

HOOFDSTUK 10 CRISISMANAGEMENT: OPTREDEN VAN DE AUTORITEITEN

10.1 Inleiding

Crisismanagement kan gedefinieerd worden als een systematische aanpak die tot doel heeft mogelijke crises te voorkomen dan wel te beheersen. Hierbij worden over het algemeen vier fases onderscheiden.¹ In de preparatiefase worden, onder reguliere omstandigheden, voorbereidingen getroffen om een mogelijke crisis het hoofd te bieden. Deze fase is gericht op planvorming, zoals het opstellen van scenario's en handboeken waarin afspraken over de taakverdeling, communicatielijnen en de verwachte respons van verschillende instanties zijn vastgelegd. In de alarmeringsfase worden mogelijke risico's gesignaleerd en geanalyseerd. De acute crisisfase treedt in werking als de crisis zich daadwerkelijk gematerialiseerd heeft en is gericht op het controleren en beheersen van de ontstane crisissituatie. De laatste fase van het crisismanagement betreft de nazorg van de crisis. Deze fase kan uit zeer uiteenlopende aspecten bestaan en wordt grotendeels bepaald door het soort crisis dat zich heeft voorgedaan. Een onderdeel dat in de laatste fase echter vrijwel altijd terugkomt, is de evaluatie van het optreden door de betrokken instanties. Daarom wordt deze fase ook wel aangeduid als de evaluatiefase.²

De financiële crisis heeft eens te meer getoond dat tijdens een crisis snel optreden noodzakelijk is. Een goede voorbereiding biedt uitkomst om in dergelijke situaties zo spoedig en adequaat mogelijk te reageren. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag hoe het crisismanagement is uitgevoerd door de toezichthouders, het ministerie van Financiën en het kabinet. Allereerst wordt het wettelijke kader uiteengezet, waarin de relevante bevoegdheden en verantwoordelijkheden van genoemde actoren omschreven worden. Daarna wordt achtereenvolgens toegelicht hoe de betrokken actoren hebben gehandeld in de preparatiefase, de alarmeringsfase en de acute crisisfase. In de afzonderlijke casushoofdstukken wordt uitgebreid stilgestaan bij het handelen van alle betrokkenen in de acute crisisfase. In dit hoofdstuk komt de besluitvormingsstructuur aan de orde en worden de uitgangspunten die de minister van Financiën en de Nederlandsche Bank (DNB) hebben gehanteerd bij de crisisaanpak toegelicht. Daarbij wordt ook de samenwerking en de rolverdeling tussen het ministerie van Financiën en DNB beschreven. Ten slotte wordt stilgestaan bij het handelen in de evaluatiefase. De wijze waarop de minister van Financiën de Kamer heeft betrokken bij de totstandkoming van en besluitvorming over de crisismaatregelen wordt in hoofdstuk 11 toegelicht.

10.2 Wettelijk kader: verantwoordelijkheden en bevoegdheden toezichthouders, minister van Financiën en kabinet

Om het handelen van het kabinet, de minister van Financiën, de toezichthouders en de financiële instellingen in de juiste context te plaatsen is inzicht in de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling van belang. In het rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel is uitvoerig geschetst hoe het Nederlandse financiële toezichtstelsel is vormgegeven.³ Voorop staat de eigen verantwoordelijkheid van financiële instellingen. Het zijn private ondernemingen die in de eerste plaats zelf moeten zorgen voor een goed functioneren. De verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering en de governance ligt bij de instellingen. De minister

¹ Knegt, L., Crisismanagement vanuit een Business Continuity perspectief.

² Slaman, H., Crisismanagement. Orde in de chaos.

³ Kamerstuk 31 980, nr. 7.

van Financiën bevordert het goed functioneren van het financiële stelsel. Zo is de minister verantwoordelijk voor de wetgeving, voor de institutionele structuur van het toezicht en voor de besluitvorming over de besteding van publieke middelen.¹ In het financiële stelsel hebben toezichthouders een controlerende en soms een corrigerende taak. In het toezicht op financiële instellingen is een onderscheid te maken tussen de externe en interne toezichthouders. De interne accountant en de raad van commissarissen vallen onder het interne toezicht. Het externe toezicht wordt uitgevoerd door DNB en de Autoriteit Financiële Markten (AFM).

Deze paragraaf geeft een korte uiteenzetting van het toezichtstelsel en het wettelijke kader waarop het handelen van de minister van Financiën en de externe toezichthouders voorafgaand aan en gedurende de crisis gestoeld is. Daarnaast wordt stilgestaan bij de positie van het kabinet met een korte omschrijving van de verhouding tussen de minister van Financiën, de minister-president en de ministerraad.

10.2.1 Verantwoordelijkheidsverdeling tussen de minister van Financiën en DNB

Binnen het kabinet is de minister van Financiën de eerstverantwoordelijke voor de stabiliteit van het financiële stelsel. Hij is degene die hierover besluiten kan en moet nemen. De verantwoordelijkheid voor de stabiliteit van het financiële stelsel deelt de minister met de prudentieel toezichthouder DNB. De Wet op het financieel toezicht (Wft) stelt dat DNB via het prudentieel toezicht dient bij te dragen «aan de stabiliteit van de financiële sector». Ook op grond van de Bankwet 1998 moet DNB bijdragen «aan de stabiliteit van het financiële stelsel». Over de verhouding tussen de verantwoordelijkheden van de minister en DNB wordt in de memorie van toelichting bij de Wft opgemerkt:

«De minister van Financiën is verantwoordelijk op afstand. Deze verantwoordelijkheid betreft de kwaliteit van de regelgeving, de verantwoordelijkheid voor een adequaat toezichtinstrumentarium en de benoeming en het ontslag van de bestuurders van de toezichthouders.»²

DNB is uitvoerder van het prudentieel toezicht dat gericht is op de soliditeit van financiële instellingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector. Het gedragstoezicht wordt uitgevoerd door de AFM en is gericht op ordelijke en transparante processen in de financiële markten, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten.³

Onverminderd de eigen verantwoordelijkheid van financiële instellingen kan DNB liquiditeitssteun verlenen aan solvabele instellingen. Ingeval een financiële instelling solvabiliteitsproblemen heeft en daarvoor een oplossing moet worden geboden met inzet van publieke middelen, verschuift de verantwoordelijkheid van DNB naar het ministerie van Financiën.⁴ De minister van Financiën schrijft in november 2003 aan de Kamer:

«Wanneer een mogelijk faillissement van een financiële instelling de potentie heeft om een systeemcrisis te veroorzaken, kan de minister van Financiën in het uiterste geval besluiten de instelling te herkapitaliseren (solvabiliteitsteun) of overheidsgaranties voor één of meerdere financiële instellingen te verstrekken.»⁵

¹ Kamerstuk 33 000 IXB, nr. 2.

² Kamerstuk 29 708, nr. 3.

³ Artikelen 1:24 en 1:25 van de Wet financieel toezicht.

⁴ DNB kan dus niet participeren in steunoperaties zoals de Zwitserse centrale bank bij UBS heeft gedaan.

⁵ Kamerstuk 28 122, nr. 18.

DNB en de AFM hebben op grond van de Wft een ruime mate van beleidsvrijheid. De geboden vrijheid is echter niet onbeperkt. In de toelichting op de Wft is dit als volgt verwoord:

«Het voorgaande heeft evenwel niet tot gevolg dat de onafhankelijkheid van de toezichthouders onbeperkt is. De minister dient toe te zien op de uitvoering van de toezichtwetgeving en moet zich een juist oordeel kunnen vormen over de wijze waarop de toezichthouder de wet uitvoert of heeft uitgevoerd. De minister moet tevens kunnen ingrijpen indien een toezichthouder niet opereert zoals minister en parlement voor ogen stonden toen het toezicht aan de toezichthouder werd opgedragen.»¹

Bevoegdheden van de minister van Financiën

Op grond van de Comptabiliteitswet 2001 (hierna: Comptabiliteitswet) kan een minister namens de Staat uitgaven doen met betrekking tot de begroting waarvoor hij verantwoordelijk is. Naast de bevoegdheden op grond van de Comptabiliteitswet heeft de minister van Financiën nog een aantal andere bevoegdheden. In een interne notitie van 30 september 2008 van het ministerie van Financiën wordt een aantal op dat moment «relevant» geachte bevoegdheden van de minister van Financiën uiteengezet.² De notitie verwijst naar de volgende wetten:

- *Bankwet 1998*: Op grond van artikel 9 van de Bankwet kan de minister van Financiën DNB bij Koninklijk Besluit opdragen om in het algemeen belang bepaalde maatregelen te nemen.
- *Wet op het financieel toezicht*: Artikel 1:28 van de Wft regelt dat de toezichthouders de bevoegdheid hebben om in bijzondere omstandigheden algemeen verbindende voorschriften (avv's) te stellen waar zij dat nodig achten. Deze avv's worden in goed overleg met het ministerie vastgesteld. Indien de maatregelen volgens de minister van Financiën in strijd zijn met de wet, een verdrag of een ander algemeen verbindend besluit of een onredelijke belasting voor de financiële markten tot gevolg hebben, kan hij deze voorschriften intrekken.
- *Noodwet financieel verkeer*: De minister kan in geval van oorlog, oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden maatregelen treffen. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan kredietbeperking, rentevaststelling en een regeling inzake het effectenverkeer. De minister kan de opening of sluiting van de effectenbeurzen gelasten en de voor de beurzen geldende regels, hun toepassing en controle op naleving daarvan wijzigen.
- *Wet financiële betrekkingen buitenland*: De minister kan een systeem van beperkte deviezenvergunningen invoeren indien hij van mening is dat er sprake is of kan zijn van een omvangrijke afvloeiing van kapitaal naar het buitenland of toevloeiing van kapitaal naar Nederland.

Bevoegdheden van DNB

DNB heeft twee kerntaken. Hij is de prudentieel toezichthouder op de financiële markten en daarnaast de centrale bank. Bij het uitvoeren van het prudentieel toezicht richt DNB zich op het financiële stelsel als zodanig (macroprudentieel) en de individuele instellingen (microprudentieel). Hoewel het systeemtoezicht een van de hoofddoelen is van het financieel toezicht, komt in de door de commissie onderzochte periode vooral het microprudentieel toezicht terug in de wet- en regelgeving. De invulling van het toezicht is gericht op zowel de financiële soliditeit als de structurele soliditeit van de instellingen.³

¹ Kamerstuk 29 708, nr. 3.

² De minister beschikt in het kader van zijn uitvoeringstoezicht ook over een aantal bevoegdheden jegens de toezichthouders, bijvoorbeeld over de bevoegdheid om bestuurders bij DNB en de AFM te benoemen, bevoegdheden ten aanzien van de financiële verantwoording van de toezichthouders en de bevoegdheid om in geval van ernstige taakverwaarlozing de taken van de toezichthouders «over te nemen».

³ Onderscheid ontleend aan het rapport van de commissie van onderzoek DSB Bank, Den Haag, 23 juni 2010.

Financiële versus structurele soliditeit

DNB richt zijn toezicht onder meer op de financiële soliditeit van individuele instellingen. Deze soliditeit blijkt uit de financiële gegevens van instellingen over hun vermogenspositie, solvabiliteitspositie en liquiditeitspositie. De toezichthouder kijkt naar de financiële gegevens in relatie tot de eisen die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Daarbij wordt gekeken naar de positie van een instelling op een bepaald moment. Ook worden scenario's ontwikkeld om te bezien of een instelling risico's loopt en eventuele maatregelen genomen moeten worden om de financiële soliditeit zeker te stellen. In zijn toezicht kan DNB sturend optreden. Hij kan verplichtingen opleggen indien een instelling niet voldoet aan bijvoorbeeld solvabiliteitseisen. De financiële soliditeit van een instelling is niet alleen het gevolg van externe factoren, zoals de ontwikkelingen op de financiële markten, maar ook van het beleid dat een instelling zelf voert. Daarbij spelen onder meer de kwaliteit van het (risico)management, de deskundigheid van beleidsbepalers bij een bank, de zeggenschapsstructuur en de bedrijfsvoering een rol. De wet- en regelgeving is voor dit onderdeel van het toezicht gericht op de kwaliteit van de financiële instelling, de zogenaamde structurele soliditeit. De eisen die worden gesteld zijn meestal van een algemener karakter. De financiële instelling maakt zelf (beleids)keuzes om een gesteld doel te bereiken.

Prudentieel toezichthouder: taken en verantwoordelijkheden

Het wettelijke instrumentarium waarover DNB beschikt is onder meer gericht op het toelaten van instellingen tot de financiële markten. DNB is op grond van de Wft bevoegd tot afgifte van vergunningen aan nieuwe toetreders op de financiële markten. Verder hebben vergunninghouders die door een fusie of overname «van gedaante veranderen» daarvoor eerst een verklaring van geen bezwaar (vvgb) nodig.¹ DNB kan een vergunning of vvgb wijzigen, intrekken of beperken dan wel daaraan nadere voorschriften verbinden.² DNB beschikt niet alleen over bevoegdheden met betrekking tot de toelating tot de markten; ook handhaving (controle op de naleving) behoort tot zijn taak.³ In dat kader beschikt hij over de volgende bevoegdheden en interventie-instrumenten:

- bevoegdheid tot vordering van inlichtingen;
- aanwijzingsbevoegdheid;
- maatregel van (stille) curatele;
- oplegging van een last onder dwangsom;
- oplegging van een bestuurlijke boete;
- publicatie van maatregelen en waarschuwingen;
- aanvragen noodregeling.

DNB kan ook via een waarschuwingsbrief of een normoverdragend gesprek het gewenste effect met betrekking tot naleving bereiken. Op deze wijze kan het inzetten van formele maatregelen voorkomen worden. Enkel wanneer wettelijke instrumenten worden ingezet en indien een instelling onder formeel toezicht staat, moet een instelling zich voegen naar de eisen van DNB. Tegen de beslissingen die DNB neemt op basis van de wettelijke bevoegdheden kan een instelling in de regel in bezwaar en beroep gaan.

¹ Artikelen 3:95 en 3:96 Wft.

² Artikel 1:104, eerste lid, Wft. Voor wijziging en intrekking van de vvgb gelden dezelfde regels als voor de vergunningverlening.

³ DNB beschikt over de bevoegdheden uit titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. De Wft voorziet in bevoegdheden, specifiek gericht op het toezicht op de financiële markten (afdelingen 1.4.2 en 1.5.2 Wft).

Box 10.1 Toezicht op buitenlandse instellingen op de financiële markten

Aangrijpingspunt voor het toezicht in het Nederlandse stelsel is een afzonderlijke entiteit (meestal een rechtspersoon). Per rechtspersoon wordt bezien of sprake is van vergunningplicht. In geval van

buitenlandse instellingen kan grofweg op drie manieren sprake zijn van handelen in Nederland:

- i) via een dochtermaatschappij. Deze is, in essentie, een Nederlandse bank die deel uitmaakt van een buitenlandse groep. De dochter heeft een eigen Nederlandse bankvergunning, neemt deel aan het Nederlandse depositogarantiestelsel en staat onder volledig toezicht van DNB.
- ii) via een bijkantoor. Een bijkantoor is in wezen een filiaal in Nederland van een bank uit een andere EER-lidstaat. Het bijkantoor heeft een buitenlandse bankvergunning, valt onder het buitenlandse depositogarantiestelsel en staat onder beperkt toezicht van DNB. DNB houdt slechts toezicht op de liquiditeit van het bijkantoor. Het bredere solvabiliteitstoezicht en het toezicht op de governance geschiedt door de toezichthouder in de «home state» ofwel de lidstaat van herkomst.
- iii) via het aanbieden van diensten. Wanneer een Europese bank in Nederland actief is zonder vaste inrichting (zonder kantoor) is sprake van dienstverrichting. In dit geval heeft DNB vrijwel geen toezichtbevoegdheden.

In de praktijk maakt een rechtspersoon veelal deel uit van een groep of netwerk van rechtspersonen. Die rechtspersonen kunnen van Nederlandse nationaliteit zijn, maar het komt ook vaak voor dat Nederlandse rechtspersonen via financierings- en zeggenschapsstructuren zijn verbonden met rechtspersonen van een andere «nationaliteit». Het kan gaan om een band met een moeder die zelf geen vergunningplichtige activiteiten verricht, maar ook om een band met een rechtspersoon met een eigen vergunningplicht in Nederland of een andere (Europese lid)staat.

Uitgangspunt is dat toezicht wordt gehouden op de vergunninghoudende entiteit. Groepen waarmee die entiteit zijn verbonden, vallen als zodanig buiten het toezicht, tenzij zij zelf als entiteit activiteiten uitoefenen op grond waarvan zij vergunningplichtig zijn. Dat is anders wanneer sprake is van een financieel conglomeraat (fico) in de zin van de Wft. Fico's zijn (kort gesteld) grote conglomeraten met zowel een bank- als een verzekeringspoot die in onderlinge relatie tot elkaar een substantiële grootte hebben.¹ Ingeval er sprake is van een fico kan DNB eisen stellen over onder meer de kapitaaltoereikendheid (art. 3:296 Wft), rapportageverplichting inzake risicoconcentraties (regelmatig en ten minste jaarlijks) (art. 3:297 Wft), rapportageverplichting inzake significante intragroepsovereenkomsten en -posities (art. 3:298 Wft) en het zorg dragen voor zodanige bedrijfsvoering dat de financiële soliditeit van het fico en de entiteiten daarvan niet in gevaar wordt gebracht. In geval van een fico met entiteiten in meerdere lidstaten wijst DNB in overleg met de betrokken toezichthouders in andere lidstaten een coördinator aan die verantwoordelijk is voor de coördinatie en uitoefening van het toezicht op het fico (art. 3:293 Wft). Op die manier kan een fico integraal worden beoordeeld.

¹ Artikel 3:290 Wft geeft de precieze voorwaarden.

Verantwoordelijkheden van DNB als centrale bank

De Europese Centrale Bank (ECB) biedt banken de mogelijkheid om tegen onderpand liquiditeit van de ECB te krijgen. Bij gebrek aan toereikend bij de ECB beleenbaar onderpand kunnen instellingen een aanvraag doen bij DNB voor een noodlening, de zogeheten Emergency Liquidity Assistance (ELA).

«Wanneer een systeemrelevante, solvabele financiële instelling op korte termijn niet aan haar betalingsverplichtingen kan voldoen en niet in staat is om via reguliere kanalen geld aan te trekken, kan liquiditeitssteun verleend worden. In Nederland is DNB «lender of last resort»».¹

Artikel 8, eerste lid, van de Bankwet 1998 stelt dat DNB bevoegd is tot «het verrichten van krediettransacties voor zover deze gedekt zijn door toereikend onderpand. Deze bepaling betreft zowel de reguliere monetaire beleidstransacties van DNB als eventuele bijzondere kredietverlening.»² Onder welke voorwaarden ELA mag worden verstrekt, is niet nader wettelijk geregeld. Ten principale is DNB uiterst terughoudend bij de eventuele verlening van ELA. Een reden om ELA te verstrekken kan het systeemrisico zijn: het risico dat het gehele bancaire systeem wordt besmet door het omvallen van een bank. DNB informeert de minister van Financiën tijdig over het verschaffen van een bijzonder krediet en zijn afwegingen en besluitvorming ter zake. De minister is gehouden deze informatie geheim te houden op grond van 1:89 Wft.

Bevoegdheden van de AFM

De AFM heeft in grote lijnen dezelfde bevoegdheden als DNB bij vergunningverlening en handhaving. Het uitgangspunt is dat de toezichthouder op wiens terrein zich de werkzaamheden van de vergunningvragende instantie primair afspelen, bevoegd is een vergunning te verstrekken. De AFM is vergunningverlenende toezichthouder voor effectenbeurzen (gereguleerde markten), beleggingsondernemingen, beleggingsinstellingen, financieel dienstverleners en accountantsorganisaties. DNB is vergunningverlenende toezichthouder voor banken, verzekeraars en pensioenfondsen.

Soms is sprake van kleine verschillen in bevoegdheden tussen DNB en de AFM, die verband houden met de specifieke functie in het kader van het toezicht. Zo beschikt de AFM over de bevoegdheid om een aanwijzing te geven tot opschorting van de handel in een bepaald financieel instrument. DNB beschikt als enige over de bevoegdheid om een formele aanwijzing te geven zonder dat sprake is van een overtreding indien hij «tekenen ontwaart van een ontwikkeling die het eigen vermogen de solvabiliteit of de liquiditeit van die financiële instelling in gevaar kunnen brengen (art. 1:75, tweede lid, Wft)».

DNB en de AFM hanteren een verschillende benaderingswijze bij de aanpak van de handhaving. Dit is te verklaren door de aard van de normen waarop wordt toegezien. Het toezicht door DNB moet veelal in vertrouwelijkheid en met de nodige omzichtigheid plaatsvinden vanwege het belang van de prudentiële normen (de financiële gezondheid van de instelling staat op het spel) en de negatieve neveneffecten die zouden kunnen optreden wanneer zijn optreden bekend zou worden. Daarentegen is voor de AFM handhaving van gedragsnormen in de openbaarheid met gebruikmaking van instrumenten als de openbare waarschuwing vaak minder risicovol en effectiever.

¹ Kamerstuk 28 122, nr. 18.

² Kamerstuk 28 122, nr. 18.

In de Wft is het nodige geregeld met betrekking tot de samenwerking tussen DNB en de AFM. Zo bepaalt de Wft dat beide toezichthouders elkaar om een zienswijze moeten vragen indien zij bepaalde handhavingmaatregelen nemen of beslissingen omtrent vergunningverlening, -wijziging of -intrekking.¹ Zij mogen op grond van de wet informatie, ook als die toezichtvertrouwelijk is, met elkaar delen.² De samenwerkingsafspraken tussen DNB en de AFM zijn neergelegd in een convenant. Dit convenant is per 7 juni 2011 gewijzigd. Het bevat een aantal nieuwe bepalingen over het uitwisselen van informatie in het kader van de kredietbeoordelingbureaus, over voorgenomen externe communicatie en over internationale beleidsmatige en regelgevende activiteiten.

