

HOOFDSTUK 9 GARANTIEREGELING

9.1 Inleiding

Op 23 oktober 2008 trad de garantiefaciliteit (hierna: garantieregeling) voor bancaire leningen met een plafond van 200 miljard euro in werking. Omdat het vertrouwen tussen financiële instellingen onderling ernstig was ondermijnd door de aanhoudende onzekerheid over het kredietrisico van individuele financiële instellingen, droogde de markt voor leningen zonder onderpand op. Voor banken werd het steeds moeilijker om toegang tot liquiditeiten te krijgen. Met de garantieregeling beoogde het kabinet mogelijke liquiditeitsproblemen bij de banken weg te nemen, opdat de kredietverlening van banken aan bedrijven en particulieren gewaarborgd zou blijven.¹

De garantieregeling werkt als volgt: indien een bank met gebruikmaking van de garantieregeling financiering aantrekt, met andere woorden staatsgegarandeerd schuld papier uitgeeft, en vervolgens de lening geheel of gedeeltelijk niet kan terugbetalen, dan is de Staat verantwoordelijk voor de terugbetaling. Voor deze garantie op terugbetaling betaalt de bank een premie aan de Staat.

Tot en met 31 december 2010 konden banken met een Nederlandse bankvergunning – onder bepaalde voorwaarden – gebruikmaken van de garantieregeling. In totaal hebben zes banken op verschillende momenten in 2008 en 2009 gebruikgemaakt van de regeling: LeasePlan, NIBC, SNS Bank, Fortis Bank Nederland, ING Bank en Achmea Hypotheekbank. Gezamenlijk hebben zij voor een bedrag van circa 50,3 miljard euro aan leningen met een staatsgarantie uitgegeven. Tot op heden heeft de Staat geen uitgaven hoeven doen op grond van effectuering van de verleende garanties. Er is wel sprake van ontvangsten, omdat de Staat voor het verlenen van de garanties een premie ontvangt van de desbetreffende banken. Tot peildatum 1 februari 2012 heeft de Staat een bedrag van afgerond 893 miljoen euro aan garantiepremies ontvangen.²

De garantieregeling is op 31 december 2010 afgelopen. Na deze datum konden banken geen aanvragen meer indienen voor nieuwe garanties. Dat betekent echter niet dat alle garantstellingen van de Staat ook op die datum zijn afgelopen. De aflooptermijn wordt immers bepaald door de duur van de verstrekte garanties. Van de op 1 februari 2012 uitstaande garanties lopen de laatste garanties uiterlijk in december 2014 af.² Hierin kunnen nog wijzigingen optreden, omdat de minister van Financiën de banken met gegarandeerde leningen de mogelijkheid heeft geboden onder bepaalde voorwaarden de gegarandeerde leningen terug te kopen op de kapitaalmarkt.³ Op peildatum 1 februari 2012 stond de Nederlandse Staat nog garant voor een bedrag van circa 30,6 miljard euro: dit bedrag aan uitstaande leningen is nog niet afgelost.²

Dit hoofdstuk is opgedeeld in twee delen. In het eerste deel wordt een reconstructie gegeven van het besluitvormings- en totstandkomingproces, en van de implementatie- en uitvoeringsfase van de garantieregeling. Vervolgens wordt in het tweede deel de garantieregeling nader geanalyseerd aan de hand van de aspecten noodzaak, proportionaliteit, tijdigheid en mate waarin de doelstellingen zijn bereikt. Het hoofdstuk sluit af met conclusies.

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 39.

² Gegevens verstrekt door het ministerie van Financiën per brief d.d. 15 februari 2012.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 357.

9.2 Reconstructie feitenrelaas

9.2.1 Aanloop

Als na de val van Lehman Brothers de interbancaire markt nagenoeg is opgedroogd, realiseren de Nederlandse banken en de Nederlandsche Bank (DNB) zich dat de problemen zich weldra zullen uitbreiden naar de kapitaalmarkt – de markt waar banken terecht kunnen voor de herfinanciering van aflopende leningen. Van overheidsingrijpen is dan nog geen sprake: zowel het ministerie van Financiën als DNB acht kapitaalinjecties afdoende. Als het Verenigd Koninkrijk op 8 oktober 2008 een garantieregeling aankondigt om de problemen met de herfinanciering van banken te adresseren, is het DNB die als eerste beseft dat Nederland de ontwikkelingen in Europa zal moeten volgen.

