HET KABINET OVER DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTE FINANCIËEL STELSEL (HET PROTOCOL) OVER DE INZAGE IN WEGGELAKTE PASSAGES VAN DOCUMENTEN

Algemeen

- a) Deze afspraken hebben betrekking op de mogelijkheid die door de minister van Financiën aan de PEFS wordt geboden om inzage te krijgen in de weggelakte passages van de documenten waarvan afschriften in het kader van de parlementaire enquête financieel stelsel op haar vordering aan de PEFS zijn of nog worden verstrekt. De afspraken vormen een aanvullende voorziening naast de verstrekking van afschriften van documenten door minister van Financiën overeenkomstig artikel 2c van het Protocol.
- b) In afwijking van artikel 6 van het protocol blijven de hieronder bedoelde documenten binnen het ministerie van Financiën. De documenten worden niet verstrekt aan de PEFS en zij worden derhalve na afloop van het onderzoek niet overgedragen aan het archief van de Tweede Kamer.

Inzage

- c) De leden van de PEFS en van haar staf (hierna gezamenlijk aan te duiden als: de PEFS) krijgen inzage in de documenten die de minister van Financiën op haar vordering in afschrift heeft verstrekt of nog zal verstrekken. De documenten zijn integraal in te zien, waarbij de passages die in de in afschrift verstrekte of nog te verstrekken documenten zijn weggelakt met haken zijn aangeduid;
- d) De PEFS zal de passages tussen haken op geen enkele wijze (doen) verveelvoudigen. Dat betekent dat bijvoorbeeld kopiëren of fotograferen van de betreffende passages niet is toegestaan;
- e) De PEFS bewaart absolute geheimhouding over de inhoud van de passages tussen haken;
- f) De PEFS zal de informatie in de passages tussen haken uitsluitend gebruiken ten behoeve van haar oordeelsvorming. In afwijking van e) is het de PEFS uitsluitend toegestaan over de passages tussen haken te rapporteren in een zodanige vorm dat niet herleidbaar is over welke specifieke instelling of persoon het gaat;
- g) Voor zover het voor haar onderzoek noodzakelijk is, kan de PEFS persoonlijke aantekeningen maken. Persoonlijke aantekeningen zijn geen documenten bestemd voor intern beraad als bedoeld in artikel 40, vierde lid, WPE 2008. De persoonlijke aantekeningen zullen uitsluitend voor de uitvoering van haar onderzoek door de PEFS worden gebruikt. De PEFS waarborgt dat de persoonlijke aantekeningen op geen enkele wijze buiten haar controle zullen raken. Na publicatie van haar eindrapport zal de PEFS zorgdragen voor de vernietiging van de in deze afspraken bedoelde persoonlijke aantekeningen.

Ruimte

- h) De inzage vindt plaats in een besloten ruimte op het ministerie van Financiën. In deze ruimte bevinden zich alle documenten die de minister van Financiën op vordering van de PEFS in afschrift heeft verstrekt of nog zal verstrekken, maar dan zonder weglakkingen;

- i) De PEFS brengt op geen enkele wijze de documenten buiten de besloten ruimte. Enig gebruik van mobiele telefoons is niet toegestaan in de besloten ruimte;
- j) Mobiele telefoons, jassen en tassen worden buiten de besloten ruimte een afsluitbare kast opgeborgen. De PEFS beschikt over de sleutel van deze kast;
- k) In de besloten ruimte zijn de volgende voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de PEFS:
 - afgesloten kasten voor alle documenten;
 - een afsluitbare kast waar de PEFS haar materialen in kan bewaren;
 - tafels en stoelen voor tenminste acht personen;
 - een telefoonlijn die van buiten het ministerie bereikbaar is.