10.2.2 Verhouding tussen de minister van Financiën, de minister-president en de ministerraad

De Nederlandse Grondwet kent het begrip «kabinet» niet, maar wel de begrippen regering en ministerraad. De regering, zoals omschreven in artikel 42, bestaat uit de Koning en de ministers, waarbij de Koning onschendbaar is en de ministers de verantwoordelijkheid dragen. Ingevolge de artikelen 44 en 45 van de Grondwet is de vakminister bevoegd om zelfstandig beslissingen te nemen op het terrein waarvoor hij verantwoordelijkheid draagt. De ministers (zonder hun staatssecretarissen) vormen met elkaar de ministerraad, waarvan de minister-president (eerste minister) de voorzitter is. De ministerraad is geen zelfstandig besluitvormend orgaan. In de wetgeving worden geen bevoegdheden rechtstreeks aan de ministerraad toegekend. Bevoegdheden berusten bij de individuele ministers. Zij gaan over het beheer van hun eigen begroting. Toch speelt de ministerraad – en de minister-president als voorzitter – een belangrijke rol. In artikel 45 van de Grondwet is de positie van de minister in relatie tot de ministerraad en de minister-president vastgelegd:

- de ministers vormen tezamen de ministerraad;
- de minister-president is voorzitter van de ministerraad;
- de ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid.

De minister-president is als voorzitter van de ministerraad verantwoordelijk voor het naar behoren functioneren van de ministerraad. Hij ziet toe op de totstandkoming van een samenhangend regeringsbeleid en op de uitvoering van de besluiten van de ministerraad (artikel 16 Reglement van Orde). In artikel 4 van het Reglement van Orde (RvO) van de ministerraad is nader bepaald waarover de raad «te dien einde» zoal beraadslaagt:

- voorstellen van wet alvorens deze aan de Raad van State worden aangeboden;
- nota's aan de Staten-Generaal die kunnen leiden tot belangrijke politieke en financiële consequenties;
- het bekendheid geven aan beleidsvoornemens in welke vorm dan ook, die van invloed kunnen zijn op de positie van het kabinet, of die belangrijke financiële consequenties kunnen hebben, benevens beleidsvoornemens van een minister die het beleid van een andere minister kunnen raken en waarover het bereiken van overeenstemming niet mogelijk is gebleken;
- de voorbereiding van het Nederlandse standpunt ten behoeve van vergaderingen van de Raad van de Europese Unie.

¹ Kamerstuk 32 466, nr. 1.

² Toezichtvertrouwelijke informatie op grond van de Wet toezicht financiële verslaglegging en Wet toezicht accountantsorganisaties kan door de AFM niet worden gedeeld met DNB.

Over andere aangelegenheden bij welke het regeringsbeleid betrokken kan zijn, plegen de ministers overleg met de minister-president. Indien het overleg niet tot overeenstemming leidt, worden deze aangelegenheden in de raad gebracht.¹ Het RvO bepaalt dat de minister niet mag handelen tegen een besluit van de raad.² Op deze manier wordt de eenheid van het regeringsbeleid gewaarborgd. Van der Pot/Donner zegt hierover:

«Regeringbeleid wordt door elke minister als hoofd van zijn ministerie gevoerd – doch om dat te kunnen doen is telkens overleg met ambtgenoten nodig opdat de vloot bijeen blijft, althans in samenhang opereert. (...) Het is in de eerste plaats aan de minister-president om ervoor te zorgen dat de ministers voldoende voeling met elkaar houden, maar die zorg is niet alleen bij hem; zij is de taak van iedere minister op zijn gebied: voor de minister van financiën is dat onmiddellijk evident, maar wie erop let, vindt vergelijkbare taken van de andere ministers.»³

10.3 Handelen voorafgaand aan de crisis: de preparatiefase en alarmeringsfase

10.3.1 De preparatiefase

In de *preparatiefase* worden voorbereidingen getroffen om een mogelijke crisis het hoofd te bieden. Deze fase is gericht op planvorming, zoals het opstellen van scenario's en handboeken waarin afspraken over de taakverdeling, communicatielijnen en de verwachte respons van verschillende instanties zijn vastgelegd. Ook wordt in deze fase nagedacht over mogelijke vormen van crisismaatregelen. In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze DNB, het ministerie van Financiën en het kabinet zich voorbereid hebben op een financiële crisis. Het handelen in de verschillende fases door de AFM wordt samengenomen in subparagraaf 10.3.2. De reden hiervoor is dat de genomen maatregelen van de AFM in relatie tot de kredietcrisis beperkt in omvang zijn.

DNB

Voorafgaand aan de crisis heeft DNB deelgenomen aan een aantal crisisoefeningen. Zo heeft in 2006 een oefening plaatsgevonden binnen het Europese Stelsel van Centrale Banken (ESCB) en in 2007 is binnen het Economisch en Financieel Comité (EFC) geoefend met een scenario waarin een middelgrote bank in liquiditeitsproblemen komt. Deze crisisoefeningen hebben op 12 februari 2007 geleid tot een Memorandum of Understanding (MoU) tussen DNB en het ministerie van Financiën over informatie-uitwisseling en overleg inzake financiële stabiliteit en crisismangement.⁴ In het MoU is vastgelegd dat DNB verantwoordelijk is voor uitvoering van het monetaire beleid en liquiditeitssteun. DNB is als enige instantie bevoegd om (nood)kredieten te verstrekken. Voor het verstrekken van liquiditeiten tijdens crises, de Emergency Liquidity Assistance (ELA), heeft DNB zijn rol en werkzaamheden inzake ELA in 1999 opnieuw bezien. Naar aanleiding van de ervaringen bij het faillissement van Van der Hoop Bankiers is dit in 2006 wederom gebeurd. Daarbij is aandacht besteed aan informatieverstrekking aan de minister van Financiën en buitenlandse toezichthouders.⁵

DNB toetst het interventie-instrumentarium, maar neemt geen stappen om zijn instrumentarium uit te breiden

Kort na de overname van ABN AMRO in 2007 maakt DNB zich zorgen over Fortis. In de aanloop naar de acute crisis bij Fortis leiden deze zorgen tot

¹ In enkele gevallen is ook in bijzondere wetgeving bepaald dat besluiten eerst aan de ministerraad moeten worden voorgelegd, zoals bijv. de aanleg of uitbreiding van een gasinfrastructuur (art. 29c van de Gaswet) of de toewijzing van frequentieruimte (art. 6.23 van de Mediawet 2008).

² Artikel 12, tweede lid, RvO ministerraad.

³ Van der Pot/Donner, Deventer: Kluwer, 2001, blz. 446 en Van der Pot/Donner 2006, blz. 528.

⁴ Memorandum of Understanding, Afspraken tussen De Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën over informatie-uitwisseling en overleg inzake financiële stabiliteit en crisismangement, 12 april 2007.

⁵ Gegevens verstrekt door DNB per brief d.d. 25 maart 2011.

verschillende initiatieven, waaronder het zogenoemde project Tristan in het voorjaar van 2008. Dit project behelst een intern onderzoek naar mogelijke scenario's, mocht een systeemrelevante instelling, waarbij Fortis als voorbeeld wordt gebruikt, in serieuze problemen komen doordat het vertrouwen steeds verder afbrokkelt. Dit onderzoek wordt dus uitgevoerd op het moment dat zich al vele problemen op de financiële markten voordoen. In april 2008 wordt de directie van DNB geïnformeerd over de uitkomsten van het project.¹ Geconcludeerd wordt dat het instrumentarium (met name dat gericht op faillissementswetgeving) ontoereikend is en moet worden uitgebreid. De wijze waarop het instrumentarium uitgebreid moet worden, wordt onderzocht in een vervolgonderzoek.

Uit de stukken die de commissie heeft bestudeerd, komt niet naar voren dat DNB het ministerie van Financiën voor eind 2008 een voorstel doet tot het uitbreiden van dit instrumentarium. In de verhoren is het beeld geschetst dat over deze problematiek onderling wel gesproken is. De heer Wellink, toen president van DNB, vertelt hierover:

Vraag: «Een van de conclusies van dat onderzoek was dat het instrumentarium op dat moment tekortschoot. Hebt u dat op dat moment gedeeld met het ministerie van Financiën?»

De heer Wellink: «Ik denk dat er permanent contact is geweest met het ministerie van Financiën. Er is contact geweest in de gemengde werkgroepen. Ongetwijfeld is er iets gezegd over het onvoldoende instrumentarium. Dat is niet helemaal een wonder, omdat men inmiddels ook internationaal begon te piekeren over de vraag of ons instrumentarium op dit moment voldoende was. In onze analyse zijn wij tot de conclusie gekomen dat met name het crisisresolutiemechanisme onvoldoende is, zeker in een wereld waarin grensoverschrijdend gewerkt wordt. Het heeft ons tot december de tijd gekost om met een product te komen dat wij eerlijk gezegd nog niet voldoende rijp achtten om ermee naar het departement te gaan, maar ...»

Vraag: «De analyse dat het instrumentarium tekortschoot hebt u gedeeld met Financiën. Wanneer werd dat gedeeld? Hebt u daar een beeld van?»

De heer Wellink: «Ik weet dat er tijdens de genoemde werkgroepen wel eens is gesproken over de vraag waar wij mee bezig waren. Ik denk overigens dat Financiën zich dit bij tijd en wijle zelf ook gerealiseerd heeft. Wij raken immers aan iets wat een heel fundamenteel en diep probleem is. Europa heeft nog steeds geen Europese faillissementswetgeving.»²

Op basis van het onderzoek wordt DNB ook duidelijk dat de gevolgen van het omvallen van een systeembank zeer groot zijn. Niet alleen zijn er directe gevolgen, bijvoorbeeld voor klanten, maar er zijn ook aanzienlijke indirecte gevolgen. Zo zouden andere financiële instellingen bezittingen van de failliete bank moeten afwaarderen en daardoor in de problemen kunnen komen. Het vertrouwen in banken zou kunnen afkalven.³ Deze conclusies zijn geen aanleiding geweest voor DNB om, al dan niet in samenspraak met het ministerie van Financiën, na te denken over mogelijke instrumenten die zouden kunnen worden ingezet om deze indirecte effecten aan te pakken. Beleidskeuzes ten grondslag aan het

¹ DNB, interne publicatie Tristan: Instrumenten in tijden van crisis, notulen BVD 4 maart 2008.

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

³ DNB, De Nederlandse crisismaatregelen ter bestrijding van de acute problemen in het financiële stelsel, blz. 6.

verlenen van solvabiliteitssteun of het verstrekken van garanties worden voor oktober 2008 niet doordacht.

Het ministerie van Financiën

Wanneer liquiditeitsproblemen niet meer op te lossen zijn door het verstrekken van krediet tegen toereikend onderpand of overgaan in solvabiliteitsproblemen, heeft DNB geen instrumenten meer om in te zetten. Zoals in het wettelijk kader is toegelicht, is op dat moment de minister van Financiën degene die de nodige maatregelen kan treffen door bijvoorbeeld solvabiliteitssteun te bieden aan financiële instellingen.¹ Op verzoek van de Kamer heeft de minister van Financiën in 2003 de Kamer geïnformeerd over de verschillende mogelijkheden die tot doel hebben de stabiliteit te handhaven, dan wel de stabiliteit te herstellen nadat een verstoring heeft plaatsgevonden. Wanneer individuele financiële instellingen in de problemen komen, kan volgens de minister de inzet van de volgende instrumenten worden overwogen:

- *private sector oplossingen*: Het Europees Economisch en Financieel Comité (EFC) heeft volgens de minister gesteld dat private sector oplossingen (gedefinieerd als die oplossingen waarbij geen gebruik gemaakt wordt van publieke middelen) altijd de voorkeur hebben. Bij private sector oplossingen kan gedacht worden aan fusies of overnames, waarbij de centrale bank als «bemiddelaar» kan optreden;
- *liquiditeitssteun*: Wanneer een systeemrelevante, solvabele financiële instelling op korte termijn niet aan haar verplichtingen kan voldoen en niet in staat is om via reguliere kanalen geld aan te trekken, kan liquiditeitssteun verleend worden door DNB als «lender of last resort»;
- *overheidsgarantie en/of herkapitalisatie*: Wanneer een mogelijk faillissement van een financiële instelling de potentie heeft om een systeemcrisis te veroorzaken, kan de minister van Financiën in het uiterste geval besluiten de instelling te herkapitaliseren (solvabiliteitssteun) of overheids garanties voor één of meerdere financiële instellingen te verstrekken. In geval van herstructurering van het bankwezen is het volgens de minister gebruikelijk, onder verwijzing naar een publicatie van het IMF, dat een «Bank Restructuring Agency» wordt opgericht onder het ministerie van Financiën vanwege de rol van Financiën als «guardian of the public purse»;
- *Liquidatie*: Wanneer systeemrisico's beperkt zijn of de kosten van een interventie hoger zijn dan de potentiële opbrengsten, kunnen de autoriteiten ervoor kiezen de getroffen instelling(en) onder de desbetreffende (insolvabiliteits)wetgeving te liquideren.¹

Zoals toegelicht heeft voorafgaand aan de crisis een aantal oefeningen plaatsgevonden waaraan behalve vertegenwoordigers van DNB ook medewerkers van het ministerie van Financiën hebben deelgenomen. In de oefeningen zijn problemen bij een financiële instelling gesimuleerd. Naar aanleiding van deze crisioefeningen is door het ministerie van Financiën het Handboek beheersing financiële crises in de financiële sector (Handboek solvabiliteitssteun) opgesteld.¹ Dit handboek is eind september 2008 gereed. In het handboek wordt de bestaande taakverdeling tussen DNB (liquiditeitssteun) en het ministerie van Financiën (solvabiliteitssteun) bevestigd. Daarnaast wordt in het handboek het instellen van een crisisteam binnen Financiën met daarbij behorende verantwoordelijkheden voor de deelnemers beschreven. Voorts wordt in het handboek ingegaan op de kosten-batenafweging van de inzet van publieke middelen. Ook wordt in het handboek opnieuw de in 2003 met de Kamer gedeelde mogelijkheden om de stabiliteit te handhaven, dan wel te herstellen, uiteengezet. Het handboek bevat echter geen concrete

¹ Gegevens verstrekt door het ministerie van Financiën per brief d.d. 25 maart 2011.

uitwerkingen van deze oplossingen, beleidskeuzes of omschrijvingen van mogelijke crisismaatregelen indien zich solvabiliteitsproblemen bij individuele financiële instellingen voordoen.

Het is de commissie op basis van het dossieronderzoek en de openbare verhoren gebleken dat er op het ministerie van Financiën ten tijde van de crisis weinig bekend is over de wijze waarop de minister van Financiën zijn bevoegdheden zou kunnen inzetten. Er is beperkt nagedacht over mogelijke beleidskeuzes die bij overheidsingrijpen in financiële instellingen met solvabiliteitsproblemen aan de orde zouden kunnen komen. Uit het onderzoek van de commissie komt niet naar voren dat het Handboek solvabiliteitssteun tijdens de crisis als leidraad is gebruikt. De heer Bos, toenmalig minister van Financiën, licht toe:

Vraag: «Was er voor de val van Lehman in uw ogen voldoende instrumentarium voorhanden om eventueel een solvabiliteitscrisis op te lossen?»

De heer Bos: «Het was eigenlijk tot die tijd geen groot onderwerp van gesprek geweest. Ik had zelf vanaf februari 2007 tot september 2008, de val van Lehman Brothers, niet te maken gehad met individuele instellingen die in solvabiliteitsproblemen kwamen. Ook in de recente geschiedenis in Nederland kenden wij dat soort gevallen niet. Wij hadden ons niet buitengewoon verdiept in de vraag of wij voldoende instrumenten hadden omdat wij ons er niet van bewust waren dat wij ze wel eens heel snel nodig zouden kunnen hebben.»¹

Vraag: «(...) Als de Nederlandsche Bank belt met de mededeling dat er een bank in solvabiliteitsproblemen is, lijkt mij dat iemand iets moet kunnen doen bij het ministerie van Financiën.»

De heer Bos: «Dat is uiteindelijk ook wel gebeurd. Ik kon echter niet iets uit de la trekken wat klaar lag en waar diep over was nagedacht.»¹

In zijn openbaar verhoor heeft de heer Van Wijnbergen kanttekeningen geplaatst bij het gebrek aan voorbereiding op het ministerie van Financiën. Hij wijst daarnaast op het feit dat noodzakelijke beleidskeuzes niet zijn doordacht.

De heer Van Wijnbergen: «(...) Het is niet alleen een kwestie van een draaiboek hebben liggen; je moet ook een aantal beleidskeuzes doordacht hebben voordat het moment daar is. Wanneer treed je in welke omstandigheden hoe op? Als je een mooi draaiboek hebt, kijk je ook of je alle instrumenten hebt om het uit te voeren en of het juridisch allemaal goed kan lopen. Dat zou je eigenlijk allemaal moeten doen voordat de crisis komt. [...] Men was dus gewoon niet voorbereid. Ik denk dat men toch te lang heeft gedacht dat crises die het niveau van een hoop bankiers te boven gaan, hier niet zouden gebeuren. Die waren ook al heel lang niet gebeurd, hoewel ze in West-Europa natuurlijk wel een aantal malen eerder gebeurd zijn, zoals in Zweden aan het begin van de jaren negentig. Men had dus gewaarschuwd kunnen zijn, maar men was dat niet.»²

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Van Wijnbergen, 18 november 2011.

Het instrumentarium om de stabiliteit van het financiële stelsel te beschermen en de financiële crisis te beheersen, inclusief alle beleidskeuzes die daarbij een rol spelen, is door het ministerie van Financiën tijdens de crisis ontwikkeld.

Informatie-uitwisseling tussen DNB en het ministerie van Financiën

In het MoU dat DNB en het ministerie van Financiën in 2007 overeenkomen, wordt vastgelegd dat DNB verantwoordelijk is voor het uitvoeren van het monetaire beleid en liquiditeitssteun. Het ministerie van Financiën is bevoegd om solvabiliteitssteun te verlenen aan financiële instellingen. Daarnaast wordt DNB in het MoU aangewezen als eerste crisismanager indien zich een financiële crisis voordoet. Over het uitwisselen van informatie tussen het ministerie en DNB wordt in het MoU het volgende afgesproken:

«Indien DNB tekenen ontwaart van een crisis bij een financiële onderneming informeert DNB de minister tijdig over zijn beoordeling van de situatie en de eventuele crisismaatregelen. Indien door ontwikkelingen bij een financiële onderneming of anderszins de stabiliteit van het financiële stelsel wordt bedreigd, vindt onverwijld overleg en informatie-uitwisseling plaats tussen DNB en de minister. De informatie-uitwisseling geschiedt met inachtneming van de wettelijke geheimhoudingsbepalingen.»¹

Aangezien deze afspraak stelt dat de informatie-uitwisseling moet geschieden met inachtneming van de wettelijke geheimhoudingsbepalingen, voegt het MoU op dit punt niets toe aan de informatieverstrekking onder reguliere omstandigheden.² Hierdoor is juridisch gezien nauwelijks vertrouwelijke gegevensuitwisseling mogelijk, ook niet tijdens een ernstige crisis.

Uit onderzoek van de commissie is gebleken dat het MoU tijdens de crisis niet leidend is geweest. De minister van Financiën heeft gefungeerd als crisismanager. Ook de afspraken betreffende informatie-uitwisseling zijn niet altijd nagekomen tijdens de crisis. Het feit dat DNB op grond van de wet geen informatie over instellingen met de minister mag delen, lijkt in de acute crisisfase niet of nauwelijks problemen te hebben veroorzaakt. De heer Gerritse, toenmalig thesaurier-generaal op het ministerie van Financiën, vertelt hierover:

Vraag: «Er was dus een duidelijke afspraak met DNB: dit zijn de situaties waarin u de telefoon moet pakken en het ministerie moet bellen.»

De heer Gerritse: «Ja.»

Vraag: «Zijn in uw beleving die afspraken ook nagekomen? Of hebt u een moment gehad waarop u dacht: ze hadden wel eerder mogen bellen?»

De heer Gerritse: «Nee. Ik heb de indruk dat niet alleen in het kader van dat memorandum, maar sowieso de relatie tussen het ministerie en DNB altijd erg open is geweest en dat op het moment dat het nodig was in elk geval de president van DNB zaken onmiddellijk met de minister besprak.»

¹ Memorandum of Understanding, Afspraken tussen De Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën over informatie-uitwisseling en overleg inzake financiële stabiliteit en crisismanagement, 12 april 2007.

² In een convenant kan ook niet worden afgeweken van de wettelijke regeling (tenzij de wet dat zou toestaan).

Vraag: «In algemene zin bent u tevreden over de informatieverstrekking vanuit DNB?»

De heer Gerritse: «Als wij iets nodig hadden, kregen wij iets van DNB. DNB meldde zich op het moment dat het misschien nodig was. Voor zover DNB die informatie kon hebben, is dat goed gelopen.»¹

Wel is tijdens de crisis gebleken dat vanwege de strikte bepalingen omtrent toezichtvertrouwelijke informatie het onduidelijk is op welk moment DNB zich bij het ministerie moet melden indien zich mogelijke solvabiliteitsproblemen voordoen. Tijdens de crisis heeft DNB de problemen pas bij het ministerie neergelegd op het moment dat overheidsingrijpen onvermijdelijk was.