Financiële markten drogen op

Vanaf de zomer van 2007 leidde het ineensstorten van de Amerikaanse hypotheekmarkt tot het grotendeels stilvallen van de interbancaire markt. Deze markt kan worden gedefinieerd als het geheel van tegoeden en verplichtingen die financiële instellingen onderling aanhouden voor de korte termijn – hoogstens één jaar. Na de val van Lehman Brothers in september 2008 waren de twijfel, onzekerheid en het wantrouwen zo groot geworden dat deze markt nagenoeg helemaal was opgedroogd.¹ Banken in Nederland krijgen evenzeer te maken met deze problematiek. De heer Gerritse, toen secretaris-generaal en thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën, vertelt hierover:

De heer Gerritse: «Dit was een onmiddellijk effect van Lehman. Er kwam zo'n wantrouwen in de financiële sector dat niemand niemand meer vertrouwde. Als je zelf al niet weet welke risico's je op je eigen balans hebt, dan vertrust je die van de buurman al helemaal niet. Dus dat sloeg totaal uit het lood.»²

Ook in de Tweede Kamer wordt het probleem van de opgedroogde markten gesignaleerd. Op 30 september 2008 wordt in de Kamer aan de minister van Financiën gevraagd hoe hij het vertrouwen tussen banken onderling, essentieel voor een oplossing, denkt te kunnen herstellen. De minister spreekt op dat moment nog niet over overheidsingrijpen – in welke vorm dan ook – om dat vertrouwen te herstellen. Volgens de minister moeten de centrale banken, als er sprake is van liquiditeitstekorten, die liquiditeiten in de markt brengen. De toezichthouders en de verantwoordelijke overheden moeten wel laten zien dat zij bereid zijn om in te grijpen op het moment dat het fout zal gaan. Voor het vertrouwen in het interbancaire verkeer is dat van groot belang. «Daarna zal de markt zijn werk gewoon moeten doen», aldus de minister.³

Terwijl de problemen op de interbancaire markt zich als eerste openbaren, wordt begin oktober ook duidelijk dat een vergelijkbare problematiek zich zal voordoen ten aanzien van de herfinanciering van banken. De heer Wellink, destijds president van DNB licht toe:

De heer Wellink: «Er lag een grote fundingproblematiek bij banken, voor de eerstkomende paar jaar, niet alleen bij Nederlandse banken, maar ook in Europa en wereldwijd. Wij kregen signalen uit het bankwezen dat de activiteiten van de Europese Centrale Bank die de korte financiering betroffen, onvoldoende rust hadden gecreëerd en

¹ Kamerstuk 31 980, nr. 4, blz. 81–82.

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

³ Handelingen II, 2008–2009, nr. 7, blz. 430.

dat ook de langere termijnfinanciering, en met name de herfinanciering, in gevaar begon te komen.»¹

Nederlandse banken trekken aan de bel

Verschillende banken in Nederland beginnen zich zorgen te maken, en zoeken contact met het ministerie van Financiën. De boodschap: de problemen met betrekking tot de herfinanciering moeten geadresseerd worden.

De heer Gerritse: «In die periode heb ik allerlei telefoontjes gehad van mensen (...). In die periode werd algemeen gevoeld dat dit probleem geadresseerd moest worden. (...) Ik herinner mij een bijeenkomst in de blauwe zaal [op 9 oktober], de zaal naast de Trêveszaal op het Binnenhof, waar onder anderen – ik weet niet precies meer wie er allemaal waren – de heer Maas zei: het is echt nu of nooit. Een van de dingen die hij daar aan orde stelde waren de fundinggaranties. (...) Er zijn van allerlei kanten signalen gekomen: let op, je focust nu wel erg op de onmiddellijke problemen, maar dit gaat voor de banken als geheel een enorm probleem worden.»²

Op 8 oktober spreekt de heer Tilmant, voorzitter van de raad van bestuur van ING, samen met de heer Hommen, destijds voorzitter van de raad van commissarissen van ING, met de minister van Financiën over de problemen van ING. Daarbij wordt ook gesproken over de financieringsproblemen van banken en een mogelijke oplossing: een garantieregeling voor bancaire leningen.

De heer Gerritse: «Ik herinner mij dat de eerste keer dat de heer Tilmant bij de minister kwam – dat was op 8 oktober – om te praten over zijn problemen, hij twee problemen op tafel legde. Het eerste was die hypotheekportefeuille in de Verenigde Staten, waarbij hij klem zat. Het tweede werd gevormd door de financieringsproblemen, de fundingproblemen die hij zag aankomen. De interbancaire markt hield op te functioneren. Alles haperde. Misschien hadden banken nog wel aan kort geld kunnen komen tegen hoge rentes, maar de wat langere financieringen dreigden een probleem te worden. Ik herinner me hoe hij uitlegde hoe dat bij ING liep, wanneer hij moest aflossen en wanneer hij moest herfinancieren, een aantal maanden vooruit. Dat werd als een groot probleem gezien.»²

De heer Hommen heeft een andere kijk op het overleg met de minister. Hij benadrukt dat de financiering van ING niet direct een probleem vormde, maar dat andere banken problemen hadden. Het verzoek van ING om deze problemen te adresseren werd niet gedaan om ING uit de brand te helpen, maar was bedoeld als waarborg voor de soliditeit van het gehele financiële stelsel.