Toegang

- l) De leden van de PEFS en van haar staf hebben toegang tot de besloten ruimte op het ministerie van Financiën. De griffier van de PEFS overhandigt de contactpersoon van het ministerie van Financiën daartoe een lijst met namen van deze personen;
- m) Personen die op de lijst staan vermeld, dienen zich te melden bij de receptie van het ministerie van Financiën. Nadat zij zich hebben geïdentificeerd met een geldig identiteitsbewijs, zullen zij een bezoekerspas krijgen en door de beveiliging naar de besloten ruimte worden begeleid. Bij het verlaten van het ministerie zullen de bezoekers door de beveiliging naar de uitgang worden begeleid, waar zij hun bezoekerspas in de inslikzuil moeten deponeren;
- n) Bezoekers mogen zich niet zonder begeleiding door het ministerie van Financiën bewegen. Uitzondering daarop is het gebruik van sanitaire voorzieningen, rookruimte en restauratieve voorzieningen in de onmiddellijke nabijheid van de besloten ruimte;
- o) De beveiligingsdienst van het ministerie van Financiën beschikt over de sleutels van de besloten ruimte. De beveiligingsdienst opent de ruimte voor personen bedoeld onder l) en sluit de ruimte af nadat deze personen allen de ruimte hebben verlaten. Hetzelfde geldt voor sleutels van de kasten met documenten. De sleutel van de kast met materialen van de PEFS blijft in handen van de PEFS;
- p) De ruimte is beschikbaar gedurende de gehele looptijd van de enquête en daarmee tot de déchargeverlening door de Tweede Kamer der Staten-Generaal;
- q) Gedurende de onder p) genoemde periode is de besloten ruimte op het ministerie van Financiën in principe toegankelijk op maandag tot en met vrijdag tussen 07.30 uur en 20.00 uur;
- r) De griffier van de PEFS zal per week voor de daaropvolgende week aan de contactpersoon van het ministerie van Financiën aangeven wanneer de PEFS verwacht gebruik te maken van de besloten ruimte;
- s) Mocht de PEFS in de betreffende week op andere momenten van de ruimte gebruik willen maken, dan zal de griffier van de PEFS dit melden bij de contactpersoon van het ministerie van Financiën op de volgende momenten:
 - bij gebruik binnen het tijdvak genoemd onder q) zo spoedig mogelijk;
 - bij gebruik op doordeweekse dagen buiten de onder q) genoemde tijden uiterlijk om 12.00 uur van de voorafgaande dag;
 - bij gebruik in het weekeinde uiterlijk op de daaraan voorafgaande donderdag om 12.00 uur.

Den Haag, 16 februari 2011

Namens het kabinet,

J.C. de Jager
Minister van Financiën

Den Haag, 16 februari 2011

Namens de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel

J.M.A.M. de Wit,
Voorzitter

BIJLAGE 14.5 NADERE AFSPRAKEN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 7B VAN HET PROTOCOL VAN AFSPRAKEN TUSSEN DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTECOMMISSIE FINANCIËEL STELSEL (PEFS) EN AUTORITEIT FINANCIËLE MARKTEN (AFM) OVER DE INZAGE IN WEGGELAKTE PASSAGES VAN DOCUMENTEN

Algemeen

- a) Deze afspraken hebben, gegeven de voorlichting van de Raad van State van 11 maart 2011¹, betrekking op de terinzagelegging door AFM van weggelakte passages van de documenten waarvan afschriften in het kader van de parlementaire enquête financieel stelsel op haar vordering aan de PEFS zijn of nog worden verstrekt (hierna afschriften). De afspraken vormen een aanvullende voorziening naast de verstrekking van afschriften van documenten door AFM overeenkomstig artikel 2c van het Protocol;
- b) AFM verschaft inzage door ongelakte versies van de afschriften beschikbaar te stellen voor inzage in een door De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) ingerichte dataroom, deze bevindt zich in het gebouw van de Nederlandse Mededingingsautoriteit te Den Haag;
- c) In afwijking van artikel 6 van het protocol blijven de hieronder bedoelde documenten binnen de dataroom die DNB beschikbaar stelt. De documenten worden niet verstrekt aan de PEFS en zij worden derhalve na afloop van het onderzoek niet overgedragen aan het archief van de Tweede Kamer.