De heer Bos: «(...) Ik denk in toenemende mate dat de manier waarop onze Wet financieel toezicht werkt niet meer van deze tijd is. Ik zal proberen dat uit te leggen. Als je probeert om de Wet financieel toezicht samen te vatten, luidt artikel 1 «als u niets van de toezichthouder hoort, mag u ervan uitgaan dat alles oké is» en luidt artikel 2 «als u wel iets van de toezichthouder hoort, is het te laat». Dat is eigenlijk de manier waarop de Wet financieel toezicht werkt. (...)»²

Het kabinet

Op kabinetsniveau hebben geen oefeningen plaatsgevonden waarbij een financiële crisis is gesimuleerd en zijn dergelijke scenario's ook niet uitgewerkt. In geval van een crisis of dreigende crisis die de (nationale) veiligheid van Nederland bedreigt, is op kabinetsniveau wel een speciale crisisstructuur opgezet. In het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming zijn afspraken gemaakt over de te volgen procedures en de besluitvormingsstructuur voor het beheersen van een crisis. Het handboek is van toepassing op alle (dreigende) crisissituaties die een interdepartementaal gecoördineerd optreden van de rijksoverheid vereisen. Onder een nationale crisis wordt in het handboek verstaan:

«Een gebeurtenis waarbij de nationale veiligheid (zie hierna hoofdstuk III) in het geding is doordat één of meerdere vitale belangen worden aangetast en waarbij de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven. De structuren van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming treden dan in ieder geval in werking.»³

Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming is vastgesteld door de ministerraad. In het handboek is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aangewezen als coördinerend minister voor crisisbeheersing. Hij is verantwoordelijk voor de inrichting, de werking, de samenhang en de integrale aanpak van het crisisbeheersingsbeleid en het bijbehorende stelsel. Daarnaast bevordert het Nationaal CrisisCentrum de samenhang in de besluitvorming.³

Op rijksniveau is ieder ministerie zelf verantwoordelijk voor de te nemen crisisbeheersingsmaatregelen (preparatie, respons en herstel) op het eigen beleidsterrein en de financiering daarvan. Een ministerie is eveneens verantwoordelijk voor het stellen van kaders voor de crisisbeheersingsmaatregelen te nemen door de vitale bedrijven, instellingen en objecten, voor zover deze entiteiten onder haar verantwoordelijkheid vallen.³

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

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

³ Kamerstuk 29 668, nr. 28.

De nationale crisisstructuur biedt een crisismanagementsysteem dat gericht is op het beheersen van bedreigingen voor de nationale veiligheid of volksgezondheid, maar is niet ingericht op het beheersen van financiële crises. De financiële crisis in 2008/2009 kan niet gekenmerkt worden als een bedreiging voor de nationale veiligheid. De financiële crisis heeft echter wel een interdepartementaal karakter gehad: hoewel de crisis zich primair op het terrein van de minister van Financiën afspeelt, zijn de problemen al snel van een aard en omvang dat ze ook gevolgen hebben voor de reële economie en daarmee de portefeuille van de minister van Financiën overstijgen. Gedurende het onderzoek van de commissie zijn geen aanwijzingen gevonden dat tijdens de crisis gebruik is gemaakt van de nationale crisisstructuur.

10.3.2 De alarmeringsfase

De problemen op de hypotheekmarkt in de Verenigde Staten leiden in 2007 tot twijfels over de gezondheid van de Nederlandse financiële instellingen. Deze paragraaf licht toe op welke wijze de toezichthouders, het ministerie van Financiën en het kabinet deze signalen geïdentificeerd hebben en onderzocht hebben waar zich eventuele risico's zouden kunnen materialiseren.

DNB

In aanloop naar de crisis heeft DNB zijn toezichtstaken geïntensiveerd. Zo zijn de bestaande structuren binnen de organisatie van DNB vooraf en tijdens de crisis steeds verder versterkt.¹ Het belangrijkste overkoepelend orgaan binnen DNB is de directievergadering. Deze opereert op basis van collegiaal bestuur en komt wekelijks bij elkaar. De directie neemt de belangrijkste beslissingen ten aanzien van de toezicht- en centrale banktaken en wordt daarbij gevoed door de zogeheten Coördinatiegroep Financiële Stabiliteit (hierna: coördinatiegroep FS). Deze groep is opgericht in 2004 en identificeert cross-sectorale risico's en kwetsbaarheden. De directie beslist over maatregelen om die risico's en kwetsbaarheden aan te pakken. De coördinatiegroep FS bestaat uit het (senior) management van de divisies betalingsverkeer, Financiële Markten, Financiële Stabiliteit, Economisch beleid en onderzoek en verschillende toezichtdivisies. Onder reguliere omstandigheden komt zij vier keer per jaar bijeen. Vanaf september 2007 wordt de vergaderfrequentie verhoogd naar tweewekelijks. Daarnaast richt DNB na de zomer van 2007 het zogenaamde Crisismonitoringteam (CMT) op. Dit team bestaat uit toezichthouders en managers en is speciaal opgericht om de liquiditeitspositie van Nederlandse banken te monitoren.

Met ingang van 18 maart 2008, daags na de redding van het Amerikaanse Bear Stearns, wordt het Pecunia-overleg ingesteld; dit schort de coördinatiegroep FS op. Op de agenda van het Pecunia-overleg staan de rapportages van het Crisismonitoringteam, projectonderzoek naar het crisisinstrumentarium van DNB en de integratie van ABN AMRO en Fortis. Vanaf 16 september 2008 komt het Pecunia-overleg bijna dagelijks bijeen tot eind oktober. Op 23 februari 2009 wordt het opgeheven en worden onderwerpen weer besproken in het kader van de reguliere directievergaderingen. Aan het Pecunia-overleg nemen soms afgevaardigden van het ministerie van Financiën deel voor het overleg over Fortis/ABN AMRO.²

¹ Gegevens verstrekt door DNB per brief d.d. 25 maart 2011.

² Op 18 oktober 2008 is het ministerie van Financiën bij het Pecunia-overleg aanwezig in verband met de op handen zijnde kapitaalinjectie in ING.

Problemen in het financiële stelsel: solvabiliteit versus liquiditeit

DNB ziet de problemen in de Verenigde Staten als een belangrijke oorzaak van het dalende vertrouwen dat financiële instellingen in elkaar hebben. Instellingen twijfelen aan elkaars solvabiliteitspositie wat resulteert in terughoudendheid om elkaar geld te verschaffen. In augustus 2007 ontstaat een liquiditeitscrisis in het financiële systeem. Begin 2008 blijkt de financiële sector tevens hard geraakt te zijn door afwaarderingen op subprime-activa waardoor de kapitalisatie van instellingen wordt aangetast.¹

De focus van DNB blijft primair op de liquiditeitspositie van instellingen. Het aantal banken dat aan het CMT moet rapporteren loopt op tot 22 in oktober 2007 en daalt naar 8 in februari 2008. DNB overlegt wekelijks met het senior management van de rapporterende instellingen.² Daarnaast wordt door het CMT in de periode eind 2007 en begin 2008 gekeken naar de toereikendheid van de liquidity contingency plannen van de instellingen en moeten tekortkomingen daarin door instellingen worden aangepakt. In december 2007 wordt door DNB ook een gecombineerde micro- en macroliquiditeitsstresstest uitgevoerd om meer inzicht te krijgen in mogelijke liquiditeitsproblemen bij Nederlandse instellingen. In het macroscenario dat daarbij wordt gehanteerd, wordt onder meer uitgegaan van een verdere afkalving van de Amerikaanse huizenmarkt, een val van de dollar ten opzichte van de euro met 40 procent, een wereldwijde groeierugval en een stijgende risicoaversie.² DNB analyseert tevens de mate waarin Nederlandse instellingen zijn blootgesteld aan activa die zijn gerelateerd aan de Amerikaanse huizenmarkt. De heer Houben, divisiedirecteur Financiële Stabiliteit bij DNB, zegt hierover:

Vraag: «De Nederlandsche Bank heeft dus een beeld van de liquiditeitspositie van de verschillende bankinstellingen. U hebt zelf in het begin van uw antwoorden eigenlijk al aangeduid dat in ieder geval achter een liquiditeitscrisis altijd het gevaar schuilt van een solvabiliteitsprobleem, zelfs van een solvabiliteitscrisis. Hoe heeft nu de Nederlandsche Bank dat risico, dat gevaar van de solvabiliteitsproblemen, onder de aandacht gebracht bij de verschillende financiële instellingen? Hoe hebt u dat gedaan? Is daaraan extra aandacht besteed?»

De heer Houben: «Wij probeerden toen de vinger te leggen op de bron van de solvabiliteitsproblemen, dus: waar komen die vandaan? Waar schuilen die solvabiliteitsproblemen? De analyse van toen was dat het overwegend gesecuritiseerde producten van Amerikaanse makelij waren, dus herverpakte leningen, met name subprime, uit de Verenigde Staten, die waren verpakt en doorverkocht in de internationale financiële markten. In het voorjaar van 2008, de periode waarover u het heeft, is in internationaal verband in het kader van het Financial Stability Forum een actieplan van 67 verschillende actiepunten opgesteld die moesten worden doorlopen om beter grip op de zich ontwikkelende crisis te krijgen. Ik denk dat met betrekking tot de vraag die u stelde het belangrijkste onderdeel was om transparant te krijgen wat de waardering was van bepaalde activa en wat dus de infectiegraad was. Dus wat de mate van verliezen was op verschillende activa.»³

DNB legt na deze analyse transparantie-eisen op aan instellingen over hun blootstelling aan complexe subprime gerelateerde producten.⁴ DNB komt tot de conclusie dat de Nederlandse instellingen weliswaar te maken

¹ DNB, De Nederlandse crisismaatregelen ter bestrijding van de acute problemen in het financiële stelsel, blz. 3.

² Gegevens verstrekt door DNB per brief d.d. 25 maart 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Houben, 23 november 2011.

⁴ Dit mede naar aanleiding van de 67 beleidsaanbevelingen van het Financial Stability Forum.

krijgen met her- en afwaarderingen, maar dat zij beperkt last hebben van de subprime-problematiek. DNB geeft dan ook geen signalen af aan het ministerie van Financiën dat men zich zorgen zou moeten maken over de solvabiliteitspositie van instellingen.¹ Uitzondering hierop is de problematiek rondom Fortis.

In de maanden april en mei 2008 constateert DNB, mede als gevolg van de oplossing voor de problemen van Bear Stearns, dat er even sprake lijkt van een adempauze. In mei blijken de toenemende inflatieverwachtingen en aanhoudende onzekerheid over de gezondheid van financiële instellingen opnieuw tot problemen te leiden.² Tot in de zomer van 2008 houdt DNB zijn focus op het probleem van de opdrogende liquiditeitsmarkten in Europa. Hoewel de kapitaalbuffers van instellingen onder druk staan, ziet DNB geen tekenen van een solvabiliteitscrisis en geen aanleiding om zijn kapitaaleisen aan te scherpen. DNB heeft lang gefocust op een onderscheid tussen liquiditeit en solvabiliteit en zijn inzet voornamelijk gericht op het liquiditeitsvraagstuk. Volgens de heer Van Wijnbergen is dit onderscheid echter «niet zo zinnig».

Vraag: «Dus ook in het voorjaar van 2008 had je al met zekerheid kunnen zeggen dat achter het liquiditeitsprobleem en het wantrouwen dat vooral door iedereen werd aangegeven, duidelijk een solvabiliteitsprobleem zat?»

De heer Van Wijnbergen: «Wat ik probeer duidelijk te maken is dat het onderscheid niet zo zinnig is. Ze zijn namelijk niet uit elkaar te houden: de een veroorzaakt de ander en omgekeerd. Ik denk dat het verstandig beleid is als je ervan uitgaat dat er altijd voldoende kapitaalbuffers moeten zijn, alsof het een insolventie-iets is, en dat je daar adequaat op ingrijpt. Dan kom je er wel uit. Als je aanneemt dat het puur liquiditeit is en je je niet afvraagt waar die liquiditeitsangsten vandaan komen, loop je sterk het risico dat je eigenlijk te laat en te zacht ingrijpt en het probleem alleen maar groter wordt.»³

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

DNB heeft naast risico's voor individuele instellingen ook marktbrede risico's gesignaleerd en wijst in de periode tot aan de zomer 2008 ook in het openbaar op risico's en kwetsbaarheden voor het financiële systeem als gevolg van macro-economische onevenwichtigheden. Zo bevat het halfjaarlijkse Overzicht Financiële Stabiliteit (OFS) een overzicht van de gesignaleerde risico's. Intern verbindt DNB daaraan aanbevelingen voor de toezichtsdivisies. DNB kiest er op basis van de macroprudentiële analyses niet voor om op grote schaal instellingen aan te sporen hun buffers te verhogen om het financiële systeem als zodanig te beschermen. Dit besluit is mede ingegeven door het dilemma waarmee DNB zich geconfronteerd ziet bij zijn acties richting instellingen: enerzijds kunnen bepaalde handelingen als gevolg hebben dat de buffers van instellingen worden versterkt, anderzijds kunnen deze handelingen een negatief effect hebben op de marktperceptie over de instelling. De heer Kleijwegt, toen divisiedirecteur Toezicht banken bij DNB, verwoordt dit als volgt voor het besluit van ING om aandelen terug te kopen en interim-dividend uit te keren:

Vraag: «Had dat inkoopprogramma niet halverwege gestopt moeten worden?»

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

² Tijdlijn Internationaal, website DNB.

De heer Kleijwegt: «Achteraf gezien was het fijn geweest als die aandelen niet waren ingekocht. Tot januari 2009 aan toe was het voor financiële partijen heel belangrijk om niet het doelwit van de financiële markten te worden. Ik ben er persoonlijk van overtuigd dat het stopzetten van het inkoopprogramma de aandacht op ING zou hebben gevestigd. Men zou zich hebben afgevraagd of er wat aan de hand was bij ING. ING was toch ruim gekapitaliseerd? Waarom stopt die bank daarmee, terwijl andere partijen dat niet doen? Op de marktperceptie van ING zou dat een negatief effect hebben gehad. Dat geldt ook voor een ander punt in dezelfde sfeer dat toen aan de orde was, namelijk de uitkering van interim-dividend. ING heeft interim-dividend betaalbaar gesteld. Als ING dat voor de crisis niet had gedaan en dus afgeweken was van de bestendige gedragslijn om interim-dividend uit te keren, hadden de markten hun schijnwerpers op ING gericht. Dat moet je absoluut niet willen. Dat mogelijke effect moet je afwegen tegen het feit dat het prettig is om miljarden aan kapitaal binnen de groep te houden. Dat is een moeilijke afweging. Het enkele feit dat je in de perceptie van de markt misschien iets raars doet, kan heel snel een zelfversterkend effect hebben. Een dergelijk vertrouwenseffect moet je proberen te voorkomen.»¹

DNB keert zich uiteindelijk niet tegen de uitbetaling van interim-dividend door financiële instellingen in 2008.

Een tweede oorzaak voor het feit dat DNB geen concrete acties neemt om het financiële systeem te versterken is dat DNB onvoldoende oog heeft voor de verwevenheid van financiële instellingen, onderling en met de reële economie. DNB onderneemt wel acties richting individuele instellingen, maar laat zich daarbij leiden door het microprudentiële toezicht. DNB heeft aangegeven dat vanaf de zomer 2008 er in totaal negen werkstromen ontstaan binnen het CMT. Zo wordt er onder meer gekeken naar fundingprofielen, liquiditeitsmanagement, crisismanagement en afschrijvingen.¹ De commissie constateert dat deze werkstromen pas tot stand komen op het moment dat zich op de financiële markten al vele problemen voordoen.

DNB hanteert het uitgangspunt dat zolang instellingen voldoen aan de prudentiële normen, het financiële systeem als zodanig ook niet in gevaar komt. Onderstaand citaat maakt duidelijk dat DNB oog heeft voor de problemen op de financiële markten, maar het verloop en de omvang van de financiële crisis niet voorziet. Uiteindelijk laat DNB zich verrassen door de snelheid en het abrupte en wereldwijde karakter van de besmetting van instellingen en financiële instellingen.²

Vraag: «Ik kan mij voorstellen dat de toezichthouder die perceptie eerder heeft dan de markt. U hebt informatie die de markt niet heeft. U refereert ook aan de lezing die u in april hebt gehouden. Is tussen april en september ooit bij de Nederlandsche Bank overwogen om de kapitaalratio's voor te bereiden op een «slecht weer»-scenario?»

De heer Wellink: «Ik heb twee fasen van de kredietcrisis genoemd. De liquiditeitsfase hebben wij niet voorzien, maar wij hebben wel intensief het liquiditeitstoezicht verhoogd. U weet dat ongetwijfeld uit de dossiers. U kunt in de dossiers zien dat wij tijdens de fase van de liquiditeitscrisis ook veel strenger naar de solvabiliteit zijn gaan kijken. Wij hebben niet geanticipeerd op de systeemcrisis.

¹ Gegevens verstrekt door DNB per brief d.d. 25 maart 2011.

² Brief DNB aan de minister van Financiën, 13 maart 2009.

Nogmaals, dat heeft niemand. Ik vind dat de vraagstelling eigenlijk niet is wat je niet gedaan hebt in april of in mei, maar waarom je in april of mei niet gezien hebt wat daarna zou gebeuren. Dat is immers het punt. Als je het vanuit die aanvliegroute benadert, kom je ook tot andere conclusies. Dan kom je niet tot de conclusie dat men heeft zitten suffen of niet alert genoeg geweest is. Dan kom je tot de conclusie dat wij in april en in mei de systeemcrisis niet gezien hebben en dat er kennelijk andere dingen aan de hand waren, dat wij onvoldoende data hadden om te kunnen doorgronden dat zich in de financiële sector en tussen de financiële sector en de economie een interactie aan het voltrekken was die tot rampzalige gevolgen zou hebben geleid. Dus als je er zo naar kijkt: onvoldoende data, onvoldoende analytisch framework, zonder enige twijfel.»¹

De AFM

Vanaf de zomer 2007 signaleert ook de AFM toenemende onzekerheid en problemen op de financiële markten. Onder meer naar aanleiding van de afschrijvingen op subprime-hypotheekportefeuilles start de AFM een aantal onderzoeken om de diverse ontwikkelingen in kaart te brengen. Hoewel er volgens de heer Hoogervorst, toenmalig voorzitter van de AFM, een beperkte rol is weggelegd voor de AFM in de aanloop van de crisis, formeert ook de AFM een crisisteam in februari 2008. Het crisisteam richt zich op het nader in kaart brengen van de problematiek, mogelijke oplossingen en de mogelijke bijdrage van de AFM aan die oplossingen.

De heer Hoogervorst: «(...) Wij zaten in eerste instantie ook een beetje op het tweede plan omdat de kern van het probleem een prudentiële crisis was: de banken stonden er niet meer gezond voor. Maar wij hebben wel gemeend dat het belangrijk was dat wij een goed kredietcrisisteam zouden samenstellen. Dat hebben wij in februari 2008 gedaan om de interne communicatie binnen de AFM in elk geval te versterken.»²

Omdat het in de zomer van 2007 voor de AFM duidelijk is dat er op de balansen van instellingen producten staan die mogelijk te hoog gewaardeerd worden, stuurt zij op 31 augustus 2007 een brief aan alle beursgenoteerde financiële instellingen over dit onderwerp. De instellingen worden onder meer geïnformeerd over een onderzoek dat de AFM heeft uitgevoerd naar de mate waarin de instellingen blootstaan aan bepaalde kredietrisico's, de toegepaste waarderingsgrondslagen en waardeverminderingen. De AFM wijst dan ook op het belang van financiële verslaggeving. Tevens heeft de AFM op 30 en 31 januari 2008 aan grote Nederlandse beursgenoteerde financiële ondernemingen en partijen gevraagd de markt via een persbericht duidelijkheid te bieden over de blootstelling aan besmette portefeuilles voor de bekendmaking van de jaarcijfers. De AFM heeft diverse financiële instellingen aangesproken op het niet naleven van de verslaggevingregels. Dit is gebeurd in de vorm van mededelingen.³

Na de val van Lehman Brothers breidt de AFM haar crisisteam verder uit. Begin oktober 2008 maakt het team een analyse van de ontwikkelingen in de financiële markten en de gevolgen hiervan voor het toezicht dat de AFM uitvoert. De AFM concludeert dat voornamelijk beleggingsinstellingen, banken en verzekeraars problemen hebben. Om het toezicht hierop goed te laten aansluiten worden drie subteams geformeerd: een team voor beleggingsinstellingen, een team voor banken en verzekeraars en een team voor vermogensscheiding. Deze teams ontwikkelen analyses

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

² Verslag openbaar verhoor van de heer Hoogervorst, 29 november 2008.

³ Gegevens verstrekt door de AFM per brief d.d. 1 maart 2011.

en scenario's en delen informatie met elkaar, onder coördinatie van het crisisteam.¹

Hoewel DNB verantwoordelijk is voor het toezicht op de soliditeit van financiële ondernemingen pikt ook de AFM signalen op over de ontwikkelingen in de financiële markten en de gezondheid van instellingen. De heer Hoogervorst heeft in zijn openbaar verhoor gesteld dat in de loop van 2008 duidelijk wordt dat instellingen niet alleen problemen hebben als gevolg van slechte activa, maar dat een aantal banken ook «zwaar ondergecapitaliseerd zijn en daardoor niet in staat om hun problemen te verwerken».¹ Deze problemen horen volgens de heer Hoogervorst echter niet tot het toezichtgebied van de AFM maar tot dat van DNB. De AFM ziet geen aanleiding om DNB specifiek te wijzen, binnen haar wettelijke bevoegdheden, op mogelijke problemen bij individuele instellingen.

De heer Hoogervorst: «Natuurlijk spraken wij in algemene zin wel over deze problematiek met de Nederlandsche Bank. Maar wij hebben niet een bepaald moment gehad dat wij tegen de Nederlandsche Bank hebben hoeven zeggen: wij hebben het gevoel dat deze instelling wel heel rooskleurig met de cijfers omgaat. En omgekeerd hebben wij dat ook niet van de Nederlandsche Bank, die natuurlijk goed in die banken kon kijken.»¹

Betrokkenheid van de AFM

De AFM heeft geen directe bemoeienis gehad met de crisismaatregelen die tijdens de kredietcrisis zijn genomen. De AFM is wel steeds tijdig door DNB en het ministerie van Financiën op de hoogte gesteld. Mede dankzij die informatie heeft de AFM, in het kader van haar rol als gedragstoezichthouder, kunnen nagaan of op een juiste wijze met koersgevoelige informatie is omgegaan.