De heer Hommen: «(...) Dat van die garantieregeling was veel meer aan de orde omdat wij zagen dat er banken waren die zich niet op normale wijze konden financieren. ING had dat probleem niet: financiering van ING was niet direct het probleem. Hij heeft nooit een liquiditeitsprobleem gehad en is evenmin naar de Europese Centrale Bank geweest voor financiering. Wij zagen echter wel dat andere banken problemen hadden. Om de soliditeit van het systeem te waarborgen, hebben we om onder andere een garantieregeling gevraagd.»³

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

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

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

Financieringsproblemen geen onderwerp voor NVB

Terwijl banken de problemen met de financiering – veroorzaakt door het onderlinge wantrouwen – wel bij het ministerie aankaarten, is het geen onderwerp van gesprek binnen de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB). De heer Staal, voorzitter van de NVB, vertelt:

Vraag: *«In 2007 zien wij dat er een soort vertrouwenscrisis aan het ontstaan is bij banken onderling. Ik kan mij voorstellen dat het juist als je met elkaar om de tafel zit wel een onderwerp van gesprek zou kunnen zijn.»*

De heer Staal: *«Nee, omdat op dat punt natuurlijk de mededinging een belangrijke belemmering is om met elkaar te praten over de interbancaire geldmarkt. Het uitlenen van geld aan elkaar is natuurlijk heel belangrijk, maar dat zijn een-op-eenrelaties. Dat is niet iets wat je in een bestuur van de branchevereniging aan de orde stelt. Daarmee zou je ook al heel snel een conflict krijgen met de mededingingswetgeving.»¹*

Financiën en DNB achten kapitaalinjecties in eerste instantie afdoende
Hoewel de problemen op de kapitaalmarkt bekend zijn, achten het ministerie van Financiën en DNB kapitaalinjecties afdoende om de problemen op de financiële markten aan te pakken. Als het Verenigd Koninkrijk op 8 oktober 2008 het Britse actieplan bekendmaakt, waarin de Britten aankondigen een garantieregeling op te zullen stellen «to ensure that the banking system has the funds necessary to maintain lending in the medium term», laten de ambtenaren de minister van Financiën weten dat een dergelijk plan in Nederland in eerste instantie niet noodzakelijk lijkt te zijn. Men acht kapitaalinjecties in specifieke gevallen – mochten die al nodig zijn (Nederlandse banken hadden een hoger tier 1-kapitaal dan de Engelse) – effectiever.²

Ook DNB loopt niet direct warm voor een garantieregeling à la Verenigd Koninkrijk en hoopt dat kapitaalinjecties in combinatie met liquiditeitsvertrekking tegen onderpand voldoende zullen zijn. DNB realiseert zich echter dat als andere landen wel garantieregelingen invoeren, de Nederlandse instellingen op een concurrentieachterstand gesteld kunnen worden. De heer Houben, divisiedirecteur Financiële Stabiliteit legt uit:

De heer Houben: *«We hadden een heel ruime liquiditeitsvoorziening vanuit het stelsel en vanuit de centrale bank, dus wij hadden het gevoel dat wij voor de financiering op de heel korte termijn van de banken faciliteiten hadden. Ten tweede hadden wij het gevoel dat we gingen werken aan het kapitaal van de instellingen. Daarvoor hadden wij die herkapitaliseringsfaciliteit. Als wij zorgden dat instellingen liquide bleven en tegelijkertijd de solvabiliteit op peil brachten – althans, zo dachten wij toen – zou die funding vanzelf weer aantrekken. Je worstelt met iets wat onzeker is en je weet niet hoe de markten en de instellingen daarop reageren. Onze eerste inschatting was: hopelijk trekt die onderlinge fundingmarkt dan vanzelf weer aan. (...) Ik meen dat wij heel snel de omslag hebben gemaakt, niet zozeer omdat wij dachten dat het per se voor onze instellingen direct acuut nodig was maar omdat wij dachten: als andere landen dat doen, moeten wij onze instellingen niet op een concurrentieachterstand stellen.»³*

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

² Ministerie van Financiën, memo aan de minister over de Britse plannen d.d. 8 oktober 2008.