Inzage

- d) In deze nadere afspraken wordt onder PEFS verstaan de leden van de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel, alsmede de leden van haar staf;
- e) De documenten worden door AFM integraal voor de PEFS ter inzage gelegd in de dataroom, waarbij de passages die in de afschriften zijn weggelakt zijn gemarkeerd;
- f) De PEFS zal de gemarkeerde passages op geen enkele wijze (doen) verveelvoudigen. Dat betekent dat bijvoorbeeld kopiëren of fotograferen van de betreffende passages niet is toegestaan, noch het volledig en letterlijk overschrijven van passages;
- g) De PEFS bewaart absolute geheimhouding over de inhoud van de gemarkeerde passages. Leden van de staf van de PEFS hebben overeenkomstig onderdeel 3f van het Protocol een algemene nalevingsverklaring ondertekend die daarmee ook betrekking heeft op de afschriften die ter inzage liggen in de dataroom. Informatie die buiten de reikwijdte van het onderzoeksmandaat van de PEFS valt en/of onbedoeld in de dataroom is in te zien, beschouwt de PEFS als ongezien en betreft de PEFS niet bij het onderzoek. De PEFS waarborgt dat medewerkers van DNB op geen enkele wijze kennis kunnen nemen van de inhoud van de afschriften van de AFM-documenten die zich in de dataroom bevinden. De PEFS waarborgt voorts dat over de inhoud van de als vertrouwelijk gemarkeerde passages enkel contact wordt opgenomen met de AFM-contactpersonen, en niet anderszins medewerkers van de AFM benaderd worden;
- h) De PEFS zal de informatie in de gemarkeerde passages uitsluitend gebruiken ten behoeve van haar oordeelsvorming. In afwijking van g) is het de PEFS uitsluitend toegestaan over de gemarkeerde passages te rapporteren in een zodanige vorm dat niet herleidbaar is over welke specifieke instelling of persoon het gaat;
- i) Voor zover het voor haar onderzoek noodzakelijk is, kan de PEFS persoonlijke aantekeningen maken (handgeschreven en/of elektro-

¹ Met kenmerk No.W06.11 0053/III.

nisch). Persoonlijke aantekeningen zijn geen documenten bestemd voor intern beraad als bedoeld in artikel 40, vierde lid, WPE 2008. De persoonlijke aantekeningen zullen uitsluitend voor de uitvoering van haar onderzoek door de PEFS worden gebruikt. De PEFS waarborgt dat de persoonlijke aantekeningen op geen enkele wijze buiten haar controle zullen raken. Voorafgaand aan haar déchargeverlening zal de PEFS zorgdragen voor de vernietiging van de in deze afspraken bedoelde persoonlijke aantekeningen en stelt zij AFM op de hoogte van deze vernietiging;

Ruimte

- j) De inzage vindt alleen plaats in de dataroom. In deze ruimte bevinden zich in ieder geval afschriften van alle documenten die AFM op vordering van de PEFS in afschrift heeft verstrekt of nog zal verstrekken, waarbij de passages die in de afschriften zijn weggelakt zijn gemarkeerd;
- k) De PEFS brengt op geen enkele wijze de documenten buiten de dataroom en brengt geen wijzigingen aan in de (volgorde van) de documenten;
- l) Enig gebruik van mobiele telefoons of laptops is niet toegestaan in de dataroom. Mobiele telefoons, apparatuur die bruikbaar is als gegevensdrager zoals laptops, jassen en tassen worden buiten de besloten ruimte in een afsluitbare kast opgeborgen. De PEFS beschikt over de sleutel van deze kast;
- m) In de dataroom zijn de volgende voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de PEFS:
 - afgesloten kasten voor alle documenten;
 - een afsluitbare kast waar de PEFS haar materialen in kan bewaren;
 - tafels en stoelen voor tenminste acht personen;
 - door DNB aan de PEFS in bruikleen gegeven beveiligde externe harde schijven.

Toegang

- n) De PEFS heeft toegang tot de dataroom. De griffier van de PEFS overhandigt de contactpersonen van DNB en AFM daartoe een lijst met namen van alle personen die toegang hebben;
- o) Personen die op de lijst staan vermeld, dienen zich te melden bij de receptie van de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Nadat zij zich hebben geïdentificeerd met een geldig identiteitsbewijs, zullen zij een bezoekerspas krijgen en door de beveiliging naar de dataroom worden begeleid. Bij het verlaten van het gebouw zullen de bezoekers door de beveiliging naar de uitgang worden begeleid, waar zij hun bezoekerspas bij de receptie inleveren;
- p) De PEFS kan gebruik maken van sanitaire voorzieningen, rookruimte en koffie- en theevoorzieningen in de onmiddellijke nabijheid van de dataroom;
- q) De door DNB aangestelde beveiligingsdienst beschikt over de sleutels van de dataroom. De beveiligingsdienst opent de ruimte voor personen die op grond van deze nadere afspraken toegang hebben tot de dataroom en sluit de ruimte af nadat deze personen allen de ruimte hebben verlaten. In de ruimte is een sleutelkastje aanwezig voor sleutels van de kasten met AFM-documenten. De AFM verstrekt de PEFS de code van dit sleutelkastje. De PEFS draagt zorg voor het afsluiten van de kasten met documenten. De sleutel van de kast met materialen van de PEFS blijft in handen van de PEFS;