De heer Hoogervorst: «Onze specifieke rol was om ervoor te zorgen dat er, mocht er iets uitlekken, tijdig informatie zou worden verstrekt aan alle beleggers. Liefst zou er niets uitlekken. Als er dan iets zou uitlekken, dan moest dat tijdig worden meegedeeld. Zo nodig moest de handel worden stilgelegd om onrust te voorkomen. Wij moeten er dan goed op toezien dat de informatieverstrekking aan de markten op een zorgvuldige manier gebeurt. Dat betekent niet dat men niets geheim mag houden. Het kan in het belang zijn van een bedrijf om een onderhandeling geheim te houden want als je dat allemaal in het openbaar moet doen, dan stort de zaak misschien ineen of wordt het onmogelijk om op een fatsoenlijke manier te onderhandelen. Mocht er iets uitlekken, dan moet je er snel bij zijn. Het was daarom goed dat wij tijdig door DNB en Financiën op de hoogte werden gesteld van het feit dat er iets stond te gebeuren. Men gaf ons het signaal om waakzaam te zijn in relatie tot de gevolgen op de markt.»¹

Zo weet de AFM dat in het weekend van 27 en 28 september 2008 gewerkt wordt aan een oplossing voor Fortis, waarbij de voorkeur is om ING, al dan niet met hulp van andere Nederlandse partijen, de Nederlandse Fortis-onderdelen te laten overnemen. Wat de AFM dat weekend echter niet weet is dat ING twee weken exclusieve onderhandelingsruimte krijgt. Volgens de AFM heeft dit echter niet tot problemen geleid, omdat ING zelf al snel aan de markt laat weten dat hij geen overname doet. Tijdens de crisis heeft de AFM op meerdere momenten (handels)maatregelen genomen. Zo is in de periode van 6 oktober tot 14 oktober 2008 de handel in aandelen Fortis stilgelegd tot er duidelijkheid was over de

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Hoogervorst, 29 november 2008.

akkoorden tussen Nederland en België. Ook op 24 november 2008 en van 12 tot 17 december 2008 is de handel in aandelen Fortis stilgelegd in verband met gerechtelijke uitspraken.¹ Daarnaast is de AFM betrokken bij het verbod op naked short selling van 22 september 2008, het verkopen van aandelen die (nog) niet in bezit van de verkoper zijn, bij een aantal financiële instellingen. De AFM heeft tevens Fortis een zestal boetes opgelegd voor een drietal overtredingen.²

Zoals in het wettelijk kader uiteengezet is, is een specifieke taak van de AFM het toezicht op emissies en openbare biedingen. Indien een onderneming effecten wil uitgeven om kapitaal op te halen moet de onderneming een prospectus opstellen. De AFM moet het prospectus goedkeuren. Zij heeft dit gedaan in 2007 op het moment dat Fortis een claimemissie doet om een gedeelte van de overname van ABN AMRO te financieren en in 2009 wanneer ING een claimemissie doet om een gedeelte van de staatsteun af te lossen (zie hoofdstuk 5 ING).

De AFM is daarnaast verantwoordelijk voor het toezicht op accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten. In 2008 heeft de AFM onderzoeken uitgevoerd bij de vier grootste accountantskantoren, waar vrijwel alle Nederlandse financiële ondernemingen die impact hebben op de financiële markten worden gecontroleerd.³ Dit onderzoek is volgens de AFM niet enkel gerelateerd aan de kredietcrisis:

De heer Hoogervorst: «Het is niet specifiek kredietcrisisgerelateerd. Het waren onze eerste grote onderzoeken. Wij hadden de bevoegdheden rond het toezicht op de accountants pas recent gekregen. Rond de kredietcrisis hadden wij wel grote onderzoeken gedaan en daar kwamen wij tot wat fikse conclusies, bijvoorbeeld dat men toch te weinig doorprikte en dat inderdaad de weergave van investeringen in ingewikkelde financiële instrumenten wel helder genoeg moest gebeuren. Wij vonden bijvoorbeeld dat men, als men geconsolideerde jaarrekeningen deed van een internationaal bedrijf, wel erg veel rustte op en toevertrouwde aan de lokale accountants en dat men te weinig hercontroleerde. Dat waren zo een paar belangrijke conclusies.»⁴

De AFM constateert in haar onderzoek onder meer tekortkomingen en ontoereikende controle-informatie met betrekking tot financiële activa. Daarnaast constateert de AFM dat de externe accountants op onderdelen onvoldoende blijken te geven van de vereiste professionele kritische instelling. Op 19 december 2008 deelt de AFM, vanuit zowel het toezicht op accountantsorganisaties als het toezicht op financiële verslaglegging, in een overleg met de desbetreffende kantoren en grote financiële ondernemingen haar eerste bevindingen in een rondetafelgesprek, mede met het oog op de controles over en de samenstelling van de jaarrekeningen 2008. De AFM vraagt op dat moment aandacht voor de rol van de groepsaccountant, de waardering van financiële activa, de toelichting op onzekerheden van de jaarrekening en het controledossier van de accountant. Eind december zijn de voorlopige bevindingen ook via een generieke rapportage gedeeld met de accountantskantoren. De maatregelen die de kantoren hebben genomen, zijn door de AFM bekeken en in enkele gevallen is aangedrongen op extra maatregelen. Met een aantal van de onderzochte kantoren heeft AFM normoverdragende gesprekken gevoerd. In het doorlopende onderzoek heeft de AFM gemonitord of de maatregelen zijn uitgevoerd.¹

¹ Gegevens verstrekt door de AFM per brief d.d. 1 maart 2011.

² Aan bijvoorbeeld AGEAS, de rechtsopvolger van Fortis, zijn in augustus 2010 twee bestuurlijke boetes opgelegd vanwege het niet tijdig publiceren van koersgevoelige informatie.

³ Betreft Deloitte, Ernst&Young, KPMG en PricewaterhouseCoopers.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Hoogervorst, 29 november 2008.

Ministerie van Financiën

Tot aan de val van Lehman Brothers was de perceptie bij het ministerie van Financiën dat in Europa sprake was van een liquiditeitscrisis. Solvabiliteitsproblemen werden niet voorzien.¹ Het ministerie informeert kort voorafgaand aan de val van Lehman Brothers wel bij individuele instellingen of er aanleiding is tot zorg, maar ontvangt geen signalen dat mogelijk ingrijpen noodzakelijk is. De heer Ter Haar, toenmalig directeur financiële markten op het ministerie van Financiën, vertelt:

De heer Ter Haar: «Ik vertelde net al dat ik kort na de val van Lehman Brothers een rondje heb gemaakt langs de velden. Daar kwam geen zorg naar boven ten aanzien van de andere Nederlandse instellingen. Alle zorg spitste zich toe op Fortis.»²

De heer Ter Haar heeft in zijn openbaar verhoor verklaard dat in Europa het beeld was dat de situatie wezenlijk anders was dan in de Verenigde Staten. Volgens hem ziet men in Europa op basis van groot onderling wantrouwen in het bancaire stelsel een opdroging van de liquiditeit, waar op een adequate manier in wordt voorzien door de Europese Centrale Bank (ECB).³ Zo heeft de ECB op 9 augustus 2007 een bedrag van 94,8 miljard euro beschikbaar gesteld voor leningen. Op het ministerie van Financiën worden in de periode voorafgaand aan de val van Lehman Brothers dan ook geen analyses gemaakt van de wijze waarop de Amerikaanse hypothekencrisis een bedreiging zou kunnen vormen voor het Nederlandse financiële stelsel. Het ministerie verklaart dit tevens uit het feit dat men vanuit DNB geen signalen ontvangt die daartoe aanleiding vormen. Ook de algemene updates van de toezichthouder, bijvoorbeeld via het lunchoverleg tussen de minister van Financiën en de president van DNB, geven «geen aanleiding tot zorg over de solvabiliteitspositie van de financiële instellingen».³ Dit is met uitzondering van de problemen bij Fortis, die in juli 2008 door DNB aan het ministerie van Financiën kenbaar worden gemaakt.

In de loop van 2008 worden vanuit het Europese Financial Services Committee, waar het ministerie van Financiën in vertegenwoordigd is, aan de Europese toezichthouders vragen gesteld over de situatie in de Verenigde Staten en de risico's voor Europese financiële instellingen. Het resultaat is, in de woorden van de heer Gerritse, «tamelijk onbevredigend».

De heer Gerritse: «Als je even kijkt naar de hele periode 2008, moet je vaststellen dat wij in de loop van 2008 meer en meer toezichthouders zijn gaan bevragen over hun inzichten, wat er aan de hand was, hoe het ervoor stond, wat er op de markten gebeurde en waar de risico's zaten in de financiële instellingen. Dat is in het Financial Services Committee, wat een subcomité is van deze club, gebeurd en ook in onze club. Wij hebben lang moeten wachten op antwoorden.»

Vraag: «U hebt zelf moeten vragen en u hebt lang moeten wachten op antwoorden?»

De heer Gerritse: «Ja. En voor zover ze kwamen, waren ze tamelijk onbevredigend. Toezichthouders hadden weinig kijk, niet zozeer op wat er op de markten zelf gebeurde, maar wel op hoe dat impact kon hebben op de instellingen.»⁴

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

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

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

Ook de heer Ter Haar wijst in zijn openbaar verhoor op het gebrek aan informatie. Beleidsmakers in Europa krijgen geen informatie van de Europese toezichthouders die erop duidt dat er fundamenteel een solvabiliteitsprobleem is bij de Europese banken.¹ De heer Ter Haar heeft tegelijkertijd verklaard dat vanuit het ministerie van Financiën bij de Nederlandse toezichthouder DNB geen verzoek is neergelegd om concrete informatie over de betrokkenheid van Nederlandse banken bij mogelijke kwetsbare producten in Amerika.

Vraag: «Nog even heel precies. Hebt u in die maanden voorafgaand op enig moment met klem aan DNB gevraagd «verschaf ons informatie over hoe het staat met de betrokkenheid van Nederlandse banken bij mogelijk kwetsbare producten in Amerika?»»

De heer Ter Haar: «Nee, zo concreet niet. Wij kregen wel van tijd tot tijd een update van de Nederlandsche Bank over de sterkte en zwakte van Nederlandse financiële instellingen.»²

Het ministerie van Financiën concentreert zich tot en met september 2008 voornamelijk op de problemen bij Fortis. Volgens de minister van Financiën worden de problemen van Fortis niet geplaatst in een context van een eventueel algemeen solvabiliteitsprobleem binnen het Nederlandse bankwezen.

Vraag: «De heer Gerritse heeft hier verklaard dat er in juli 2008 een lunchgesprek is geweest tussen u en de president van de Nederlandsche Bank waarin over Fortis is gesproken. Was dat geen aanleiding om te denken: het speelt nu bij Fortis en er is ook een risico dat het bij andere banken kan spelen? Of was het te geïsoleerd?»

De heer Bos: «Nee. De context van dat gesprek zoals ik het me herinner – zoals bekend heb ik daar later in een interview met Vrij Nederland ook nog iets over gezegd – was dat de specifieke constellatie van Fortis/ABN AMRO tot een aantal problemen leidde. Het werd toen niet geplaatst in een context van een eventueel algemeen solvabiliteitsprobleem binnen het Nederlandse bankwezen. Het ging meer over het feit dat Fortis in de problemen leek te verkeren, dat er een frequente wisseling van management was en dat er sprake was van kennelijke problemen rond kapitalisering en aandeelhouders die wel of niet wilden meedoen. Onze gemeenschappelijke zorg was natuurlijk wat dit zou betekenen voor de Nederlandse banken die onder Fortis hingen.»³

Kabinet

Op kabinetsniveau is in de fase voor Lehman Brothers op drie momenten in meer formele zin stilgestaan bij het vraagstuk van de potentiële gevaren van de Amerikaanse huizen crisis en de mogelijke gevolgen daarvan voor Nederland en Europa. Allereerst is in januari 2008 de financieel-economische zeshoek bijeen gekomen. De zeshoek heeft een politiek-ambtelijke samenstelling en bestaat uit de minister-president, de minister van Financiën, de tweede vicepremier, de minister van Economische Zaken, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en ambtelijke ondersteuning vanuit de verschillende ministeries. Mevrouw Ollongren, toenmalig raadadviseur bij het ministerie van Algemene Zaken, heeft in

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

haar openbaar verhoor verklaard dat voor de bijeenkomst in januari tevens DNB en het CPB zijn uitgenodigd met het verzoek de zeshoek een kwalitatieve duiding van de economische ontwikkeling te geven.¹ De bijeenkomst leidt niet direct tot ongerustheid over de Nederlandse banken bij de aanwezigen. De situatie in de Verenigde Staten wordt als een belangrijke ontwikkeling beschouwd die in de gaten moet worden gehouden. Mevrouw Ollongren vertelt hierover:

Mevrouw Ollongren: «De opbrengst was eigenlijk een beeld van een ontwikkeling in de VS die zorgwekkend was en die wij in de gaten moesten houden. Wij konden niet uitsluiten dat die gevolgen zou hebben voor Europa en voor Nederland. Op dat moment waren er echter nog geen tekenen dat die ontwikkelingen Nederlandse instellingen zouden treffen of dat die zich zouden ontwikkelen op de manier waarop zij zich uiteindelijk hebben ontwikkeld. (...)»¹

Daarnaast zijn vanuit het ministerie van Algemene Zaken twee Catshuis-sessies georganiseerd. De eerste vindt plaats op 21 april 2008. Aanwezig zijn de ambtelijke top van de ministeries van Financiën, Algemene Zaken en Economische Zaken, de AFM, DNB en enkele afgevaardigden van de financiële sector. De aanwezigen spreken met elkaar over de aanhoudende onrust op de (Amerikaanse) financiële markt.

Vraag: «Wat leverde die sessie op?»

Mevrouw Ollongren: «Het was natuurlijk een andere setting. Om te beginnen was die ambtelijk. De groep was samengesteld uit verschillende hoeken. Er waren vertegenwoordigers van zowel toezichthouders als de instellingen zelf. Er waren ook ambtenaren van diverse departementen. In mijn herinnering leverde die bijeenkomst een beeld op van grote zorg en ongerustheid, maar niet over Nederlandse instellingen. Het was meer een beeld in algemene zin: het kan eigenlijk niet zomaar aan ons voorbij trekken, het gaat ons op de ene of andere manier raken en beïnvloeden en daar moeten wij op voorbereid zijn.»

Vraag: «Zijn er concrete acties afgesproken op 21 april, over zaken die op de rails gezet of verder onderzocht zouden worden?»

Mevrouw Ollongren: «Nee, maar zo'n soort overleg was het eigenlijk ook niet. Het had ook een samenstelling die dat eigenlijk niet toeliet, omdat de financiële instellingen erbij waren. Er zijn daar geen afspraken over gemaakt.»¹

Hoewel het overleg bij de aanwezigen opnieuw leidt tot een beeld van zorg worden er geen concrete stappen ondernomen om de situatie nader te analyseren. Wel wordt op 19 augustus 2008 door het ministerie van Algemene Zaken een tweede Catshuisessie georganiseerd, ditmaal onder leiding van de minister-president. Aanwezig zijn de ambtelijke top van de ministeries van Algemene Zaken en Financiën en afgevaardigden van de financiële sector. Onder de afgevaardigden van de financiële sector bevinden zich de heer Verwilt van Fortis, de heer Tilmant van ING en de heer Wijnaendts van AEGON. Gezamenlijk zullen zij enkele weken later meer dan 80 procent van de miljarden aan Nederlandse staatssteun ontvangen.

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

De heer Balkenende, toenmalig minister-president, heeft in zijn openbaar verhoor verklaard dat de afgevaardigden van de financiële sector gedurende de bijeenkomst geen melding hebben gemaakt van de problemen waarmee hun eigen instellingen kampten.¹ Gezien het feit dat de individuele instellingen om tafel zitten met hun concurrenten is dit begrijpelijk. De aanwezigen delen wel hun zorgen over de algemene situatie op de financiële markt, maar wederom volgen hieruit geen concrete acties van het kabinet om de situatie nader te analyseren of voorbereidingen te treffen op een eventuele crisissituatie.

Vraag: «Moet ik hieruit opmaken dat er niets gedaan is met de zorgen?»

De heer Balkenende: «Op dat moment was er geen reden om te praten over de instrumenten die naderhand zijn ingezet. De werkelijkheid van augustus 2008 was niet dezelfde als de werkelijkheid van ruim een maand later.»

Vraag: «Het waren op dat moment, als ik u goed begrijp, zorgen die op geen enkele manier aanleiding vormden om acties te ondernemen.»

De heer Balkenende: «Geen acties in de zin van de stappen die naderhand zijn gezet. Wel heeft het geleid tot een voortdurende alertheid. Hoe staan wij ervoor? Wat gebeurt er in Europa? Slaan de ontwikkelingen van de VS over naar Europa? Dat soort algemene vragen werd gesteld. Als u vraagt naar actie, dan gaat het om het op ons laten inwerken van deze zaken. Het gesprek is niet de opmaat geweest tot wat zich naderhand manifesteerde.»

Vraag: «Maar wat moet ik me daar dan concreet bij voorstellen?»

De heer Balkenende: «De bijeenkomst van 19 augustus heeft niet geleid tot het zetten van concrete stappen. Daar was geen aanleiding toe.»²

10.3.3 Conclusies preparatiefase en alarmeringsfase

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

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

De commissie is van mening dat de geïntensiverde monitoring door DNB niet heeft geleid tot de gewenste resultaten. Naar oordeel van de commissie toont het handelen van DNB een grote tekortkoming aan: te lang is vastgehouden aan het onderscheid tussen liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen bij financiële instellingen. Tot de val van Lehman

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

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

Brothers is te beperkt rekening gehouden met de mogelijkheid van solvabiliteitsproblemen bij Nederlandse instellingen, terwijl in een crisis het onderscheid tussen liquiditeit en solvabiliteit juist minder relevant wordt: ze liggen in elkaars verlengde. De commissie is van oordeel dat DNB verzuimd heeft voldoende gevolg te geven aan de signalen en problemen die DNB wel heeft opgemerkt.

DNB, het ministerie van Financiën en het kabinet treffen onvoldoende voorbereidingen om in te kunnen grijpen tijdens een financiële crisis
In het voorjaar van 2008 onderzoekt DNB het interventie-instrumentarium (faillissementswetgeving). DNB constateert dat dit ontoereikend is. Tevens wordt het DNB duidelijk dat de gevolgen van het omvallen van een systeembank zeer groot kunnen zijn. De commissie constateert dat DNB voor de val van Lehman Brothers niet in samenspraak met het ministerie van Financiën heeft nagedacht over mogelijke instrumenten om deze gevolgen aan te pakken. Ook beleidskeuzes of scenario's die een rol kunnen spelen bij het verlenen van solvabiliteitssteun of het verstrekken van garanties worden niet doordacht. DNB heeft zich wel voorbereid op het verstrekken van noodkredieten.

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

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

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

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

Voorafgaand aan de crisis hebben DNB en het ministerie van Financiën deelgenomen aan een aantal oefeningen waarbij problemen rond een financiële instelling zijn gesimuleerd. Naar aanleiding van deze oefeningen komen DNB en het ministerie van Financiën in 2007 tot een Memorandum of Understanding (MoU) over informatie-uitwisseling en overleg inzake financiële stabiliteit en crisismanagement. De commissie constateert dat het MoU tijdens de crisis niet als leidraad is gebruikt. Zo heeft in tegenstelling tot de afspraken in het MoU niet DNB, maar het

ministerie van Financiën als crisismanager gefungeerd. De commissie constateert dat in het MoU geen duidelijke afspraken zijn gemaakt over het moment waarop DNB zich bij het ministerie meldt in een situatie dat zich mogelijke solvabiliteitsproblemen bij financiële instellingen voordoen. De commissie constateert dat de keuze om informatie te delen bij DNB ligt en niet bij het ministerie van Financiën. Tijdens de crisis heeft DNB deze problemen pas bij het ministerie neergelegd op het moment dat overheidsingrijpen onvermijdelijk is. In die gevallen heeft DNB meer informatie gedeeld dan op basis van het MoU mogelijk is.

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

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

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

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

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

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

Het ministerie van Financiën en het kabinet hebben onvoldoende zicht op mogelijke solvabiliteitsproblemen

Op het ministerie van Financiën worden geen analyses gemaakt van de wijze waarop de Amerikaanse hypothekencrisis een bedreiging zou kunnen vormen voor het Nederlandse financiële stelsel. De commissie constateert dat het ministerie ook geen signalen van de toezichthouders of financiële instellingen heeft ontvangen die aanleiding kunnen geven tot zorg over de solvabiliteitspositie van deze instellingen. Fortis vormt hierop een uitzondering. De commissie concludeert dat het ministerie van Financiën zich tot en met september 2008 voornamelijk concentreert op de problemen bij Fortis. De commissie constateert tevens dat op kabinetsniveau vrijwel geen activiteiten georganiseerd zijn om de signalen van een dreigende financiële crisis te identificeren.

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

10.4 De acute crisisfase

De derde fase van het crisismanagement treedt in werking als de crisis zich daadwerkelijk gematerialiseerd heeft en is gericht op het controleren van de ontstane crisissituatie. In deze paragraaf wordt besproken op welke wijze het crisismanagement verlopen is tijdens de acute crisisfase. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de crisisbesluitvormingsstructuur en de crisisaanpak.

10.4.1 Crisisbesluitvormingsstructuur

Ministerraad

Na de val van Lehman Brothers zijn de ontwikkelingen op de financiële markten een vast agendapunt van de ministerraad. Uit onderzoek van de commissie blijkt dat vrijwel alle crisismaatregelen achteraf in de ministerraad aan de orde zijn gekomen via een toelichting en zonder concrete besluitvorming. De problemen rond Fortis/ABN AMRO zijn wel vooraf in de ministerraad besproken. In juli 2008 wordt de ministerraad ingelicht over de verslechterende situatie bij Fortis. De heer Rouvoet heeft verklaard dat op 26 september in de ministerraad wordt gemeld dat mogelijk ingrijpen aan de orde is. Hierbij wordt niet gesproken over mogelijke oplossingsrichtingen.¹ De minister van Financiën geeft in de ministerraad tevens aan dat zich ontwikkelingen kunnen voordoen die ertoe kunnen leiden dat in kleine kring besluiten moeten worden genomen. Aangezien de ministerraad hiertegen geen bezwaar aantekent, heeft de ministerraad de minister hiermee in feite een mandaat gegeven om een oplossing te zoeken voor Fortis/ABN AMRO.