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

Op 9 oktober 2008 stelt DNB aan het ministerie van Financiën voor om in internationaal verband afspraken te maken over de invoering van garantieregelingen voor bancaire leningen. Op het ministerie van Financiën reageert men afwijzend op het voorstel van DNB. Het ministerie is geen voorstander van het invoeren van een garantieregeling, omdat ze de implicaties van een dergelijke regeling niet kan overzien. Er volgt een compromis, dat in het persbericht over de maatregelen van de Nederlandse autoriteiten ter bescherming van de financiële sector als volgt staat verwoord: «Tot slot delen de Nederlandse autoriteiten mee dat zij kennis hebben genomen van het Britse voorstel voor een gezamenlijke aanpak om de financieringsmarkt voor financiële ondernemingen vlot te trekken. De Nederlandse autoriteiten zullen actief deelnemen aan internationaal overleg hierover.»¹ Daarbij wordt nog in het midden gelaten of Nederland vindt dat er een garantieregeling moet komen. DNB vindt het belangrijk dat de opening is geboden.

De heer Houben: «We wilden de opening hebben, waar wij toen nog niet van overtuigd waren, met de flexibiliteit om te bezien of wij in het kader van de funding iets aan de garanties zouden kunnen doen.»²

Binnen een paar dagen realiseert men zich op het ministerie van Financiën dat Nederland de ontwikkelingen in Europa zal moeten volgen, en wordt op 11 oktober besloten dat ook in Nederland een garantieregeling zal worden ingevoerd. De overwegingen van de minister van Financiën om tot dit besluit te komen, worden in paragraaf 3 – Noodzaak van de maatregel – nader uiteengezet. Op 13 oktober wordt het besluit bekendgemaakt.

Box 9.1 Tijdlijn belangrijkste gebeurtenissen garantieregeling

AANLOOP EN TOTSTANDKOMING	
8 oktober 2008	Aankondiging van de Britse garantieregeling voor bancaire leningen.
9 oktober 2008	Aankondiging van het Nederlands actieplan ter bescherming van de financiële sector. Melding dat Nederland zal deelnemen aan overleg op internationaal niveau over mogelijke invoering van garantieregelingen voor bancaire leningen.
12 oktober 2008	Topbijeenkomst van landen in de Eurozone in Parijs waar afspraken worden gemaakt over gecoördineerde acties, waaronder de invoering van garantieregelingen voor bancaire leningen.
13 oktober 2008	Brief aan de Tweede Kamer waarin de garantieregeling wordt aangekondigd.
14 oktober 2008	Algemeen overleg over de topbijeenkomst van landen in de Eurozone en de aangekondigde maatregelen ter bescherming van de financiële sector, waaronder de garantieregeling.
20 oktober 2008	Bijeenkomst van banken op DNB, waar het ministerie van Financiën de concept voorwaarden van de garantieregeling presenteert.

¹ Gezamenlijk persbericht DNB en ministerie van Financiën, 9 oktober 2008.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Houben, 23 november 2011.

	BESLUITVORMING
21 oktober 2008	Brief aan de Tweede Kamer over de uitwerking van de garantieregeling.
22 oktober 2008	Algemeen Overleg over de bijeenkomst van de Europese Raad op 15/16 oktober in Brussel. Onder meer de kapitaalinjectie aan ING van 19 oktober en de uitwerking van de garantieregeling worden besproken.
23 oktober 2008	Inwerkingtreding garantieregeling.
	IMPLEMENTATIE EN UITVOERING
14 november 2008	Overleg met potentiële garantieaanvragers op het ministerie van Financiën, waarbij het ministerie een poging doet tot coördinatie van de volgorde van de emissies. Voorstel: eerst ING, dan SNS Bank, vervolgens LeasePlan.
18 november 2008	Persbericht LeasePlan, waarin LeasePlan bekendmaakt dat het bedrijf een garantieaanvraag zal indienen.
18 november 2008	ING en SNS trekken zich terug – LeasePlan staat als eerste in de rij.
9 december 2008	Garantieverlening aan LeasePlan.
16 januari 2009	Bijeenkomst van banken op het ministerie van Financiën, waar afspraken met banken worden gemaakt over deelname aan garantieregeling: zowel aan vraag- als aanbodzijde.