- r) De dataroom is beschikbaar vanaf 22 maart 2011 tot aan de déchargeverlening aan de enquêtecommissie door de Tweede Kamer der Staten-Generaal;
- s) Gedurende de onder r) genoemde periode is de dataroom in het gebouw van de Nederlandse Mededingingsautoriteit in principe toegankelijk op maandag tot en met vrijdag tussen 08.00 uur en 20.00 uur;
- t) De griffier van de PEFS zal per week voor de daaropvolgende week aan de contactpersonen van DNB en AFM aangeven wanneer de PEFS verwacht gebruik te maken van de dataroom;
- u) Mocht de PEFS in de betreffende week op andere momenten van de ruimte gebruik willen maken, dan zal de griffier van de PEFS dit melden bij de contactpersonen van DNB en AFM op de volgende momenten:
 - bij gebruik op doordeweekse dagen (binnen en buiten de onder s) genoemde tijden) uiterlijk 25 uur van te voren;
 - bij gebruik in het weekeinde uiterlijk op de daaraan voorafgaande donderdag om 12.00 uur;
- v) Overeenkomstig onderdeel 7b van het Protocol kunnen deze nadere afspraken door de PEFS en AFM in overleg worden aangepast indien omstandigheden daar in redelijkheid toe aanleiding geven.

Den Haag, 22 maart 2011

Namens De Autoriteit Financiële Markten,

R.H. Maatman,
Bestuurslid

Den Haag, 22 maart 2011

Namens de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel

J.M.A.M. de Wit,
Voorzitter

BIJLAGE 14.6 NADERE AFSPRAKEN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 7B VAN HET PROTOCOL VAN AFSPRAKEN TUSSEN DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTECOMMISSIE FINANCIËEL STELSEL (PEFS) EN DE NEDERLANDSCHE BANK (DNB) OVER DE INZAGE IN WEGGELAKTE PASSAGES VAN DOCUMENTEN

Algemeen

- a) Deze afspraken hebben, gegeven de voorlichting van de Raad van State van 11 maart 2011¹, betrekking op de ter inzage legging door DNB van weggelakte passages van de documenten, waarvan afschriften in het kader van de parlementaire enquête financieel stelsel op haar vordering aan de PEFS zijn of nog worden verstrekt (hierna afschriften). De afspraken vormen een aanvullende voorziening naast de verstrekking van afschriften van documenten door DNB overeenkomstig artikel 2c van het Protocol.
- b) DNB verschaft inzage door ongelakte versies van de afschriften beschikbaar te stellen voor inzage in een dataroom, deze bevindt zich in het gebouw van de Nederlandse Mededingingsautoriteit te Den Haag.
- c) In afwijking van artikel 6 van het protocol blijven de hieronder bedoelde documenten binnen de dataroom die DNB beschikbaar stelt. De documenten worden niet verstrekt aan de PEFS en zij worden derhalve na afloop van het onderzoek niet overgedragen aan het archief van de Tweede Kamer.

Inzage

- d) In deze nadere afspraken wordt onder PEFS verstaan de leden van de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel, alsmede de leden van haar staf.
- e) De documenten worden door DNB integraal voor de PEFS ter inzage gelegd in de dataroom, waarbij de passages die in de afschriften zijn weggelakt zijn gemarkeerd. Indien betreffende markering nog niet in de in de dataroom ter inzage gelegde documenten is aangebracht zullen deze documenten zonder markering ter inzage worden gelegd en wordt de markering zo snel als mogelijk aangebracht.
- f) De PEFS zal de gemarkeerde passages op geen enkele wijze (doen) verveelvoudigen. Dat betekent dat bijvoorbeeld kopiëren of fotograferen van de betreffende passages niet is toegestaan, noch het volledig en letterlijk overschrijven van passages.
- g) De PEFS bewaart absolute geheimhouding over de inhoud van de gemarkeerde passages. Leden van de staf van de PEFS hebben overeenkomstig onderdeel 3f van het Protocol een algemene nalegingsverklaring ondertekend die daarmee ook betrekking heeft op de documenten die ter inzage liggen in de dataroom. Informatie die buiten de reikwijdte van het onderzoeksmandaat van de PEFS valt en/of onbedoeld in de dataroom is in te zien, beschouwt de PEFS als ongezien en betreft de PEFS niet bij het onderzoek. De PEFS waarborgt dat medewerkers van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) op geen enkele wijze kennis kunnen nemen van de inhoud van documenten van DNB die zich in de dataroom bevinden. De PEFS waarborgt voorts dat over de inhoud van de als vertrouwelijk gemarkeerde passages enkel contact wordt opgenomen met de DNB-contactpersonen, en niet anderszins medewerkers van DNB benaderd worden.
- h) De PEFS zal de informatie in de gemarkeerde passages uitsluitend gebruiken ten behoeve van haar oordeelsvorming. In afwijking van g) is het de PEFS uitsluitend toegestaan over de gemarkeerde passages