De heer Balkenende: «Wij moeten even onderscheid maken tussen de situatie rondom Fortis – toen hadden wij te maken met één financiële instelling – en de meer algemene vraag welke instrumenten wij moesten inzetten. Rondom Fortis deed het volgende zich voor. Op 26 september kon ik zelf niet aanwezig zijn bij de ministerraad in verband met mijn bezoek aan de VS. Minister Bos heeft toen gesproken over de ernst van de situatie bij Fortis. Hij heeft daarbij gezegd dat zich ontwikkelingen kunnen voordoen die ertoe zullen leiden dat in kleine kring besluiten moeten worden genomen. Daarmee had de minister een mandaat gekregen om om te gaan met het hele vraagstuk.»²

De heer Rouvoet, toenmalig tweede vicepremier, heeft in zijn openbaar verhoor aangegeven dat ten aanzien van het uiteindelijke besluit om de Nederlandse Fortis-onderdelen te verwerven de ministerraad diezelfde dag, maar nadat het besluit al is genomen, is ingelicht. Achteraf wordt expliciet geconcludeerd dat de ministerraad met instemming kennisneemt van hetgeen is bereikt.

Vraag: «Wat werd er meegedeeld op het moment dat beiden terugkwamen in de ministerraadvergadering?»

De heer Rouvoet: «Uiteraard werden de uitkomsten meegedeeld van het overleg in Brussel. Er werd gemeld welke onderdelen gekocht waren, de bedragen, de voorwaarden, de condities, dus de deal zoals die later bekend is geworden. Ook werd de mededeling gedaan dat er ook afspraken waren gemaakt over het moment waarop een en ander naar buiten zou komen (...) Er was echter wel ruimte voor alle collega's om opmerkingen te maken en vragen te stellen en dat is gebeurd. Uiteindelijk heeft de ministerraad met instemming kennisgenomen van datgene wat is meegedeeld.»¹

Het besluit tot integratie van Fortis en ABN AMRO is tevens vooraf in de ministerraad behandeld op 21 november 2008 en vervolgens diezelfde middag via een persconferentie bekendgemaakt door de minister van Financiën. Alle overige crisismaatregelen worden pas achteraf in de ministerraad besproken, inclusief de problemen bij de Alt-A-portefeuille van ING. Wel wordt in de ministerraad gemeld dat extra ingrijpen in ING

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Rouvoet, 6 december 2011.

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

waarschijnlijk noodzakelijk is. De specifieke Alt-A-portefeuilleproblemen en de mogelijke oplossingsrichting hiervoor worden echter niet aan de orde gesteld. Dit is ook niet gebeurd in de ministerraad van 23 januari 2009, twee dagen voordat de overeenkomst met ING afgerond zou worden.¹

De heer Bos: «Wij hadden vanaf januari een vast agendapunt, waarin ik de ministerraad bijpraatte over ontwikkelingen rond de financiële crisis. Daar zal ik vast en zeker in de loop van december en januari gezegd hebben dat wij bezig waren om een oplossing voor ING te vinden. De ministerraad is echter niet vooraf betrokken bij de vormgeving van de uiteindelijke oplossing.»¹

De gang van zaken in de ministerraad rondom de crisismaatregelen heeft niet tot bezwaar geleid bij de overige bewindspersonen. Zij hebben hier dus impliciet mee ingestemd.

De heer Bos: «Het ging bijna altijd over zaken die buitengewoon gevoelig lagen, naarmate de groep groter zou worden. Wij hebben de groep dus zo klein mogelijk gehouden. Daar kwam bij dat het in strikte zin iets was wat zich binnen mijn portefeuille en onder mijn verantwoordelijkheid afspeelde. Daar was ik mij zeer van bewust. Wat misschien ook niet helemaal irrelevant is, is dat bij alle terugkoppelingen in de ministerraad over wat wij hebben gedaan mij in elk geval niet bijstaat dat ik op enigerlei moment van collega's te horen heb gekregen dat wij fout gehandeld hebben. Zij gaven de minister-president en mij heel veel vertrouwen. Zo werd het vaak ook letterlijk afgesloten in de ministerraad, dat een van de collega's zei: het wordt moeilijk, maar we vertrouwen het aan jullie toe. Als wij dan soms pas een week later in de ministerraad konden vertellen wat wij eigenlijk hadden gedaan, werd over het algemeen dat vertrouwen bevestigd. Ik kan me in elk geval niet herinneren dat er één maatregel is geweest in die tijd waarvan collega's achteraf zeiden: dat had je niet mogen doen.»¹

Tijdens de crisis worden de problemen binnen de kortste keren van een aard en omvang dat ze de portefeuille van de minister van Financiën overstijgen. Hoewel het primair een financiële crisis betreft, heeft de crisis doorwerking op de reële economie en worden grote bedragen uitgegeven buiten de begroting om. De crisis raakt daarmee aan het algemene regeringsbeleid. In het belang van de eenheid van het kabinetsbeleid ligt het voor de hand dat de minister van Financiën belangrijke crisisbesluiten ter instemming inbrengt in de ministerraad. Het RvO vereist dat ook voor diverse van (de besluiten over) de maatregelen; deze kunnen immers gekwalificeerd worden als beleidsvoornemens met belangrijke financiële consequenties (zie paragraaf 10.2.2). Het RvO bevat echter «slechts» intern werkende regels, hetgeen de staatrechtelijke positie van de ministerraad als orgaan relativeert. Het is daarom aan de leden van de ministerraad om bezwaar te maken tegen het niet naleven van het RvO door de minister van Financiën. De commissie heeft op basis van haar onderzoek de indruk gekregen dat dit niet is gebeurd, mede vanwege het feit dat de minister-president de «Regiegroep Financiële Markten/ Financiële Stabiliteit» opricht om de betrokken vakministers «aangehaakt» te houden.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

Regiegroep Financiële Markten/Financiële Stabiliteit

Na de overname van de Nederlandse Fortis-onderdelen constateert de minister-president dat de ministerraad niet het geschikte orgaan is om de crisismaatregelen in voor te leggen. De ministerraad komt enkel op vrijdag bijeen en daarnaast ontstaat de behoefte, vanwege de grote gevoeligheid waarmee de crisismaatregelen gepaard gaan, om in een kleiner verband beslissingen te nemen. De financieel-economische zeshoek wordt hiervoor geen geschikt overlegorgaan geacht.¹ Ten eerste is in de zeshoek tevens ambtelijke ondersteuning aanwezig, waardoor de groep aanwezigen relatief groot is. Ten tweede zijn het ministerie van Buitenlandse Zaken en DNB niet vertegenwoordigd. Afstemming met beide partijen wordt noodzakelijk geacht vanwege de Europese coördinatie en de kennis van DNB.

De heer Rouvoet: «Als je in de financieel economische zeshoek iets bespreekt, moet je beseffen dat het onvermijdelijk is dat directies van ambtenaren van alle departementen daarvan op de hoogte zijn. Zij adviseren hun minister immers en zijn tijdens die vergadering aanwezig. Je kunt kiezen uit twee opties. De ene optie is dat je de samenstelling van de financieel economische zeshoek beperkt tot de relevante collega's en dat je dus de ambtenaren weg laat. De tweede optie is dat je de relevante collega's in een aparte instantie bij elkaar brengt. Het laatste hebben we gedaan, omdat in de financieel economische zeshoek bijvoorbeeld staatssecretaris Timmermans van Europese Zaken niet deelnam. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap had daarin wel zitting. In dit geval kon gevoelige informatie ter tafel komen en was het relevant dat de staatssecretaris van Europese Zaken erbij was. De minister-president koos er daarom voor om dat niet in de financieel economische zeshoek te doen. Ik vind dat nog steeds een verstandig besluit, omdat de samenstelling daarvoor niet geschikt was – het gezelschap was te uitgebreid – en de informatie te ver zou komen in alle departementen. Dat kun je je niet permitteren als het over deze informatie gaat.»²

De financieel-economische zeshoek komt nog wel eenmaal, op 30 september 2008, voorafgaand aan de overname van de Nederlandse Fortis-onderdelen, bijeen. In deze bijeenkomst wordt gemeld dat de Benelux-deal onvoldoende is gebleken om de situatie bij Fortis te kalmeren en dat vervolgstappen noodzakelijk zijn. Over de vormgeving van deze mogelijke vervolgstappen wordt niet gesproken. De commissie heeft geen aanwijzingen gevonden dat de zeshoek bij andere crisismaatregelen betrokken is geweest.

Om toch de betrokken bewindspersonen aangehaakt te houden wordt op initiatief van de minister-president besloten tot het instellen van de ministeriele Regiegroep Financiële Markten/Financiële Stabiliteit (hierna: regiegroep).³

De heer Balkenende: «Wat deed zich voor in de nacht van 2 op 3 oktober, de nationalisatie van Fortis? Wij zijn naar de ministerraad gegaan en hebben daar verantwoording afgelegd van wat zich in Brussel had afgespeeld. Dat weekend ben ik met mijn ambtenaren bezig geweest met de vraag onder ogen te zien hoe wij ervoor kunnen zorgen dat de ministerraad betrokken is bij het geheel. Hoe kunnen wij ervoor zorgen dat de meest betrokkenen op de hoogte worden gesteld? Dat heeft geleid tot het initiatief om te komen tot

¹ De financieel-economische zeshoek bestaat uit Algemene Zaken (minister-president), Financiën, de tweede vicepremier, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Rouvoet, 6 december 2011.

³ Onder de regiegroep hangt een ambtelijke groep in dezelfde samenstelling.

een Regiegroep Financiële Markten, die voor het eerst bijeenkwam op 7 oktober.»¹

De regiegroep komt voor het eerst samen op 7 oktober 2008. Aan de regiegroep nemen de minister-president, beide vicepremiers, de minister van Economische Zaken, de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, de president van DNB en een beperkt aantal ambtenaren deel. Het oorspronkelijke voornemen is om de regiegroep twee keer per week, op dinsdag voor de onderraden en op vrijdag voor de ministerraad, bijeen te laten komen. Uit de stukken die de commissie heeft bestudeerd, komt naar voren dat de regiegroep in de periode oktober 2008–januari 2009 slechts zes keer bijeen is gekomen.

Uit de openbare verhoren is duidelijk geworden dat de regiegroep geen besluitvormend orgaan is geweest. De algemene regelingen of beleidskeuzes ten grondslag aan deze regelingen, zoals de ophoging van het DGS, de kapitaalverstrekkingfaciliteit en de garantiefaciliteit zijn, voorafgaand aan de bekendmaking hiervan in de media, in de regiegroep voorgelegd, net als het bedrag voor de garantiefaciliteit (200 miljard euro) en de brief die hierover naar de Kamer gestuurd is.²

Vraag: *«Op 9 oktober wordt bijvoorbeeld de kapitaalverstrekkingfaciliteit ingesteld van 20 mld., het kapitaaloket. Is dat daar vooraf besproken en geaccordeerd?»*

Mevrouw Ollongren: *«Nee. Er is op 7 oktober in de regiegroep wel over gesproken, net als over de verhoging van het plafond van het depositogarantiestelsel. Het was dus geen besluitvormend gremium. Er is dus geen besluit genomen over hoe wij het zouden doen, maar het heeft daar wel op tafel gelegen.»³*

Bij de bespreking over het mogelijk instellen van een kapitaaloket wordt niet met de leden van de regiegroep gesproken over het bedrag hiervan of over de exacte vormgeving van de faciliteit. Uiteindelijk wordt zonder afstemming over de hoogte van het bedrag besloten tot het instellen van de kapitaalverstrekkingfaciliteit van 20 miljard euro. In de regiegroep is ook niet over individuele instellingen gesproken. De regiegroep heeft hierdoor geen rol gehad bij een aantal belangrijke crisisbesluiten met vergaande financiële consequenties, zoals de IABF voor ING en de individuele kapitaalinjecties. In de bijeenkomsten van de regiegroep is in de praktijk uiteindelijk vooral informatie uitgewisseld.

De heer Bos: *«(...) Als een van uw conclusies zou zijn dat taak, rol en functie van de regiegroep onduidelijk waren, zou ik dat goed kunnen begrijpen. De regiegroep heeft in de praktijk meer gefungeerd als plek om informatie uit te wisselen en te bekijken of er op allerlei belendende gebieden, zoals Economische Zaken en SZW, in het totaal van de crisisaanpak dingen speelden die niet konden wachten op de wekelijkse bijeenkomsten van de ministerraad. De regiegroep is niet gebruikt om de technische oplossingen die op verschillende momenten nodig waren met elkaar door te spreken.»*

Vraag: *«Had u die regiegroep eigenlijk wel nodig?»*

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

² Verslag openbaar verhoor van de heer Rouvoet, 6 december 2011.

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

De heer Bos: «De regiegroep is niet voor Financiën opgericht. Die is opgericht om andere ministeries en andere collega's meer betrokken te krijgen bij het proces dan tot dan toe het geval was geweest. (...) Maar ik denk dat niemand geweldig gelukkig was met de manier waarop de regiegroep in de praktijk functioneerde.»¹

Samenwerking minister-president, minister van Financiën en tweede vicepremier

Uit het onderzoek van de commissie komt het beeld naar voren dat het contact en de informatie-uitwisseling tussen de minister en de minister-president volgens beide betrokkenen goed verliep. De commissie heeft geen aanwijzingen gevonden voor problemen ten aanzien van het delen van informatie of de verdeling van de verantwoordelijkheden. Ook inhoudelijk, over de vorm en voorwaarden van de ingrepen, blijken de minister van Financiën en de minister-president steeds op één lijn te zitten.

Vraag: «Ik ga in op dat «elkaar op de hoogte houden». Is helder tussen u beiden afgesproken dat dat per definitie vooraf zou gebeuren?»

De heer Balkenende: «Ja.»

Vraag: «Dus u was van alle stappen die de minister van Financiën nam vooraf op de hoogte?»

De heer Balkenende: «Ja, ik heb de minister van Financiën toen zeer gewaardeerd voor het feit dat ik op de hoogte werd gehouden van alles wat gedaan moest worden.»

Vraag: «En niet wat al gedaan was.»

De heer Balkenende: «Nee. Alle stappen zijn duidelijk met mij gecommuniceerd.»²

De tweede vicepremier neemt deel aan de financieel-economische zeshoek en de regiegroep. Dit zijn geen besluitvormende gremia en er wordt geen instellingsspecifieke informatie gedeeld. Daarnaast voert de tweede vicepremier op dinsdag wekelijks overleg met de minister-president en de minister van Financiën. De heer Rouvoet heeft in zijn openbaar verhoor verklaard dat in dit overleg niet concreet gesproken is over crisismaatregelen. De tweede vicepremier is tijdens de crisis (vrijwel) niet betrokken geweest bij de besluitvorming over de crisismaatregelen.

Vraag: «Voerde u in uw functie van vicepremier ook buiten de ministerraad overleg met de premier en de andere vicepremier?»

De heer Rouvoet: «Ja, we overlegden wel, maar dat deden we niet specifiek over de crisis. Dat deden we zeker in die fase nog niet. Wel was er wekelijks een moment, namelijk op dinsdag, van overleg in het Torentje. Dat was het zogenaamde VMP-overleg waarin alles langs kon komen wat relevant was binnen de coalitieverhoudingen of met het oog op een gesignaleerd knelpunt voor de besluitvorming in de vergadering van de ministerraad. Het was niet besluitvormend van aard, maar het was wel oriënterend en afstemmend van aard: wat speelt er, bijvoorbeeld binnen de drie smaldelen, en wat zouden wij kunnen doen om het proces als het ware te faciliteren?»

¹ Verslag openbaar verhoor de heer Bos, 5 december 2011.

Vraag: «Is in dat VMP-overleg ook gesproken over crisismaatregelen?»

De heer Rouvoet: «Nee, daarin is niet concreet gesproken over crisismaatregelen. In de fase waarin daarvan sprake was, waarin aan de orde was welke maatregelen genomen moesten worden, was er een gremium dat daartoe veel meer geëigend was en zich daarop richtte, namelijk de regiegroep Financiële Markten. Daarin hadden de relevante collega's van het kabinet zitting. Zij zaten uiteraard niet in het overleg dat plaatsvond tussen de premier en de twee vicepremiers. Laatstgenoemd overleg had echt een ander karakter en daarin werd niet over concrete crisismaatregelen gesproken.»¹

Geconcludeerd kan worden dat uiteindelijk alle besluiten betreffende de crisismaatregelen door de minister van Financiën genomen zijn in nauw overleg met de minister-president.

Ambtelijke voorbereiding crisismaatregelen

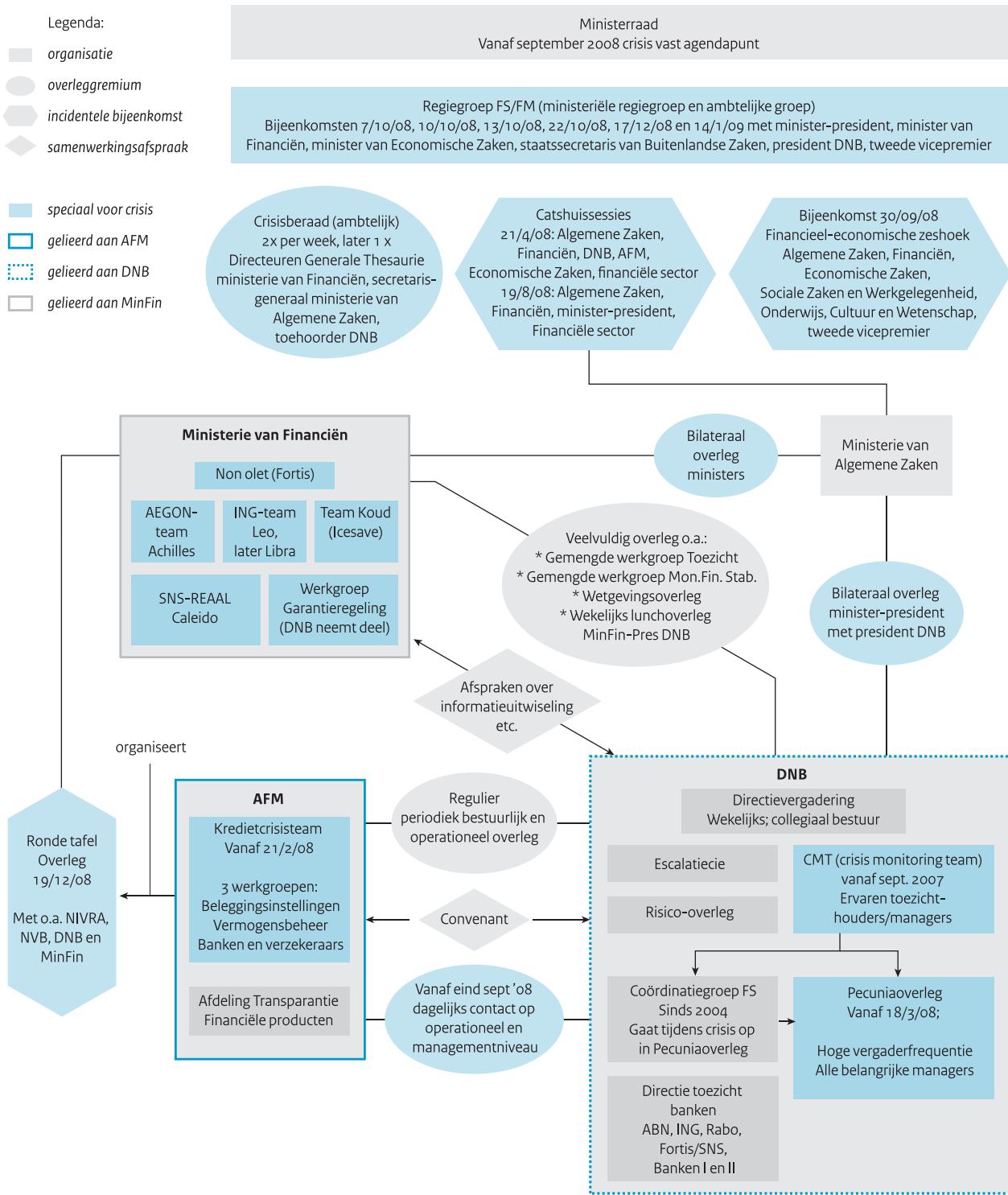
Het ministerie van Financiën concentreert zich allereerst op de problemen bij Fortis, waarvoor het team Non Olet wordt ingesteld. Daarna worden op het ministerie van Financiën in korte tijd verschillende teams geformeerd ten behoeve van de totstandkoming en uitvoering van de crisismaatregelen, waarbij ook medewerkers van DNB en het ministerie van Algemene Zaken worden betrokken. Zo wordt het team Leo (later: Libra) opgericht voor ING, het team Achilles voor AEGON, het team Caleido voor SNS REAAL, het team Koud voor Icesave en de werkgroep garantieregeling. Bij DNB verloopt het crisisoverleg voornamelijk via de crisisteams Pecunia en Tristan.

Op hoog ambtelijk niveau wordt daarnaast de overleggroep crisisberaad ingesteld, waarin tussen het ministerie van Algemene Zaken en het ministerie van Financiën overleg gevoerd wordt. De Directeuren Generale Thesaurie van het ministerie van Financiën en de secretaris-generaal van het ministerie van Financiën spreken vanaf 15 oktober 2008 tweemaal per week en vanaf januari 2009 wekelijks met elkaar ten behoeve van informatie-uitwisseling en de afstemming van activiteiten. Tijdens dit overleg is tevens een toehoorder van DNB aanwezig. Het ministerie stelt zelf geen verslagen op van de bijeenkomsten van het crisisberaad, maar de toehoorder van DNB wel. Deze verslagen worden verspreid binnen DNB, waardoor DNB op de hoogte is van de uitgangspunten en opvattingen van het ministerie van Financiën. In figuur 10.1 zijn de reguliere en crisisgremia op nationaal niveau samengevat.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Rouvoet, 6 december 2011.