9.2.2 Aankondiging

Op 13 oktober 2008 informeert het kabinet de Tweede Kamer over de resultaten van de topbijeenkomst van de landen uit de Eurozone, die op 12 oktober heeft plaatsgevonden. Een belangrijke nieuwe maatregel die de landen van de Eurogroep aankondigen, is het onder voorwaarden en tegen een reële prijs garanderen van nieuwe middellange termijn leningen aan banken. Oogmerk van deze maatregel, te treffen door de nationale overheden, is het oplossen van de ernstige liquiditeitsproblemen waarmee het bankwezen zich geconfronteerd ziet. In een brief aan de Tweede Kamer beschrijft het kabinet op hoofdlijnen deze garantieregeling voor bancaire leningen (zie box 9.2). Het kabinet verwacht dat met de maatregel het financiële verkeer tussen financiële instellingen weer op gang komt, waardoor de kredietverlening aan bedrijven en gezinnen gewaarborgd blijft. Het kabinet houdt er rekening mee dat ze leningen met een totale omvang van 200 miljard euro zal dienen te garanderen. In de brief wordt geen melding gemaakt van eventuele financiële risico's voor de Staat.¹

Box 9.2 Brief aan de Kamer 13 oktober – aankondiging garantieregeling¹

Soort leningen

De garantieregeling is bedoeld voor zogenaamde senior unsecured loans. Dit zijn niet-achtergestelde leningen aan banken zonder

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 22.

onderpandvereiste, met een looptijd van maximaal drie jaar. Garanties worden alleen afgegeven voor leningen die bedoeld zijn om aflopende leningen te herfinancieren.

Reikwijdte

De garantieregeling is beschikbaar voor banken met hoofdzetel en operaties in Nederland, en dochterondernemingen van buitenlandse banken met substantiële operaties in Nederland.

Eisen aan banken

Banken die gebruik willen maken van de garantieregeling, dienen op continue basis voldoende gekapitaliseerd te zijn op niveaus die de toezichthouder nodig acht.

Garantiepremie

De prijsstelling van de garanties, oftewel de garantiepremies, worden zo vormgegeven dat deze zoveel mogelijk aansluiten bij de tarieven van de Europese partners. Dit om marktverstoring en verstoring van het internationale gelijke speelveld te voorkomen.

Plafond

De Staat houdt er rekening mee dat ze leningen met een omvang van 200 miljard euro zal dienen te garanderen.

Uit krantenberichten blijkt dat de eerste reacties op de aankondiging van de garantieregeling voor bancaire leningen positief zijn. Verschillende banken laten zich in positieve bewoordingen uit. «De overheidsgarantie lijkt het ultieme middel om het stilgevallen hart van het financiële systeem weer op gang te krijgen», aldus Wim Boonstra, econoom bij de Rabobank. «Dit is een hele mooie maatregel. Het is prettig voor een bank te weten dat de overheid garant staat wanneer er iets misgaat.»¹ Een woordvoerder van SNS REAAL zegt: «We zijn positief over elke overheidsmaatregel die bijdraagt het vertrouwen in banken en verzekeraars te vergroten.» Volgens Het Financieele Dagblad laten andere banken zich in soortgelijke bewoordingen uit.² Ook de Tweede Kamer reageert in eerste instantie positief op de aankondiging van de garantieregeling. Het ANP meldt dat de Kamer de maatregel steunt, maar nog wel vragen heeft over de uitwerking en de voorwaarden van de garantieregeling.³ Volgens verschillende kranten laten de financiële markten na de aankondiging van de garantieregeling de eerste tekenen van herstel zien.⁴ De zevendaagse Euribor-rente – het tarief dat banken elkaar in rekening brengen voor leningen met een looptijd van een week – daalt fors.¹

9.2.3 Totstandkoming

13–21 oktober: ministerie stelt garantieregeling op

Vanaf 13 oktober wordt op het ministerie van Financiën volop gewerkt aan het opstellen van een garantieregeling. DNB wordt gevraagd een overzicht te leveren van de liquiditeitsbehoefte van de Nederlandse banken. Er wordt een werkgroep samengesteld met verschillende disciplines vanuit het ministerie (later aangevuld met enkele medewerkers van DNB en advocatenkantoor De Brauw Blackstone Westbroek), een taakverdeling wordt gemaakt en er wordt zoveel mogelijk informatie over (eerste aanzetten tot) garantieregelingen uit andere landen opgezocht en opgevraagd – zowel per mail als telefonisch – bij buitenlandse collega's. Daarbij is de aandacht vooral gevestigd op het Verenigd Koninkrijk; het enige land met een uitgewerkte garantieregeling. Het ministerie hanteert

¹ Europese garantie is goed nieuws. De Volkskrant, 14 oktober 2008.

² Partijen positief over details staatsgarantie. Het Financieele Dagblad, 23 oktober 2008.

³ 200 Miljard garantie voor interbancaire leningen. Algemeen Nederlands Persbureau, 13 oktober 2008.