¹ Met kenmerk No.W06.11 0053/III.

te rapporteren in een zodanige vorm dat niet herleidbaar is over welke specifieke instelling of persoon het gaat;

- i) Voor zover het voor haar onderzoek noodzakelijk is, kan de PEFS persoonlijke aantekeningen maken (handgeschreven en/of elektronisch). Persoonlijke aantekeningen zijn geen documenten bestemd voor intern beraad als bedoeld in artikel 40, vierde lid, WPE 2008. De persoonlijke aantekeningen zullen uitsluitend voor de uitvoering van haar onderzoek door de PEFS worden gebruikt. De PEFS waarborgt dat de persoonlijke aantekeningen op geen enkele wijze buiten haar controle zullen raken. Voor haar déchargeverlening zal de PEFS zorgdragen voor de vernietiging van de in deze afspraken bedoelde persoonlijke aantekeningen.

Ruimte

- j) De inzage vindt alleen plaats in de dataroom. In deze ruimte bevinden zich exemplaren van alle afschriften die DNB op vordering van de PEFS heeft verstrekt of nog zal verstrekken, waarbij de passages die in de afschriften zijn weggelakt zijn gemarkeerd;
- k) De PEFS brengt op geen enkele wijze de documenten buiten de dataroom en brengt geen wijzigingen aan in de (volgorde van) de documenten.
- l) Enig gebruik van mobiele telefoons of laptops is niet toegestaan in de dataroom..Mobiele telefoons, apparatuur die bruikbaar is als gegevensdrager zoals laptops, jassen en tassen worden buiten de dataroom in een afsluitbare kast opgeborgen. De PEFS beschikt over de sleutel van deze kast;
- m) In de dataroom zijn de volgende voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de PEFS:
 - afgesloten kasten voor alle documenten;
 - een afsluitbare kast waar de PEFS haar materialen in kan bewaren;
 - tafels en stoelen voor ten minste acht personen;
 - desktop computers waartoe voor de PEFS toegang bestaat;
 - door DNB aan de PEFS in bruikleen gegeven beveiligde externe harde schijven.

Toegang

- n) De PEFS heeft toegang tot de dataroom. De griffier van de PEFS overhandigt de contactpersoon van DNB daartoe een lijst met namen van alle personen die toegang hebben;
- o) Personen die op de lijst staan vermeld, dienen zich te melden bij de receptie van de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Nadat zij zich hebben geïdentificeerd met een geldig identiteitsbewijs, zullen zij een bezoekerspas krijgen. Bij het verlaten van het gebouw zullen de bezoekers door de beveiliging naar de uitgang worden begeleid, waar zij hun bezoekerspas bij de receptie inleveren;
- p) De PEFS kan gebruik maken van sanitaire voorzieningen, rookruimte en koffie- en theevoorzieningen in de onmiddellijke nabijheid van de dataroom;
- q) De door DNB aangestelde beveiligingsdienst beschikt over de sleutels van de dataroom. De beveiligingsdienst opent de ruimte voor personen die op grond van deze nadere afspraken toegang hebben tot de dataroom en sluit de ruimte af nadat deze personen allen de ruimte hebben verlaten. In de ruimte is een sleutelkastje aanwezig voor sleutels van de kasten met documenten. DNB verstrekt de PEFS de toegangscode tot dit sleutelkastje. De PEFS draagt zorg voor het afsluiten van de kasten met documenten. De sleutel van de kast met materialen van de PEFS blijft in handen van de PEFS;