Organogram besluitvormingsstructuur Nederland

Welke instanties en organisaties hadden een rol in de financiële crisis?



Bron: Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel

10.4.2 Crisisaanpak

DNB en het ministerie van Financiën zijn, mede door de beperkte voorbereiding op een systeemcrisis, gedwongen om in een kort tijdsbestek na te denken over de opstelling en uitvoering van crisismaatregelen. In ogenschouw nemend dat er vooraf geen beleidsinstrumentarium ligt, worden door de minister van Financiën en de minister-president in de acute crisisfase onder hoge druk ingrijpende besluiten genomen. De besluiten over de ophoging van het depositogarantiestelsel, de voorfinanciering van de Icesave-tegoeden, de kapitaalverstrekkingfaciliteit en de garantieregeling voor bancaire leningen worden binnen enkele weken genomen. In de aanpak van de crisis valt de commissie een aantal uitgangspunten op. Deze uitgangspunten hebben, al dan niet bewust, ten grondslag gelegen aan het handelen van betrokken partijen. In deze paragraaf worden de uitgangspunten van het ministerie van Financiën en DNB beschreven. Zowel voor het ministerie van Financiën als voor DNB geldt dat deze uitgangspunten niet altijd vooraf zijn vastgesteld. Ook wordt in deze paragraaf geen uitputtend overzicht gepresenteerd van alle uitgangspunten.

Uitgangspunten van het ministerie van Financiën

Bij de crisismaatregelen die door de minister van Financiën zijn genomen valt de commissie een aantal uitgangspunten op:

1. Inzet op Europese coördinatie;
2. Snelheid van handelen en massief antwoord;
3. Alle financiële instellingen zijn systeemrelevant;
4. Alleen steun voor in de kern gezonde instellingen;
5. De overheid neemt niet alle risico's over.

Ad 1. Inzet op Europese coördinatie

De commissie constateert dat de minister van Financiën in de beginfase van de crisis sterk heeft ingezet op Europese coördinatie. Eind september 2008 bestaat bij het ministerie van Financiën het beeld dat de Europese instituties, in de woorden van de heer Gerritse, «een beetje verlamd waren».¹ In Europese overleggen wordt weliswaar stilgestaan bij de ontwikkelingen op de financiële markten, duidelijkheid over een Europees antwoord is er niet. Zoals in hoofdstuk 8 over de kapitaalverstrekkingfaciliteit beschreven staat, neemt Nederland in Europa het initiatief om te komen tot een gecoördineerde Europese aanpak. Een belangrijke rol daarbij speelt het voorstel van de heer Ter Haar voor een Europese herkapitalisatiebenadering. Herkapitalisatie is niet de enige maatregel die overwogen wordt. De situatie op de financiële markten en de ingrepen van de diverse lidstaten leiden er bijvoorbeeld toe dat Europese landen zich gedwongen voelen de dekking van hun depositogarantiestelsels aan te passen. Hierdoor ontstaat, in de woorden van de heer Ter Haar, «een vrij chaotisch beeld».

De heer Ter Haar: «Het [de verhoging van het Nederlandse garantiestelsel] was vooral noodzakelijk omdat er op dat moment grote onrust was in Europa ten aanzien van de stabiliteit van het financiële stelsel. (...) Na Black Monday, 29 september dus, begonnen de diverse politieke leiders over elkaar heen te buitelen met toezeggingen over hogere garanties. Dat gold voor Oostenrijk, naar ik meen Luxemburg, Frankrijk en Duitsland, al was dat nog iets later, denk ik. In ieder geval was er een tamelijk chaotisch beeld.»¹

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

Volgens de minister van Financiën is de aankondiging op 30 september 2008 van de Ierse regering dat ze een volledige garantie had afgegeven op de schulden van de zes grootste Ierse banken onverstandig. De Ierse maatregel verstoort het Europese speelveld ten nadele van instellingen uit andere EU lidstaten.¹ De minister van Financiën is geen voorstander van een alleingang. Zo wijst de minister van Financiën suggesties van het Verenigd Koninkrijk om, vooruitlopend op de geplande Europese bijeenkomsten op 6 en 7 oktober, alvast een verhoging van de dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel aan te kondigen, af. De minister van Financiën zet, samen met de minister-president, in op Europese coördinatie en het ontwikkelen van gemeenschappelijke lijnen waarlangs lidstaten hun aanpak vorm kunnen geven. In de conclusies van de Ecofin van 7 oktober 2008 is een belangrijke aanzet gegeven voor een gecoördineerde aanpak om het vertrouwen in en het functioneren van de financiële sector in Europa te herstellen. Er worden zeven principes vastgelegd waarlangs de lidstaten de crisisaanpak zullen stroomlijnen. Zowel de herkapitalisatie van banken als de verhoging van de dekking van de depositogaranties paste binnen deze «gecoördineerde aanpak». De heer Balkenende maakt tijdens het algemeen overleg met de Kamer op 14 oktober 2008 duidelijk dat de inzet op Europese coördinatie een bewuste keuze is.

Minister Balkenende: «(...) Wel waren wij voor coördinatie. Feitelijk is wat er nu gebeurt daar een antwoord op. Een paar weken geleden was Duitsland veel terughoudender ten aanzien van het maken van afspraken. Die situatie is veranderd. Wij hebben toen de lijn uitgezet van de spaardepositogarantie en de kapitaalinjecties. Dat heeft bij ons geleid tot de 20 mld.-maatregel. In andere landen is dat ook zo gegaan. Je zou kunnen concluderen dat de lijn die wij toen hebben uitgezet is gevolgd. Vervolgens is dat aangevuld met wat afgelopen zondag is afgesproken. Voor Nederland was het principiële punt de keuze voor een gecoördineerde internationale aanpak, elkaar informeren, gemeenschappelijke lijnen ontwikkelen en afstemming over waarborgen. Die lijn heeft het feitelijk gehaald en daar ben ik blij mee.»²

Ad. 2 Snelheid van handelen en massief antwoord

Begin oktober 2008 moeten er door het ministerie van Financiën in korte tijd een aantal acties worden uitgevoerd. Voor het ministerie van Financiën wordt duidelijk dat ook Nederlandse instellingen mogelijk in de problemen komen. De ontwikkelingen en afgekondigde maatregelen volgen elkaar in hoog tempo op.

De heer Ter Haar: (...) «Er speelde dus heel veel op dat moment. Ik denk dat zowel de minister als de president dachten: deze dingen kunnen wij wereldkundig maken na het Ecofinbesluit en dat moeten wij dan ook zo snel mogelijk doen. Alles moest snel in die tijd.»³

Snel handelen is volgens het ministerie van Financiën nodig om het benodigde vertrouwen te genereren. Voor de minister van Financiën gaat het daarnaast ook om het aankondigen van een massief antwoord om de dreigende paniek te bezweren. Door meerdere maatregelen in combinatie met elkaar aan te kondigen zou het effect groter zijn.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

² Kamerstuk 31 371, nr. 47.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

De heer Bos: «In de verslaggeving van de Ecofin en de Eurogroep van 6 en 7 oktober – die hebben wij al op de avond van 7 oktober naar de Tweede Kamer gezonden – hebben wij al aangekondigd dat

er in Europa consensus over was dat kapitalisatie, een kapitaaloket, een goede manier zou zijn om banken die in problemen verkeerden te helpen. (...) Dat was dus eigenlijk de eerste aankondiging. Vervolgens zagen wij in diezelfde dagen een aantal dingen heel hard gaan. Wij kwamen met ING in gesprek. Daar waren kennelijk problemen aan de orde die de solvabiliteit betroffen. Het Icesave-dossier speelde. Ook het niveau van paniek binnen het financiële systeem over wat ons allemaal te wachten zou kunnen staan, nam ongeveer met het uur toe. Op een gegeven moment was de overtuiging dat het aankondigen van een massief antwoord op die mogelijke onrust niet alleen nodig was in het licht van individuele instellingen die daar misschien behoefte aan hadden, maar ook zou kunnen helpen om de zorgen en de dreigende paniek te bezweren.»¹

Door binnen een week zowel de kapitaalverstrekkingfaciliteit en de garantieregeling als de ophoging van het depositogarantiestelsel te presenteren, is een vertrouwenssignaal afgegeven dat de Nederlandse overheid indien nodig actie zou ondernemen. De signaalfunctie van de maatregelen wordt even belangrijk geacht als het steunen van individuele financiële instellingen.

Ad. 3 Alle financiële instellingen zijn systeemrelevant

Het belangrijkste motief voor het ingrijpen van de minister van Financiën is het waarborgen van de stabiliteit van het financiële stelsel en het herstel van vertrouwen in financiële instellingen. In de periode voorafgaand aan de crisis is het uitgangspunt dat ingrijpen vooral aan de orde is bij systeemrelevante financiële instellingen. De minister van Financiën omschrijft in een brief aan de Kamer over de mogelijke overname van ABN AMRO Bank het begrip «systeemrisico» als een potentieel risico voor de stabiliteit van de financiële sector, waarbij «problemen bij de bank ertoe leiden dat (i) een substantieel deel van de kredietverlening wegvalt met een verstoring van de economische ontwikkeling tot gevolg, en/of (ii) ook andere ondernemingen of instellingen in de problemen komen.»² In de oordeelsvorming betreft de minister de volgende zaken:

- de absolute omvang van de betrokken financiële instellingen;
- de aard van de activiteiten;
- het belang daarvan voor het functioneren van de financiële markten;
- de aanwezigheid van noodscenario's;
- de omvang van exposures op de interbancaire markt en in het betalingsverkeer.²

De nadruk op het ondersteunen van «systeemrelevante banken» is ook terug te lezen in de conclusies van de Ecofin van 7 oktober 2008. Bij de maatregelen die de minister van Financiën neemt, blijkt hij van oordeel dat problemen bij elke individuele financiële instelling systeemeffecten kunnen hebben. Oftewel: alle financiële instellingen kunnen als systeemrelevant worden aangemerkt. De heer Gerritse licht in zijn openbaar verhoor toe dat het begrip «systeembank» in de crisis «tamelijk vloeibaar» wordt. Het besmettingsgevaar als gevolg van problemen bij instellingen die voorheen niet als systeemrelevant worden beoordeeld, is enorm toegenomen. De heer Wilders, directeur Agentschap van het ministerie van Financiën, geeft aan:

Vraag: «U zegt daarmee dus dat LeasePlan ook een systeembank was?»

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

² Kamerstuk 31 045, nr. 1.

De heer Wilders: «Dat varieert natuurlijk in de tijd en in de loop van de tijd, maar op dat moment zou ik ja gezegd hebben. Dat geldt voor iedere bank. (...) Ik was van mening dat elke bank die op dat moment zou omvallen, een probleem kon vormen voor de andere banken.»¹

De minister van Financiën heeft gedurende de crisis bij alle financiële instellingen die om steun van de Staat vroegen, de mate waarin het risico op problemen c.q. omvallen van de financiële instelling tot vertrouwensverlies bij consumenten, bedrijven en de financiële markten zou kunnen leiden, van doorslaggevend belang laten zijn. De minister acht mede op basis van deze argumenten de instellingen LeasePlan en Icesave in het najaar 2008 van belang voor de financiële stabiliteit in Nederland.¹

Ad. 4 Alleen steun voor in de kern gezonde instellingen

Een vierde uitgangspunt dat door de minister van Financiën is gehanteerd, is het enkel ondersteunen van «in de kern gezonde» instellingen.

De heer Bos: «(...) Waar het ons bij deze eis om ging, is dat wij zeker wilden weten dat wij geld staken in een bedrijf, in een bank, met een kans of een kansje dat wij het geld ooit nog terugkregen omdat het in essentie wel op een gezonde manier zaken deed. Geen zwart gat.»²

Dit uitgangspunt komt in meerdere maatregelen terug. In het persbericht van 9 oktober 2008 waarmee de maatregelen ter bescherming van de Nederlandse financiële sector bekend worden gemaakt, staat het als volgt geformuleerd: «Voor wat betreft de solvabiliteit committeert de Nederlandse overheid zich om kapitaal te verstrekken aan elke financiële onderneming in Nederland die fundamenteel gezond en levensvatbaar is.»³ Volgens de heer Gerritse is dit een harde voorwaarde: als een instelling niet «in de kern gezond» was «dan hadden wij er geen cent ingestopt.»⁴ Ook de garantieregeling voor bancaire leningen, die op 13 oktober 2008 wordt aangekondigd, is bestemd voor fundamenteel gezonde en levensvatbare banken die zichzelf niet meer kunnen financieren, omdat de markt voor leningen zonder onderpand is opgedroogd.⁵ Het ministerie van Financiën en DNB gaan ervan uit dat zowel het Nederlandse financiële stelsel als de financiële instellingen in Nederland in de kern gezond zijn. Volgens de heer Gerritse is het beeld dat de voorwaarde «in de kern gezond» voor de Nederlandse instellingen geen beperking zou kunnen zijn.⁴ Mevrouw Kroes, toenmalig Eurocommissaris voor Mededinging, nuanceert dit beeld.

Mevrouw Kroes: «Ik praat niet over wat er vandaag de dag aan de orde is en over de big bazooka; daarvoor ben ik niet uitgenodigd. Ik praat over de situatie van destijds en ben ervan overtuigd – ik heb daar ook de feiten voor – dat er in Nederland gezonde en minder gezonde spelers in de financiële markt opereerden. (...)»⁶

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 23 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

³ Persbericht ministerie van Financiën en DNB d.d. 9 oktober 2008.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

⁵ Kamerstuk 31 371, nr. 39.

⁶ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Kroes, 7 december 2011.

Wat precies onder «fundamenteel gezond en levensvatbaar», kortweg «in de kern gezond» verstaan wordt, is minder helder. De minister van Financiën hanteert hiervoor geen eigen set aan criteria: DNB is verantwoordelijk voor het bepalen of een instelling in de kern gezond is. Ook DNB heeft geen criteria geformuleerd. De heer Kleijwegt omschrijft het als volgt.

Vraag: «Op grond waarvan oordeelde u?»

De heer Kleijwegt: «Ik zou haast zeggen: op grond van de professionele kennis die wij hadden en op grond van de vraag of wij dit een in de kern gezond bedrijf vonden dat klappen kreeg door de financiële crisis die zich aan het manifesteren was. Dat hebben wij gedaan.»¹

Het is de commissie gebleken dat de voorwaarde «in de kern gezond» tijdens de crisis geen allesbepalende factor is geweest. Volgens de heer Gerritse heeft de bescherming van de financiële stabiliteit vooropgestaan.

Vraag: «Stel dat er in de crisisperiode een instelling was geweest die niet in de kern gezond was, zou het ministerie van Financiën die instelling hebben laten omvallen met alle risico's van dien?»

De heer Gerritse: «Voor ons stond in die hele periode het risico voor het stelsel voorop. Wij hebben banken niet gesteund omdat wij het aardige instellingen vonden, maar om te voorkomen dat ze als dominostenen door Nederland en breder, door Europa zouden razen. Zou het geval zich voordoen dat een bank niet in de kern gezond was, dan hadden wij dat waarschijnlijk niet zomaar laten gebeuren. Dan hadden wij er een aparte constructie voor moeten maken. Dan hadden wij er een bad bank van moeten maken of weet ik wat, maar dan hadden wij dat probleem specifiek moeten adresseren. Ik denk niet dat het op dat moment verantwoord was geweest om te zeggen: nou ja, dan gaat die maar. Althans, dat had een beoordeling gevraagd, maar ik stel mij zo voor dat wij dan wel heel goed hadden nagedacht over de vraag of dat zonder risico had kunnen gebeuren.»²

Ad. 5 De overheid neemt niet alle risico's over

Bij de vormgeving van de crisismaatregelen hanteert de minister van Financiën in oktober 2008 het uitgangspunt dat risico's niet overgenomen moeten worden. Van belang is dat de belastingbetaler niet moet opdraaien voor fouten die financiële instellingen hebben gemaakt.

De heer Bos: (...) «Ik vond het tegenover de belastingbetaler een heel slecht verhaal dat als je belastinggeld zou gaan gebruiken, je dat alleen maar zou doen om het slechtste deel van de banken over te nemen en alle risico's op je te nemen, terwijl die bank zou kunnen doorgaan alsof er niets gebeurd was. Het had mijn voorkeur, vanaf het begin, om zo veel mogelijk te streven naar oplossingen waarbij je een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid en het risico bij de bank zelf houdt. Als je dan toch met belastinggeld een bank helpt, zou je daar in elk geval een goed rendement op moeten kunnen maken zodat je het kunt verantwoorden aan de belastingbetalers. Daarnaast zou je een zekere mate van zeggenschap moeten krijgen. Het zou dus niet pijnloos moeten zijn voor de betrokken banken.»³

Naast het «niet willen» speelt ook een aantal inhoudelijke argumenten een rol bij de overweging om bijvoorbeeld geen besmette activa over te nemen. Deze zijn moeilijk te waarderen en het kost veel tijd om met de financiële instellingen een goede waardering overeen te komen. Daarnaast worden onbekende risico's overgenomen.⁴ De wens van de minister van Financiën om de kosten voor de belastingbetaler te beperken, en de vertaling daarvan in het uitsluiten van een aanpak van besmette activa, heeft in meerdere maatregelen doorgewerkt. Voorbeelden zijn de kapitaalverstrekkingfaciliteit en de steun aan ING.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Kleijwegt, 28 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Ter Haar, 16 november 2011.

Hoewel een bijdrage van de Staat aan een oplossing voor besmette activa niet wordt uitgesloten, blijft het ministerie van Financiën in oktober 2008 nadrukkelijk bezwaren houden tegen een aanpak waarbij besmette activa en daarmee de risico's van instellingen door de Staat worden overgenomen. Deze stellingname heeft de totstandkoming van mogelijke oplossingen waarin het kernprobleem van een instelling wordt aangepakt, in de weg gestaan (zie hoofdstuk 5 ING).

Het uitgangspunt dat risico's niet van instellingen overgenomen moeten worden, geldt in zekere zin ook voor het wegnemen van risico's bij burgers. Bij de verhoging van de dekking van het depositogarantiestelsel tot 100 000 euro heeft de minister van Financiën een bewuste afweging gemaakt tussen het beschermen van de financiële stabiliteit en het niet willen stimuleren van onverantwoordelijk gedrag. Dit laatste heeft voor de minister van Financiën een belangrijke rol gespeeld.

De heer Bos: «Het argument – iedereen moet dat zelf maar wegen – was dat het toch uiteindelijk goed is om niet helemaal een blanco cheque af te geven, waarbij je elke vorm van spaargedrag en rendement zoeken van een soort gratis achtervang voorziet, omdat het wel weer wordt gedekt en opgevangen door het depositogarantiestelsel. Het argument was dat je ergens een grens moet stellen. Die grens probeer je dan te zoeken op een punt waarbij je de grote meerderheid van de mensen geruststelt, maar tegelijkertijd niet iedereen onder alle omstandigheden een excuus geeft om er onverantwoordelijk gedrag op na te houden omdat het stelsel dat toch wel opvangt. Materieel zeg ik u helemaal na dat het waarschijnlijk niet eens zo geweldig veel zou hebben uitgemaakt.»¹

Uitgangspunten van DNB

Bij de maatregelen die genomen zijn tijdens de crisis heeft DNB een belangrijke rol gespeeld. Zo is DNB betrokken geweest bij de vormgeving van de algemene maatregelen, maar ook bij de specifieke steun aan financiële instellingen. Bij bestudering van de crisismaatregelen valt de commissie een aantal uitgangspunten van DNB op:

1. Belang gelijk speelveld;
2. Beperkte rol overheid in financiële sector;
3. Belang financiële stabiliteit;
4. Maatwerk en flexibiliteit.

Ad. 1 Belang gelijk speelveld

Uit de casussen komt naar voren dat DNB belang hecht aan het volgen van de ontwikkelingen in andere Europese landen. Een illustratie hiervan is de kentering in het denken over de garantieregeling voor bancaire leningen. Aanvankelijk loopt DNB niet direct warm voor een garantieregeling voor bancaire leningen zoals afgekondigd in het Verenigd Koninkrijk. De toezichthouder hoopt dat kapitaalinjecties in combinatie met liquiditeitsvertrekking tegen onderpand voldoende zullen zijn. DNB realiseert zich echter dat als andere landen wel garantieregelingen invoeren, de Nederlandse instellingen op een concurrentieachterstand gezet kunnen worden. Bovendien heeft een gezamenlijke Europese afkondiging van een dergelijke regeling een belangrijke signaalwerking voor de financiële markten. Het invoeren van de garantieregeling wordt noodzakelijk geacht om aansluiting te houden met de rest van Europa. Ook bij de verhoging van de dekking van het depositogarantiestelsel hebben vertegenwoordigers van DNB het belang van harmonisatie op Europees niveau benadrukt.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 7 december 2011.

Op 9 oktober 2008 maken de minister van Financiën en de president van DNB een pakket aan maatregelen bekend ter bescherming van de financiële stabiliteit in Nederland, waaronder de kapitaalverstrekkingfaciliteit. Dit is een dag nadat het Verenigd Koninkrijk maatregelen publiceert, maar nog voor een Eurotop op 12 oktober waar verder gesproken wordt over de aanpak van de financiële crisis. Net als voor de minister van Financiën speelt voor de president van DNB de snelheid van handelen een belangrijke rol.

De heer Wellink: «Ik vond en vind dat een dilemma, altijd. De Engelsen hadden al wat gedaan. Moet je voor Europa uit lopen? Aan de ene kant ben ik de grootste propagandist van het samendoen; doe het samen. Je kunt bij Europa nooit voorspellen – dat zien wij bij de huidige crisis – hoe lang het precies duurt. Dan is het hemd op een gegeven moment toch iets nader dan de rok; zo werkt het.