⁴ Geldmarkt toont weer levensteken. Het Financieele Dagblad, 15 oktober 2008.

het uitgangspunt om in de uitwerking van de regeling de grote Europese lidstaten te volgen, en vervolgens de goede voorbeelden over te nemen. Het slechte voorbeeld van Ierland wenst men te vermijden: dat land betaalt na het volledig garanderen van alle verplichtingen van hun banken fors hogere rentelasten. Dit risico zou Nederland met haar garantieregeling straks ook kunnen lopen: op 15 oktober informeert het kredietbeoordelingbureau Fitch bij het ministerie al naar de Nederlandse garantieregeling in verband met de triple A rating van Nederland. Op het ministerie acht men het nog te vroeg om het bureau te informeren – de regeling is immers nog niet gereed.¹

In deze eerste fase van de uitwerking van de garantieregeling wordt het organiseren van een veiling voor leningen met staatsgaranties overwogen. Men zoekt een manier hoe kan worden gekomen tot een eerlijke verdeling van het totale bedrag aan te verstrekken garanties. Een stormloop van aanvragen zou anders volgens het ministerie van Financiën het gevolg kunnen zijn. Als DNB inschat dat de liquiditeitsbehoefte van de grote banken in Nederland tot eind 2009 neerkomt op een bedrag van circa 200 miljard euro en de looptijd van de regeling wordt vastgelegd tot eind 2009, is een veiling overbodig geworden.²

De heer Wellink: «Het bedrag van 200 mld. voor die regeling komt niet helemaal uit de lucht. Om dat bedrag te kunnen schatten moesten wij het fundingprofiel hebben van het Nederlandse bankwezen over de jaren waarover het ging. Wij wisten wanneer de vervalkalenders actueel werden. Wij kwamen toen tot een bedrag in de orde van grootte van 180 mld. of zo iets. Wij hebben het een beetje naar boven afgerond.»³

Voorafgaand aan de totstandkoming van de garantieregeling is geen discussie gevoerd over wie – het ministerie of DNB – de regeling op zou moeten stellen. De taakverdeling tussen het ministerie en DNB was helder: aangezien de Nederlandse Staat garant zou staan, had zij de verantwoordelijkheid om hieraan voorwaarden te verbinden. Toch leeft er bij DNB wel enige zorg over de vormgeving van de regeling nu de landen in Europa zelf aan de slag gaan. In een Pecunia-overleg⁴ op 14 oktober zegt de heer Wellink dat DNB bij het ministerie moet pleiten voor een internationaal geharmoniseerd aanpak, geregisseerd vanuit het Europese Stelsel van Centrale Banken (ESCB). Om die regie bij het Eurosysteem te leggen, richt de Governing Council van de Europese Centrale Bank (ECB) een High Level Task Force op om richtlijnen voor de garantieregelingen op te stellen. Vanuit DNB neemt de heer Houben hier aan deel. Op 20 oktober 2008 publiceert het Eurosysteem een aantal aanbevelingen ten behoeve van de vormgeving van de garantieregelingen.⁵ De heer Wellink vertelt over de noodzaak van Europese afstemming:

De heer Wellink: «Dit instrument werd geïntroduceerd in een veelheid van landen. Dan is het van belang dat je instrumentarium en je mogelijkheden niet te veel afwijken van wat in andere landen gebruik is. Markten zouden daar immers weleens een conclusie uit kunnen trekken. «De overheid is niet meer bereid om dit te doen.» «Dit gaat te veel geld kosten voor de overheid.» Dan zou men de banken kunnen gaan wantrouwen.»³

¹ Ministerie van Financiën, mailbericht d.d. 15 oktober 2008.

² Ministerie van Financiën, mailbericht d.d. 11 oktober 2008, memo over uitwerking garantieverstrekking d.d. 13 oktober 2008, notitie over inrichting garantiestelling d.d. 17 oktober 2008.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

⁴ Het Pecunia-overleg is het overleg binnen DNB van de voltallige directie, het management van de relevante divisies en de betrokken medewerkers. Het overleg is gestart in het voorjaar van 2008 en komt na 15 september 2008 dagelijks (een of meerdere keren) bij elkaar.

⁵ European Central Bank, Eurosysteem, Recommendations of the Governing Council of the European Central Bank on government guarantees for bank debt, 20 October 2008.

