

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 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 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.

Verskillende 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 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.

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 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 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 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 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 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.

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 becommentariëren 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.