(...) De kapitaalproblematiek was zo urgent, ook in onze optiek, dat wij niet op de rest van Europa konden wachten. Ik ben bij de minister geweest en ik moet zeggen dat het – ik zal niet zeggen binnen een uur, want dat weet ik niet meer – opgelost was. Wij waren eruit op 9 oktober.»¹

Ad. 2 Beperkte rol overheid in financiële sector

Bij de tweede steunoperatie rond Fortis is DNB van mening dat het verwerven van de Nederlandse onderdelen van Fortis nog de enige optie is om te voorkomen dat de financiële stabiliteit verder wordt aangetast. Dit ondanks dat DNB reserves heeft tegen staatseigendom van financiële instellingen. Bij de problemen rond Fortis had DNB aanvankelijk de voorkeur voor een private sector oplossing. Ook bij de andere steunmaatregelen is het standpunt van DNB dat de financiële stabiliteit het meeste gebaat is bij een neutrale rol van de Nederlandse overheid in de financiële sector. DNB benadrukt het nadeel van een actieve rol van de overheid op het moment dat het ministerie van Financiën in het voorjaar van 2009, naar aanleiding van de verder verslechterende situatie bij ING, serieus werkt aan een noodwet om financiële instellingen te kunnen nationaliseren. Het verwerven van een dusdanig grote internationale instelling brengt volgens de heer Brouwer, toenmalig directeur bij DNB, veel problemen met zich mee.

De heer Brouwer: «Als zo'n enorme onderneming in één klap overgaat in overheidshanden maakt dat allerlei triggers los – op zichzelf was het al een enorm probleem dat nauwelijks te overzien was, zeker niet op die korte termijn – die ook weer tot solvabiliteitsproblemen aanleiding hadden kunnen geven, en tot liquiditeitsproblemen op grote schaal. Ik denk ook dat het voor de Nederlandse financiële markt een enorme klap zou zijn geweest. Waar toch al het idee van een soort Benelux-bias in de markt leefde, zou dit een heel slechte ontwikkeling zijn geweest voor de Nederlandse financiële sector. Ik ben er wel eens benauwd over geweest of die alt A-oplossing er zou komen, maar ik heb nooit serieus gedacht dat de nationalisatie een noodzakelijke kaart was die zou moeten worden getrokken.»²

Ad. 3 Belang financiële stabiliteit

Aangezien DNB (mede)verantwoordelijk is voor de stabiliteit van het financiële stelsel en het bewaken van de soliditeit van individuele financiële instellingen is het herstel van de financiële stabiliteit voor DNB

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

een belangrijk aspect van de crisismaatregelen. Daarbij is voor DNB het vertrouwen van financiële markten in instellingen essentieel. De heer Knot, toenmalig divisiedirecteur Toezicht beleid, licht dit als volgt toe in zijn openbaar verhoor:

Vraag: «Dus de rust laten weerkeren is een belangrijk afwegingspunt?»

De heer Knot: «Ja, want rust betekent vertrouwen van de financiële markten. Het gaat om het vertrouwen van de financiële markten in die instelling, in het feit dat die instelling voldoende gestut is, hetzij door haar eigen kapitaal hetzij door steun vanuit de overheid.»

Vraag: «Is dat dan het bepalende in zo'n situatie?»

De heer Knot: «Ja, dat is het bepalende. Het gaat uiteindelijk om het herstel van de financiële stabiliteit. Of je dat nu «rust» of «stabiliteit» noemt, die concepten liggen natuurlijk erg in elkaars verlengde. Uiteindelijk, als je te maken hebt met een systeemcrisis – dus zeg maar: vanaf 15 september 2008 – dan is het primaire doel het herstel van financiële stabiliteit. Als je daar niet in slaagt, dan bedragen de kosten van de maatschappelijke ontwrichting echt een veelvoud van de bedragen die nu geïnvesteerd zijn.»¹

Het belang van de financiële stabiliteit als leidend uitgangspunt is bij een aantal crisismaatregelen duidelijk naar voren gekomen, bijvoorbeeld bij de verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen en de tweede steunverlening aan ING in januari 2009. Met betrekking tot ING heeft de toezichthouder in het onderhandelingsproces duidelijk aangegeven wanneer de door het ministerie gewenste vergoeding voor de Staat, onverantwoord was.

De heer Bos: (...) «Als je – dat was naar de mening van DNB het geval – een zodanig hoge prijs vraagt van ING voor de hulp die je zult leveren dat het er slechter van wordt in plaats van beter, trekken wij dat ons uiteindelijk ook aan. DNB moest beoordelen vanuit de financiële stabiliteit en heeft dat gedaan. Ik vond het vervelend, ik vond het lastig en ik vond het irritant, maar het was zijn goed recht. Ik zeg dat ook nadrukkelijk zo omdat een beetje het beeld is ontstaan dat DNB aan de zijde van ING opereerde. DNB had gewoon een eigen verantwoordelijkheid voor de financiële stabiliteit. Ik kan daar verder van alles van vinden, maar uit hoofde van die verantwoordelijkheid gaf hij dat oordeel af.»²

Daarnaast speelt de financiële stabiliteit een belangrijke rol bij de kapitaalverstrekkingfaciliteit. De achterliggende gedachte van deze faciliteit is het herstel van het vertrouwen in individuele instellingen, en daarmee het vertrouwen in het financiële stelsel, door het verhogen van de kapitaalbuffers van financiële instellingen. DNB lijkt bij het herkapitaliseren aan de conservatieve kant te zitten en liever te veel dan te weinig kapitaal te willen injecteren. Bij de kapitaalinjectie in AEGON adviseert DNB vanuit dit perspectief om circa 4 miljard euro kapitaal te verschaffen. DNB kan echter wel instemmen met de uiteindelijke kapitaalinjectie van 3 miljard euro, omdat deze volgens DNB wel prudentieel verantwoord is.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 9 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

Mevrouw Kellermann: «Zowel AEGON, als het ministerie van Financiën als DNB heeft uiteraard berekeningen gemaakt. Ik gaf al aan dat bij het bepalen van dit soort bedragen, bij het kijken naar kapitaal, een groot element van aannames een rol speelt. Zoals u van een toezichthouder kunt verwachten, waren onze aannames wat somberder dan die van AEGON. Dat verklaart het verschil.»

Vraag: «Dat raakt inderdaad aan wat de minister wel eens heeft gezegd: het gaat om een dikke trui voor de winter. Maar aan u is in belangrijke mate te beoordelen hoe dik die trui moet zijn gezien de te verwachten temperatuur.»

Mevrouw Kellermann: «Ja, wij hadden er graag nog een sjaal bij gedaan.»¹

Enkele Nederlandse banken in het stelsel zijn van dusdanige omvang dat hun omvallen de financiële stabiliteit van het gehele systeem in gevaar brengt. Volgens zowel DNB als het ministerie van Financiën is de systeemrelevantie van instellingen afhankelijk van de omstandigheden. In crisistijd kunnen instellingen die niet als systeemrelevant worden beschouwd toch als zodanig worden bestempeld vanwege vertrouwens-effecten.

De heer Knot: «Nee. Wat de heer Gerritse heeft opgemerkt, is wel terecht, namelijk dat systeemrelevantie situationeel bepaald is. Wat vandaag niet systeemrelevant is, kan morgen wel degelijk systeemrelevant zijn. Dat moet je dus ook vrij continu monitoren. (...) Dat beeld is afhankelijk van de vraag of wij tegen de achtergrond van een systeemcrisis aan het praten zijn of niet. Of het bijkantoor van de IJslandse bank nu echt systeemrelevant was ... Het gaf in ieder geval aanleiding tot een hoop additionele maatschappelijke onrust terwijl er al een vertrouwenscrisis aan de gang was in de financiële sector.»²

Ad. 4 Maatwerk en flexibiliteit

Voor DNB is een belangrijk uitgangspunt om verschillende instrumenten beschikbaar te hebben en deze in te zetten afhankelijk van de problemen waar financiële instellingen mee te maken hebben. Bij de vormgeving van de maatregelen die op 9 oktober 2008 zijn gepresenteerd, heeft DNB vastgehouden aan een zestal elementen. Deze elementen, waaronder ruime liquiditeitsverstrekking, een hogere depositogarantiedekking, herkapitalisatie en een oplossing voor geïnfecteerde portefeuilles op bankbalansen zouden in enige vorm terug moeten komen in de maatregelen.³ DNB legt daarmee de nadruk op flexibiliteit en de mogelijkheid voor maatwerk.

De heer Houben: «Misschien is dit een goede omschrijving: wij waren bij de bank sterk voor flexibiliteit om een chirurgische aanpak te kunnen toepassen op onze instellingen. We hebben in Nederland een zeer heterogeen financieel stelsel met verschillende soorten instellingen. Wij wilden afhankelijk van het probleem bij de verschillende instellingen heel gericht kunnen ingrijpen. In één geval zou dat herkapitalisatie zijn, in een ander geval zou dat funding kunnen zijn. Later kwamen wij tot dat inzicht. In een ander geval zou dat iets aan de actiefzijde kunnen zijn. Wij probeerden te zien wat nu het meest scherpe instrument was om het probleem aan te pakken.»³

¹ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Kellermann, 28 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 9 december 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Houben, 23 november 2011.

In het persbericht van 9 oktober 2008 waarin de uiteindelijke maatregelen worden aangekondigd, staat opgenomen: «zo nodig kunnen financiële ondernemingen voorts in overleg treden met de autoriteiten over specifieke balansproblemen». DNB had, aldus de heer Houben, sympathie voor de gedachte om problemen gericht op te lossen. Waar nodig was dat een oplossing voor een portefeuille besmette activa.

De heer Wellink: «Hierover zit daar heel duidelijk een haakje, een zin in. Echter, als je je verplaatst in die tijd, was het standpunt van het departement volstrekt begrijpelijk. Ik heb mij er persoonlijk eigenlijk nooit echt over opgewonden. Er waren wel eens opwindingen, bij mij misschien ook, als je niet snel genoeg je zin kreeg.»¹

Box 10.2 Samenwerking internationale toezichthouders

Bij Fortis, Icesave, AEGON en ING speelt het internationale aspect en de samenwerking met buitenlandse toezichthouders een belangrijke rol. Het toezicht wordt bij Fortis en Icesave in de eerste plaats door toezichthouders in het buitenland uitgeoefend. In het geval van AEGON en ING is de Amerikaanse toezichthouder eerst verantwoordelijk voor het toezicht op de omvangrijke activiteiten ter plaatse, activiteiten die een belangrijke oorzaak bleken voor de problemen van deze instellingen. DNB heeft minder informatie en minder mogelijkheden om te grijpen. Buiten de Europese Unie (EU) is hij afhankelijk van vrijwillige afspraken met buitenlandse toezichthouders. Tijdens de openbare verhoren verklaren vertegenwoordigers van DNB dat de samenwerking met de Amerikaanse toezichthouder geen problemen heeft opgeleverd.

Zoals beschreven in het rapport Verloren krediet, is binnen de Europese Unie het toezicht op banken met grensoverschrijdende activiteiten gestoeld op het zogenaamde home state control. Dit is het principe dat de toezichthouder van de staat van herkomst toezicht houdt op een bank. Er geldt dus geen vergunningplicht voor banken die hun zetel hebben in een lidstaat van de Europese Unie en daar onder toezicht staan en die daarnaast in een andere lidstaat van de Europese Unie activiteiten verrichten door middel van een bijkantoor. Dit Europeesrechtelijke raamwerk geldt ook voor de landen die partij zijn bij de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER), waaronder IJsland. De toezichthouder in de home state is verantwoordelijk voor het toezicht op de solvabiliteit en liquiditeit van de gehele bank. De toezichthouder in de host state mag alleen toezicht houden op de liquiditeit van het bijkantoor. De toezichthouders moeten elkaar met dat doel voorzien van alle benodigde informatie.

Uit de casussen van Fortis en Icesave blijkt dat samenwerking, waaronder de uitwisseling van informatie, tussen toezichthouders uit verschillende Europese landen zeer te wensen overlaat.² In Verloren krediet heeft de commissie al geconstateerd dat de kern van de problemen rondom Icesave onder andere te wijten is aan de opzet van het Europese stelsel van home state control. Daarbij wordt aangetekend dat met name in crisissituaties het stelsel ernstige tekortkomingen kent aangezien dan nationale belangen een dominantere rol gaan spelen.

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

² In haar rapport Verloren krediet heeft de Tcofs uiteengezet wat het dilemma van nationale toezichthouders is bij het uitwisselen van informatie met andere nationale toezichthouders.

De casus Fortis toont het belang van samenwerking tussen buitenlandse toezichhouders. Zo is naderhand gebleken dat DNB over beperkte informatie van de andere banken uit Fortis (Santander en RBS) heeft beschikt op het moment dat zij ingrijpt bij Fortis. Dit heeft het optreden van de toezichhouder er niet makkelijker opge maakt. Dit wordt beaamd door de heer Knot.

Vraag: *«Die spanning hebben wij natuurlijk heel duidelijk gezien in de crisis die wij nu onderzoeken. Wij hebben een aantal voorbeelden langsgelopen van activiteiten in de Verenigde Staten waar de toezichthouder daar allerlei dingen goedkeurde en de rekening vervolgens terecht kwam bij de Nederlandse belastingbetaler. De inzichten die u nu formuleert, zullen niet alleen in deze ruimte worden geventileerd maar ook in de sporthal waar u met al uw Europese collega's vergadert. Hebt u het gevoel dat dit nu een andere kant opgaat, ook bijvoorbeeld het uitwisselen van informatie? Wij hebben al stilgestaan bij de Britten. Wij weten dat er destijds rondom RBS ruimte was voor verbetering in de onderlinge uitwisseling van informatie.»*

De heer Knot: *«To put it mildly!»¹*

Daarnaast wordt het optreden van de Nederlandse autoriteiten bij de acute crisis rond Fortis bemoeilijkt doordat er sprake is van een niet-optimale verhouding tussen de top van de Belgische en Nederlandse toezichthouder. Al sinds de plannen van het consortium om ABN AMRO over te nemen staat de verhouding tussen de Belgische en Nederlandse toezichthouder onder druk. Een overname van de Nederlandse activiteiten van ABN AMRO door Fortis brengt de vraag met zich mee hoe het toezicht op Fortis er uit zou moeten zien als het gewicht van de activiteiten veel zwaarder in Nederland komt te liggen. De verhoudingen tussen de Belgische en Nederlandse toezichthouder lijken zich verder negatief te ontwikkelen naarmate Fortis meer in de problemen komt. De verklaring van de heer Bos is illustratief.

De heer Bos: *« (...) Het enige wat ik kon constateren was dat het geen optimale verhouding was. Ik herinner me fotografisch telefoongesprekken tussen de heer Wellink en de heer Servaes waarbij de hoorn echt een halve meter van het oor moest worden gehouden vanwege wat er aan de andere kant van de lijn allemaal werd gezegd. Dus dat was niet altijd even vrolijk.»²*

De heer Knot verklaart dat zolang sprake is van afzonderlijke nationale toezichhouders de informatiedeling tussen deze toezichhouders niet optimaal zal zijn.

De heer Knot: *«Ik denk dat die situatie verbeterd is, bijvoorbeeld doordat wij nu toezichtcolleges hebben gecreëerd rondom alle internationaal actieve instellingen. Dat is een innovatie. De informatiedeling zal echter nooit perfect worden. Die zal niet perfect worden zolang er nog sprake is van de nationale belastingbetaler. Daar zitten gewoon grenzen aan. Toezichthouders zijn ook gewoon mensen. Als er belangentegenstellingen zijn, sta je voor de vraag welk belang je geacht wordt te vertegenwoordigen: dat van de Europese belastingbetaler of dat van de Nederlandse belastingbetaler. Ik word*

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 9 december 2011.

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

afgerekend door u. Ik word niet door het Europees Parlement afgerekend op het moment dat ik mijn taak niet goed doe. Ik wil dus toch graag mijn toezicht zo doen dat ik niet al te vaak hier hoeft te zitten.»¹

Samenwerking en rolverdeling tussen het ministerie van Financiën en DNB

In de voorgaande paragraaf zijn, op basis van de onderzochte maatregelen, een aantal uitgangspunten van het ministerie van Financiën en DNB geschetst. De crisismaatregelen geven niet alleen inzicht in deze uitgangspunten, maar ook in de wijze waarop zowel het ministerie van Financiën als DNB daarmee in grote lijnen is omgegaan. Het gaat hierbij om de samenwerking en de rolverdeling tussen beide partijen in de crisis.

Financiële stabiliteit versus belang van de belastingbetaler

Zowel de minister van Financiën als de president van DNB is verantwoordelijk voor het bewaken van de stabiliteit van het financiële stelsel. DNB is primair verantwoordelijk voor de soliditeit van individuele instellingen en de stabiliteit van het financiële stelsel, terwijl het ministerie van Financiën niet alleen een verantwoordelijkheid heeft voor de financiële stabiliteit, maar ook voor een verantwoording richting de belastingbetaler.¹ De commissie stelt op basis van de openbare verhoren vast dat voor DNB duidelijk is hoe deze verantwoordelijkheden zich verhouden indien er belastingmiddelen worden ingezet.

De heer Wellink: «Ik heb mij niet op het standpunt van de belastingbetaler gesteld, omdat dit een verantwoordelijkheid van de minister is. Wij kijken vanuit de verantwoordelijkheid van de toezichthouder. Dat zijn verschillende aanvliegroutes. Er kan sprake zijn van een spanningsveld omdat wij prudentieel aan de veilige kant willen zitten en de minister voor de belastingbetaler aan de veilige kant wil zitten. Dan komt daar meestal een verstandig compromis uit, soms met het accent iets meer de ene richting uit.»

Vraag: *«Is dat uw enige invalshoek, uw enige rol in dezen: zorgen voor een zo veilig mogelijke, zo sterk mogelijke bankensector?»*

De heer Wellink: «Nee, het zou dwaas zijn om het te verabsoluteren en te zeggen: wij hebben helemaal geen oog voor andere aspecten. Het is echter niet onze eerste verantwoordelijkheid. Dat wij een oplossing accepteren die misschien niet helemaal naar onze zin is, blijkt wel uit het feit dat wij andere aspecten in de beschouwing betrekken. Maar nogmaals, dit zijn aspecten waar wij niet de eerste verantwoordelijkheid voor hebben.»²

De rolverdeling tussen het ministerie van Financiën en DNB gedurende een crisissituatie is, in tegenstelling tot de verschillende taken en bevoegdheden van beiden, niet wettelijk vastgelegd. In het MoU dat DNB en de minister van Financiën in 2007 overeenkomen, is opgenomen dat «indien DNB tekenen ontwaart van een crisis bij een financiële onderneming, DNB de minister tijdig informeert over zijn beoordeling van de situatie en de eventuele crisismaatregelen».³

Uit het dossieronderzoek en de openbare verhoren is gebleken dat de minister van Financiën DNB beschouwt als zijn belangrijkste adviseur. Ook lijkt het geen twijfel dat DNB zichzelf beschouwt als adviseur van de Staat.² De uitgangspunten die de minister hanteert zijn bij iedere

¹ DNB, De Nederlandse crisismaatregelen ter bestrijding van de acute problemen in het financiële stelsel.

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

³ Afspraken tussen De Nederlandsche Bank en de minister van Financiën over informatie-uitwisseling en overleg inzake financiële stabiliteit en crisismanagement, 12 februari 2007.

maatregel opnieuw afgezet tegen de uitgangspunten van DNB. Het is de minister van Financiën die uiteindelijk beslist op welke wijze publieke middelen worden ingezet. DNB trekt aan de bel indien hij onverantwoorde consequenties ziet als gevolg van een maatregel. De heer Knot schetst het als volgt:

Vraag: «Ik wil met u verdergaan over de verhouding tussen DNB en de regering in crisistijd. Tijdens de crisis hebben we gezien dat het belang van de belastingbetaler niet altijd in lijn ligt met de prudentiële eisen van DNB. Financiën heeft dat argument hier veelvuldig gegeven. Hoe gaat u daarmee om?»

De heer Knot: «Wij hebben toch in beginsel onze eigen verantwoordelijkheid, maar wij gaan niet over het inzetten van belastingmiddelen. Daar gaat terecht het ministerie van Financiën over. Op het moment dat het ministerie naar ons toe komt met een voorgestelde interventie, zullen wij altijd vanuit onze eigen prudentiële verantwoordelijkheid aangeven wat daarvan de consequenties zijn en of wij dit wel of niet verantwoord vinden.»¹

Voor de minister van Financiën is de beoordeling van DNB als het ging over de stabiliteit van het financiële stelsel van doorslaggevend belang geweest.

De heer Bos: «(...) Als de toezichthouder zegt «wat je nu wilt doen, bedreigt de stabiliteit van het financiële systeem», neem ik dat uiteraard serieus. Dan zeg ik: oké, dan doen wij het niet.»²

DNB als adviseur Staat en uitvoerder prudentiële toets

De exacte rol die de toezichthouder zich toemeet, en de invulling daarvan bij de verschillende crisismaatregelen, is afhankelijk van de mate waarin de financiële stabiliteit in het geding is in de ogen van DNB. Zo is het beeld bij de commissie dat bij de acute crisis bij Fortis het ministerie van Financiën en DNB samen hebben opgetrokken. Informatie wordt onderling gedeeld en medewerkers van beide organisaties zitten in de onderhandelingsdelegaties. Bij de latere herkapitalisaties heeft DNB geacteerd vanuit zijn rol als adviseur en uitvoerder van de prudentiële toets. Tijdens de crisis heeft de minister van Financiën het oordeel van DNB gevolgd op de momenten dat de toezichthouder een mogelijke oplossingsrichting als prudentieel onaanvaardbaar bestempelt. Dit is bijvoorbeeld tijdens de onderhandelingen met ING over de IABF nadrukkelijk aan de orde.

Vraag: «Dat snap ik. Het gaat erom of u tijdens die onderhandelingen hebt gezegd tot hier en niet verder.»