14 oktober: Tweede Kamer stelt vragen over uitwerking en kosten

Op 14 oktober vindt een algemeen overleg over de kredietcrisis plaats, waar – naast onderwerpen als de kapitaalverstrekkingfaciliteit, Icesave en het depositogarantiestelsel – ook de aankondiging van de garantieregeling wordt besproken. Aangezien de regeling alleen nog maar op hoofdlijnen is geschetst, vragen de woordvoerders van de vaste commissie voor Financiën vooral naar de plannen van de minister voor een nadere uitwerking van de regeling. Ook wordt gevraagd naar de kosten van de regeling en wordt de vraag gesteld of daarvoor een voorziening wordt getroffen. De minister antwoordt dat de combinatie van het feit dat er een marktconforme prijs wordt gerekend en het feit dat garanties alleen worden verstrekt aan gezonde instellingen, betekent dat de kans dat het ooit tot uitbetaling komt buitengewoon klein is.¹ De heer Tang, financieel woordvoerder van de PvdA-fractie, komt hier later in het overleg op terug omdat hij niet gelooft dat een garantieregeling «gratis» is en de Nederlandse overheid niets zal gaan kosten. Daarop antwoordt de minister dat op de lange termijn het rekenen van een marktconforme premie betekent dat je ook rekening moet houden met een zeker risico dat het tot uitbetaling komt en dat die twee theoretisch aan elkaar gelijk behoren te zijn. Hij schat echter in dat dit op deze korte termijn – de regeling zou tot eind 2009 duren – niet het geval zal zijn.¹

16–18 oktober: ambtelijke discussie over betrekken Tweede Kamer

Vanaf 16 oktober vindt op het ministerie van Financiën een ambtelijke discussie plaats over het al dan niet betrekken van de Tweede Kamer. Wellicht is het niet nodig om de Kamer voor een fait accompli te stellen. Parlementaire betrokkenheid zou goed zijn om de steun te behouden. Gezien de grote belangen en de mogelijk grote financiële consequenties voor de Staat wordt instemming van de Kamer met de garantieregeling wenselijk gevonden. Op 18 oktober wordt dit standpunt binnen het ministerie van Financiën opnieuw aangekaart bij de ambtenaren die betrokken zijn bij het opstellen van de garantieregeling, met het verzoek of het mogelijk is de Kamer de tijd te geven de regeling te bestuderen voordat deze in werking treedt. Het antwoord van de betrokken ambtenaren is afwijzend: uitstel van inwerkingtreding is geen optie. Bovendien zou dat de indruk wekken dat er ruimte zou zijn om te debatteren over de premie, valutasoorten, en dergelijke. De ruimte om daarop invloed uit te oefenen is er volgens de ambtenaren niet.²

20 oktober: presentatie concept garantieregeling aan banken

Op 14 oktober laat de heer Gerritse zijn collega's de heer Ter Haar (directeur Financiële Markten en plaatsvervangend thesaurier-generaal) en de heer Wilders (directeur Agentschap) weten benaderd te zijn door ING en NIBC met de vraag om argumenten te mogen wisselen over de prijs van de garanties. De heer Gerritse antwoordt beide banken dat het ministerie zal zoeken naar een internationaal gelijk speelveld en niet zal gaan onderhandelen, maar dat hij wel bereid is om inzichten te delen. Hij doet daarom intern het voorstel om «iets» met de banken af te spreken.³ Zijn voorstel mondt uit in een afspraak met de banken op 20 oktober bij DNB, waar de directeur van het Agentschap, de heer Wilders, een presentatie over de garantieregeling geeft. De heer van Dijkhuizen, financieel directeur bij NIBC, vertelt over deze bijeenkomst:

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 47.

² Ministerie van Financiën, mailberichten d.d. 16, 18 en 19 oktober 2008.

³ Ministerie van Financiën, mailbericht d.d. 14 oktober 2008.

De heer Van Dijkhuizen: «Alle grote banken waren daar. De banken hebben gezegd dat ze betrokken zouden worden bij de vormgeving. Daarop werd gezegd: we hebben haast, we moeten vannacht in Brussel iets inleveren. Het was meer uitleggen wat ze van plan waren, dan dat er op dat moment heel veel kon worden ingebracht.»¹

Ondertussen heeft DNB reeds alle grote Nederlandse banken benaderd met de vraag om input te leveren voor de garantieregeling. DNB vraagt hen onder meer om informatie over de benodigde financiering, het verwachte gebruik van de regeling en de overwegingen daarbij. In een mail van 15 oktober aan deze banken schrijft DNB: «Jullie zullen begrijpen dat deze informatie essentieel voor ons is om ook jullie belangen te behartigen in de onderhandelingen.»²