- r) De dataroom is beschikbaar vanaf 22 maart 2011 tot aan de déchargeverlening aan de enquêtecommissie door de Tweede Kamer der Staten-Generaal;
- s) Gedurende de onder r) genoemde periode is de dataroom in het gebouw van de Nederlandse Mededingingsautoriteit in principe toegankelijk op maandag tot en met vrijdag tussen 08.00 uur en 20.00 uur;
- t) De griffier van de PEFS zal per week voor de daaropvolgende week aan de contactpersoon van DNB aangeven wanneer de PEFS verwacht gebruik te maken van de dataroom;
- u) Mocht de PEFS in de betreffende week op andere momenten van de ruimte gebruik willen maken, dan zal de griffier van de PEFS dit melden bij de contactpersoon van DNB op de volgende momenten:
 - bij gebruik op doordeweekse dagen (binnen en buiten de onder s) genoemde tijden) uiterlijk 25 uur van te voren;
 - bij gebruik in het weekend uiterlijk op de daaraan voorafgaande donderdag om 12.00 uur.
- v) Overeenkomstig onderdeel 7b van het Protocol kunnen deze nadere afspraken door de PEFS en DNB in overleg worden aangepast indien omstandigheden daar in redelijkheid toe aanleiding geven.

Amsterdam, 21 maart 2011

Namens De Nederlandsche Bank N.V.,

A.H.E.M. Wellink,
President

Den Haag, 21 maart 2011

Namens de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel

J.M.A.M. de Wit,
Voorzitter

BIJLAGE 14.7 NADERE AFSPRAKEN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 7B VAN HET PROTOCOL VAN AFSPRAKEN TUSSEN DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTECOMMISSIE FINANCIËEL STELSEL (PEFS) EN DE NEDERLANDSCHE BANK (DNB) OVER VERSTREKKEN VAN ELEKTRONISCH OPGESLAGEN DOCUMENTEN DOOR DNB

- a) DNB verstrekt alle documenten die zij heeft verstrekt aan de PEFS in papieren formaat en – indien aan de orde – heeft gelabeld als «vertrouwelijk», tevens door deze elektronisch op te slaan op één of meerdere harde schijven die zij in bruikleen geeft aan de PEFS.
- b) Elke schijf is door DNB encrypted. Bij aflevering van de schijf aan de PEFS levert DNB de betreffende encryptiesleutel (in de vorm van een wachtwoord).
- c) Bij aflevering door DNB tekent de PEFS voor ontvangst van de schijf en de encryptiesleutel.
- d) De PEFS zal de schijf alleen gebruiken voor doeleinden en werkzaamheden die rechtstreeks voortvloeien uit het onderzoeksmandaat van de PEFS. De PEFS is ervoor verantwoordelijk dat schijven alleen worden ingezien door leden en staf van de PEFS.
- e) Met betrekking tot de door DNB op de schijf opgeslagen gegevens, gelden de bepalingen van het protocol van afspraken tussen de Parlementaire enquêtecommissie financieel stelsel en de Nederlandse Bank over de parlementaire enquête financieel stelsel (hierna «protocol») tussen DNB en de PEFS voor zover relevant.
- f) De PEFS zal de documenten op de schijf en de daarin vastgelegde informatie en de wijze waarop deze informatie door DNB elektronisch is gelakt, als ook de schijf zelf, niet wijzigen. Hieronder wordt in elk geval verstaan dat de PEFS de bewerkingen van DNB van de documenten ter weglating van vertrouwelijke gegevens, niet ongedaan zal (doen) maken.
- g) De PEFS zal de documenten op de schijf, als ook de schijf zelf, niet kopiëren, dus ook niet naar een ander medium dan wel enig netwerk, binnen of buiten de Tweede Kamer gebouwen. Wel toegestaan is de noodzakelijke tijdelijke en geautomatiseerde opslag ten behoeve van (i) het op een computerscherm leesbaar maken; en (ii) het printen van documenten.
- h) De door DNB op de schijf opgeslagen gegevens mogen door de PEFS worden geprint, vanaf welk moment, voor de geprinte versies, de bepalingen van het protocol onverkort van toepassing zijn.
- i) Op momenten dat de schijf en/of de vastlegging van de encryptiesleutels niet worden gebruikt, zal de PEFS deze bewaren in de kluis van de PEFS.
- j) In aanvulling dan wel afwijking van artikel 6 van het protocol, geldt dat elke schijf eigendom blijft van DNB en dat de PEFS elke schijf aan zal DNB retourneren vóór publicatie van het rapport van de PEFS, op een met DNB vooraf afgestemde tijdstip en wijze. De schijven worden dus in elk geval niet overgedragen aan het archief van de Tweede Kamer.

Den Haag, 24 januari 2011

J.M.A.M. De Wit
Voorzitter PEFS

Amsterdam, 28 januari 2011

A.H.E.M. Wellink
President DNB