De heer Wellink: «Op dat moment, wat er op tafel lag, ik ken de details daar op het moment niet meer van, hebben wij bij de bank daarvan gezegd: zo moet het niet. Nou, dat heeft de minister geaccepteerd. Er zijn stevige discussies geweest, die geloof ik hebben geduurd van acht uur tot vijf uur in de ochtend. Uiteindelijk zijn we uit elkaar gegaan, en toen is er tussen ING en Financiën een oplossing gevonden die wij aanvaardbaar vonden.»³

De commissie heeft echter ook geconstateerd dat de invulling van de rol door DNB gedurende de onderhandelingsprocessen met financiële instellingen niet altijd even helder is geweest. De commissie heeft

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Knot, 9 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 8 december 2011.

vastgesteld dat het eerste advies van DNB aan de Staat over de hoogte van de benodigde steun voor AEGON niet is gevolgd. DNB stemt in met een lager bedrag dan hij heeft geadviseerd, omdat ook met een lager bedrag de stabiliteit van de financiële sector niet in gevaar komt. De heer Wellink verklaart dat DNB in een aantal gevallen een andere keuze zou hebben gemaakt, maar dat ze «konden leven» met de keuze van het ministerie.

De heer Wellink: «Ja. Het truitje dat wij voor ogen hadden voor die instelling, was meer bedoeld voor de Alt-A-portefeuille, die wij als de primaire kern van het probleem zagen. Dit was ook een truitje, maar meer een generiek truitje. Als ik uw vraag mag interpreteren als «was u het met elkaar eens over die 10 mld.?», dan is het antwoord «ja».»

Vraag: «En als we kijken naar AEGON, naar die 3 mld.?»

De heer Wellink: «Dan is het antwoord ook «ja», zij het – dit geldt voor beide operaties – dat de startpunten verschillend waren. Bij AEGON zijn wij met een hoger cijfer begonnen, maar wij konden leven met 3 mld. Bij ING zijn wij begonnen met het eruit halen van de Alt-A-portefeuille, maar wij konden leven met die 10 mld., omdat daar ook een bedrag in zat dat bedoeld was om eventuele problemen bij de Alt-A-portefeuille.»¹

De minister heeft erop vertrouwd dat DNB zijn beoordelingen gericht heeft op hetgeen minimaal nodig is om de stabiliteit niet in gevaar te brengen en niet zonder meer aan «de veilige kant is gaan zitten».²

Bij de kapitaalverstrekkingfaciliteit en de garantiefaciliteit is het advies van DNB expliciet ingebouwd. DNB velt het oordeel of een instelling «in de kern gezond» is. De minister van Financiën meldt daarbij aan de Kamer dat DNB de enige is die een dergelijk oordeel kan vellen. Hij veronderstelt daarbij dat DNB kan beoordelen of er sprake is van onbekende risico's.

De heer Bos: «Ik heb niet gezegd: als er onbekende risico's zijn dan doen wij geen injectie. Ik heb gezegd dat als de Nederlandse toezichthouder van mening is dat er onbekende risico's zijn, wij geen injectie doen. Wij zijn dus afgegaan op het oordeel van de toezichthouder.»

Vraag: «En u ging ervan uit dat de heer Wellink op dat moment dat inzicht wel had?»

De heer Bos: «Ik kon niet anders dan dat veronderstellen.»²

Uit het onderzoek van de commissie komt het beeld naar voren dat de minister van Financiën vooraf geen expliciete vragen heeft gesteld aan DNB over de mate waarin DNB in staat was om een beoordeling te geven van de risico's. Met de uitvoering van crisismaatregelen heeft de minister van Financiën moeten vaststellen dat het lastig was voor DNB om een oordeel te vellen over risico's op de balans. De commissie constateert dat het ministerie van Financiën in de loop van de crisis in de verschillende casussen dan ook ervoor heeft gekozen om naast de toezichthouder externe adviseurs in te schakelen. Dit is gebeurd bij de kapitaalinjecties en bij de IABF voor ING.

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

² Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

10.4.3 Conclusies acute crisisfase

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

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

Nauwe samenwerking tussen minister van Financiën en minister-president.

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

Besluitvorming over de crisismaatregelen in de ministerraad en de regiegroep tekortgeschoten

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

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

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

Gezien het belang om snel overleg te kunnen plegen en gevoelige informatie binnen een kleine groep te delen, vindt de commissie het instellen van de regiegroep een goed alternatief om de betrokken

bewindspersonen bij de crisismaatregelen te betrekken. Aangezien in de praktijk in de regiegroep echter vooral informatie is uitgewisseld, is de commissie van mening dat de regiegroep, zoals deze heeft gefunctioneerd tijdens de crisis, onvoldoende toegevoegde waarde heeft gehad. De commissie is van oordeel dat, aangezien de besluitvorming noch in de ministerraad noch in de regiegroep heeft plaatsgevonden, de overige ministers door de minister-president en de minister van Financiën te weinig betrokken zijn bij de besluitvorming over de crisismaatregelen. De commissie is van oordeel dat de tweede vicepremier, gezien zijn functie als leider van een regeringspartij, meer invulling aan zijn rol had moeten geven.

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

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

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

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

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

10.5 Evaluatiefase

De laatste fase van het crisismanagement bestaat uit de evaluatiefase. In deze fase wordt gereflecteerd op het handelen in de acute crisisfase en geanalyseerd welke onderdelen in de crisismanagementstructuur ontbreken of verbetering vragen. Aan de hand van deze evaluaties kunnen

vervolgens bestaande afspraken en draaiboeken aangevuld of aangescherpt worden.

In deze paragraaf wordt toegelicht op welke wijze het ministerie van Financiën, DNB en het kabinet hun handelen tijdens de crisis hebben geëvalueerd en welke wijzigingen zij hebben doorgevoerd.

10.5.1 Evaluatie crisismaatregelen en crisisaanpak

De heer Gerritse heeft aangegeven dat op het ministerie van Financiën geen evaluaties hebben plaatsgevonden van de genomen crisismaatregelen en de crisisaanpak.

Vraag: *Heeft er eigenlijk een evaluatie plaatsgevonden van de faciliteit en de injecties?*

De heer Gerritse: Niet in die strikte zin. Wat er wel gebeurd is, is dat we in de loop van het najaar van 2009, de jaarwisseling 2009 en 2010, toen het zich allemaal leek te settelen en te kalmeren, ons wel zijn gaan afvragen ... Er is een periode geweest even daarvoor waarin we ons afgevraagd hebben: stel dat er nog iets zou moeten gebeuren, zouden wij dan hetzelfde instrument weer gebruiken? Ik denk dat de conclusie zich aftekende dat we dat niet zouden doen, dat we eerder zouden denken aan bijvoorbeeld claimmissies, te onderschrijven door de Staat, omdat we gaandeweg de particuliere markt weer terugwilden in dit type operaties.»

(...)

Vraag: (...) *«Is de crisisaanpak geëvalueerd?»*

De heer Gerritse: «Het antwoord is hetzelfde als ik net gaf. Niet in expliciete zin. Er is gekeken naar instrumenten. Sommige instrumenten lijken misschien beter te hebben gewerkt dan andere of zouden voor herhaling vatbaar kunnen zijn. In die zin wel, maar niet een heel framework. Ik denk dat die vraag ook aan de orde is in het licht van wat ons in veel bredere zin allemaal te doen staat in de financiële sector. Daar hoort ook de vraag bij hoe de verantwoordelijkheid is ten opzichte van de overheid en hoe de sector zelf voldoende maatregelen kan nemen om het zo ver niet te laten komen en wat de overheid vervolgens te doen staat. Zo'n evaluatie is eigenlijk veel meer nodig dan dat je kijkt naar het specifieke optreden van het departement toen en de specifieke instrumenten die toen aan de orde waren.»¹

De heer Bos vertelt dat de instelling van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel door de Kamer reden is geweest om af te zien van een alomvattende evaluatie door het ministerie.

Vraag: *«Heeft binnen het ministerie een evaluatie plaatsgevonden?»*

De heer Bos: «Niet in de zin van de manier waarop u het nu doet. Daar is een reden voor. Wij zagen op een gegeven moment dat er een tijdelijke commissie zou komen en daarna de parlementaire enquêtecommissie. Dat was voor ons een reden – in elk geval in de tijd dat ik actief was – om niet zelf allerlei dingen te gaan ondernemen. Op deeldossiers zijn natuurlijk wel evaluaties geweest, zoals rondom het afgeven van de verklaringen van geen bezwaar. Er is

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

natuurlijk allerlei nieuwe wetgeving in gang gezet, die ook berustte op gerezen inzichten over wat er goed en wat er fout ging. Een alomvattende evaluatie van het begin tot het eind van de periode heeft echter niet plaatsgevonden.»¹

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel is door het ministerie van Financiën wel veel wet- en regelgeving in gang gezet (zie box 10.3).

Box 10.3 Ontwikkelingen sinds de crisis

Sinds het uitbreken van de kredietcrisis zijn verschillende ontwikkelingen bij het ministerie van Financiën, op het terrein van de financiële markten en bij DNB in gang gezet. Hieronder wordt een aantal voor dit onderzoek relevante ontwikkelingen uiteengezet.

Funciescheiding thesaurier-generaal – secretaris-generaal

De heer De Jager vindt bij zijn aantreden als minister van Financiën de combinatie van de functie thesaurier-generaal en secretaris-generaal in een tijd van een financiële crisis «nogal zwaar».² Op het moment dat deze vacature zich voordoet, geeft hij richting de bestuursraad van het ministerie aan dat hij van mening is dat een thesaurier-generaal zich volledig moet kunnen manifesteren en dus een aparte functie moet zijn. Op 1 juli 2011 en 15 augustus 2011 zijn de heer Vijlbrief en de heer Van Zwol benoemd tot respectievelijk thesaurier-generaal en secretaris-generaal.

Cultuurverandering toezicht DNB

Op 16 augustus 2010 publiceert DNB het «Plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB». Het plan bevat concrete maatregelen om effectief toezicht daadwerkelijk af te dwingen en te borgen. DNB richt zich daarbij met name op de werkwijze, de bemensing en de accountability van het toezicht.³ Op hoofdlijnen bevat het plan de volgende activiteiten:

- de toezichtsector van DNB wordt gereorganiseerd. Er worden onder meer twee nieuwe afdelingen opgericht voor interventie en intern risicomanagement;
- het personeelsbeleid wordt aangescherpt en het functioneren van het topmanagement wordt periodiek beoordeeld;
- DNB participeert in peer reviews door Europese toezichthouders;
- de rol van de raad van commissarissen wordt versterkt.

Versterking Europees toezicht

Per 1 januari 2011 zijn drie nieuwe Europese toezichthoudende autoriteiten opgericht: de Europese Bankenautoriteit (EBA), de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EIOPA), en de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA). Daarnaast is een Europees Comité voor systeemrisico's opgericht (ESRB). Deze toezichthouders moeten bijdragen aan de stabiliteit, eenheid en doeltreffendheid van het financiële stelsel in Europa.

Visie toezicht op afstand

Op 10 februari 2011 heeft de minister van Financiën zijn visie «toezicht op afstand – de relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders, De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM)» naar de Kamer gestuurd.⁴ In de visie beschrijft de minister hoe hij invulling geeft aan het toezicht op

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 7 december 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer De Jager, 9 december 2011.

³ De Nederlandsche Bank, Plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB, 16 augustus 2010.

⁴ Minister van Financiën, Toezicht op afstand – de relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders, De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM), 10 februari 2011.

DNB en de AFM en hoe hij dit toezicht zal versterken. De visie kondigt diverse versterkingen aan in de interne governance van DNB en de AFM en een uitbreiding van het wettelijke instrumentarium voor de minister van Financiën om, indien nodig, te interveniëren. Naast een versterking van de governance zal de aansprakelijkheid van de toezichthouders, in lijn met aanbeveling 26 van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel, worden beperkt.¹

Actieplan financiële sector

Op 15 maart 2011 stuurt de minister van Financiën zijn «Actieplan financiële sector» naar de Kamer. Mede in reactie op de aanbevelingen van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel heeft de minister in aanvulling op de door hem ingezette beleid- en wetgevingstrajecten besloten tot het opstellen van dit actieplan. Het plan bevat tien actiepunten, uiteenlopend van de invoering van de interventiewet tot de invoering van de bankierseed.²

Pijlers totaalpakket beleids- en wetgevingsinitiatieven

Op 20 oktober 2011 heeft de minister van Financiën in een brief aan de Kamer zijn beleids- en wetgevingsinitiatieven in samenhang gepresenteerd aan de hand van de volgende drie pijlers:

1. een solide financiële sector;
2. versterking positie van de consument en gedrags- en cultuurverandering in de financiële sector (inclusief beloningen);
3. versterking van het institutioneel kader.¹

In de bijlagen bij de brief wordt onder meer de voortgang op de 27 aanbevelingen van de commissie-De Wit I en de 10 actiepunten uit het Actieplan financiële sector beschreven.

Oprichting NLFI

Ingevolge de machtigingswet (Wet stichting administratiekantoor beheer financiële instellingen) is op 1 juli 2011 de Stichting administratiekantoor beheer financiële instellingen opgericht. In de praktijk zal de stichting opereren onder de naam NLFI (NL Financial Investments). Op 29 september 2011 zijn, in overeenstemming met de machtigingswet, de aandelen ABN AMRO Group N.V., ASR Nederland N.V. en ABN AMRO Preferred Investments B.V. overgedragen en gecertificeerd. De minister heeft op 23 september 2011 drie bestuurders benoemd. De relevante toezichthouders hebben ingestemd met deze aandelenoverdracht en DNB heeft laten weten geen bezwaar te hebben tegen de benoeming van de bestuurders. Met deze stappen is NLFI daadwerkelijk van start gegaan. In de nieuwe situatie is de Staat certificaathouder, wat zijn invloed beperkt. De minister van Financiën heeft wel invloed op principiële of zwaarwegende beslissingen en hij kan het bestuur daarvoor bindende steminstructies geven.³

Interventiewet

De Interventiewet voorziet, in lijn met aanbeveling 14 van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel, in een aanvulling van de interventiemogelijkheden bij financiële ondernemingen voor de bevoegde autoriteiten. Ten eerste krijgt DNB met het wetsvoorstel de bevoegdheid om een plan tot overdracht van deposito's, activa of passiva, of aandelen aan een derde voor te bereiden. Ten tweede krijgt de minister van Financiën de bevoegdheid om in geval van gevaar voor de stabiliteit van het financiële stelsel onmiddellijk voorzieningen te treffen of, in het uiterste geval, tot onteigening over

¹ Kamerstuk 31 980, nr. 55.

² Minister van Financiën, Actieplan financiële sector, 15 maart 2011.

³ Brief minister van Financiën aan Kamer d.d. 6 oktober 2011.

te gaan. De Interventiewet is op 14 februari 2012 met algemene stemmen door de Tweede Kamer aangenomen.

Europees instrumentarium

Op Europees niveau wordt gewerkt aan instrumenten die de schokbestendigheid van het financiële systeem bevorderen en de opbouw van onevenwichtigheden tegengaan. Zo wordt gewerkt aan contracyclische kapitaalbuffers en aanvullende kapitaalbuffers voor systeemrelevante financiële instellingen. Ook dienen financiële instellingen een strategie te ontwikkelen hoe in een crisis de belangrijke (maatschappelijke) functies van een financiële instelling gewaarborgd kunnen worden: de zogenoemde «recovery and resolution plans» (rrp's). Deze instrumenten zullen uiteindelijk worden verwerkt in nationale wet- en regelgeving, op basis waarvan DNB volgens de minister een betere invulling kan geven aan het macroprudentiële toezicht.¹

10.5.2 Evaluatie besluitvormingsstructuur

Op kabinetsniveau hebben geen evaluaties plaatsgevonden van het gevoerde beleid tijdens de crisis. Ook het functioneren van de regiegroep, de betrokkenheid van de ministerraad en de uiteindelijke besluitvormingsstructuur tijdens de crisis zijn volgens de heer Balkenende niet formeel geëvalueerd.

Vraag: «Ik stel u ten slotte graag een vraag over de aanpak van het crisismanagement en de besluitvormingstructuur. Is vanuit het ministerie van Algemene Zaken, dus vanuit uw ministerie, nadat de rust een beetje was weergekeerd, geëvalueerd hoe zaken zijn gegaan? De crisisstructuren, het management; is daaraan een evaluatie besteed?»

De heer Balkenende: «Nee, bij mijn weten is daarvan geen formele evaluatie gekomen. Dat zou ook betekend hebben dat documenten en alles hadden moeten worden nagelopen. Er zijn wel gesprekken geweest op het ministerie over hoe zaken zijn gelopen. Dat gebeurt echt met alles. Naar mijn weten is er echter geen evaluatie gedaan. Dat ging niet. Bovendien ging het om een tijd waarin heel snel moest worden geopereerd omdat er ontzettend veel gebeurde. Daardoor moest er ook ad hoc en snel worden geopereerd. Het ging om belangrijke zaken en de eerste vraag was dan ook hoe de samenwerking tussen Financiën en Algemene Zaken, de minister en de minister-president, zijn geweest. Die is gewoon goed geweest. Hoe zit het met de informatiepositie? Hoe zit het met de stappen die gezet moeten worden? Hoe zit het met het informeren van een ministerraad of de regiegroep? Die vragen zijn allemaal aan de orde geweest.»

Vraag: «Dat was nadat de crisis enigszins bedaard was.»

De heer Balkenende: «Ja, maar er vond geen formele evaluatie plaats.»²

¹ Kamerstuk 31 980, nr. 55.

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

10.5.3 Evaluatie en veranderingen bij DNB

DNB heeft zijn handelen voorafgaand aan en tijdens de crisis geëvalueerd. Op basis hiervan heeft DNB een aantal lessen getrokken met betrekking tot het toezicht en het crisismanagement. Deze zijn terug te vinden in verschillende publicaties. Op 12 maart 2010 publiceert DNB het boek «In het spoor van de crisis».¹ Hierin wordt het ontstaan en het verloop van de crisis uiteengezet en uitgelegd hoe het toezicht heeft ingespeeld op de ontwikkelingen op de financiële markten. Het boek is feitelijk van aard en er worden geen beleidslessen geformuleerd. Net daarvoor, op 8 maart 2010, publiceert DNB ook het rapport «Visie DNB Toezicht 2010–2014.» Hierin wordt een aantal beleidslessen en voornemens tot het wijzigen van de toezichtaanpak benoemd. DNB concludeert onder andere dat de crisis heeft getoond dat de verwevenheid van instellingen onderling en met de reële economie groter is gebleken dan voorafgaand aan de crisis werd gedacht. DNB geeft aan zijn toezicht uit te breiden met een meer instellingsoverstijgend gericht perspectief en een sterkere macro-economische oriëntatie. Daarnaast wil DNB naast het traditionele toezicht meer aandacht gaan besteden aan strategische en kwalitatieve elementen in het toezicht, zoals het verdienmodel, de bedrijfsstrategie en het gedrag en de cultuur binnen instellingen. Tot slot concludeert DNB in het licht van de crisis de reikwijdte van het toezicht te heroverwegen, bijvoorbeeld door middel van een internationaal gecoördineerde regulering van hedge funds en private equity funds, die momenteel nog buiten het directe toezicht vallen.

De heer Wellink: «Wij hebben in ieder geval een paar grondige evaluaties gehad. ABN AMRO is in het rapport-Lieverse bekeken. Uiteraard hebben wij ook intern naar dat rapport gekeken. Wij hebben rapporten over Icesave gehad. Wij zullen uiteraard uw evaluaties krijgen en wij hebben die van de commissie-De Wit gehad. Wij hebben wel een hoop dingen tijdens de tocht gedaan. Tijdens de rit heb ik steeds aan de mensen gevraagd: welke lessen kunnen wij leren? Dat is een vorm van evaluatie. Dat is vrij systematisch gedaan. Welke lessen kunnen wij leren van wat er precies gebeurd is?»²

In 2011 publiceert DNB de notitie «Nederlandse crisismaatregelen ter bestrijding van de acute problemen in het financiële stelsel.»³ Naast de eerder getrokken lessen met betrekking tot het toezicht wordt hierin onder andere geconcludeerd dat de buffers van banken tijdens de kredietcrisis onvoldoende zijn om het vertrouwen van markten te behouden. DNB is van oordeel dat buffers in de toekomst groter moeten zijn en de leverage van banken lager. Daarnaast onderschrijft DNB de noodzaak van speciaal beleid gericht op systeemrelevante instellingen en het belang van een gecoördineerd Europees toezicht. Tot slot moet samenwerking met het Europese mededingingstoezicht worden verbeterd en verslaglegging-regels worden aangepakt. Op veel van deze terreinen zijn ondertussen al stappen gezet.

DNB trekt ook lessen voor zijn handelen tijdens een mogelijke crisis. Zo wordt in de notitie geconcludeerd:

«Eenvoudige en generiek inzetbare maatregelen, zoals de kapitaal- en garantiefaciliteit die voor de hele sector toegankelijk zijn geven een krachtig signaal af dat de overheid de sector steunt. Dit is in het

¹ DNB, In het spoor van de crisis, 2010.

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

³ DNB, De Nederlandse crisismaatregelen ter bestrijding van de acute problemen in het financiële stelsel, 2010.

bijzonder van belang, omdat gebleken is dat in crisissituaties het onderscheidend vermogen van markten heel beperkt is.»¹

Daarnaast geeft DNB aan voorstander te zijn van een snelle invoering van de Interventiewet en dat op basis van de ervaring tijdens de kredietcrisis de huidige crisismangementafspraken tussen het ministerie van Financiën en DNB worden herzien. Hierbij geeft DNB aan dat het tijdens de kredietcrisis soms moeilijk is gebleken andere autoriteiten (parlement, mededingingstoezichthouder) te overtuigen van de noodzaak en de beprijzing van de maatregelen. DNB concludeert dat door in een vroeg stadium (in vertrouwen) zo veel mogelijk inzicht te geven in relevante informatie, bijgedragen kan worden aan een effectieve besluitvorming en draagvlak voor dergelijke maatregelen.

10.5.4 Conclusies evaluatiefase

Grondige evaluaties crisis ontbreken bij het ministerie van Financiën en kabinet

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

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

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

¹ DNB, De Nederlandse crisismaatregelen ter bestrijding van de acute problemen in het financiële stelsel, 2010.