21–22 oktober: Tweede Kamer voor inwerkingtreding geïnformeerd
Als op 13 oktober 2008 de garantieregeling wordt aangekondigd ligt er nog geen uitgewerkte regeling. Op 21 oktober stelt de minister van Financiën per brief de Tweede Kamer op de hoogte van de uitwerking van de regeling. Op 22 oktober vindt hierover een overleg met de Kamer plaats, vlak voordat de regeling op 23 oktober formeel in werking treedt. De informatieverstrekking op 21 oktober door de minister vindt op hoofdlijnen plaats. De voorwaarden van de garantieregeling worden niet naar de Kamer gestuurd – verwezen wordt naar de website van het Agentschap van het ministerie van Financiën. Ook maakt de minister in de brief aan de Kamer geen melding van eventuele financiële risico's voor de Staat. Op 22 oktober vindt het algemeen overleg in de Kamer plaats over de bijeenkomst van de Europese Raad op 15/16 oktober in Brussel. Ook de garantieregeling wordt aan de orde gesteld. Er wordt onder meer gesproken over de eisen die gesteld worden aan het beloningsbeleid van banken die van de garantieregeling gebruik maken. Ook komt aan de orde hoe eventuele kosten van de garantieregeling verwerkt worden in de Rijksbegroting. Zowel de Kamer als de minister signaleert mogelijke financiële risico's. Toch leggen ze vooral de nadruk op de vraag hoe hiermee boekhoudkundig zou moeten worden omgegaan. Daarbij is de garantieregeling niet het enige onderwerp dat besproken wordt: op 19 oktober is de kapitaalinjectie aan ING bekendgemaakt, en dit algemene overleg is de eerste mogelijkheid voor de Kamer om de minister van Financiën daarover te bevragen.³

9.2.4 Implementatie

Over de implementatiefase had het ministerie van Financiën wel nagedacht, maar zat ze in eerste instantie op het verkeerde spoor. In plaats van de verwachte stormloop van aanvragen, waren de banken juist zeer terughoudend. De pogingen van de heer Wilders om in november 2008 een volgorde van aanvragen en emissies met de banken af te spreken, mislukt. Gevolg is dat de autoleasemaatschappij LeasePlan – een relatieve nieuwkomer op de kapitaalmarkt – als eerste in de rij staat om een emissie onder staatsgarantie te plegen.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Dijkhuizen, 21 november 2011.

² De Nederlandsche Bank, mailbericht d.d. 15 oktober 2008 aan grote Nederlandse banken.

³ Handelingen II, 2008–2009, nr. 14, blz. 960–1021.

Terughoudendheid bij banken: «first mover» probleem en angst voor stigmatisering

Vanaf 11 november circuleren binnen het ministerie van Financiën lijstjes met potentiële aanvragers. Concrete aanvragen blijven echter uit. Een verklaring hiervoor is dat geen van de banken als eerste gebruik wil

maken van de garantieregeling. Daarbij is volgens de heer Wellink de financieringsproblematiek van de banken nog niet zo urgent.

De heer Wellink: «Er zat toch iets van een geurtje van zwakte aan dat dit nodig was. Dit was typisch een «first mover»-probleem. Als je je daarvoor meldde, was je toch wat minder, zo was de angst, dan je collega-banken. (...) Deze regeling laat aan de ene kant zien dat het niet zo vreselijk gek was dat de Nederlandsche Bank iets relaxter was over een garantieregeling en het niet zo erg vond dat hierover pas later beslist werd. De urgentie was in dit geval minder dan in het geval van de kapitaalfaciliteit.»¹

14 november: overleg over coördinatie van aanvragen

Om beter zicht te krijgen op potentiële aanvragen en om deze vervolgens te kunnen coördineren, nodigt de heer Wilders, directeur van het Agentschap van het ministerie van Financiën (oftewel de Agent), op 14 november ABN AMRO, LeasePlan, ING Bank, Achmea Hypotheekbank, Fortis Bank Nederland, NIBC en SNS Bank uit voor overleg op het ministerie.

De heer Wilders: «Wij hebben met de partijen gesproken om ze te informeren over de regeling en te vragen welke partij belangstelling had om ervan gebruik te maken. Mochten er partijen zijn die daarvan gebruik wilden maken, dan was de vraag in welke volgorde. Als meerdere partijen daarvan gebruik wilden maken, dan was de vraag of het mogelijk was om een gezamenlijke aankondiging te doen. (...) Als ze van plan waren om er gebruik van te maken, wilde ik graag een gecoördineerd optreden om daarmee stigmatisering te voorkomen.»²

SNS Bank, LeasePlan en NIBC laten weten dat zij op korte termijn een aanvraag zullen indienen. ING Bank, Fortis Bank Nederland, ABN AMRO, en Achmea Hypotheekbank zeggen positief tegenover de regeling te staan, maar nog geen definitieve beslissing over deelname te hebben genomen. Geconcludeerd wordt dat de deelname van primary dealers³ van groot belang is voor het welslagen van de regeling.

Afspraken over volgorde emissies mislukt

De heer Wilders doet tevergeefs pogingen om afspraken te maken over de volgorde van de emissies. Hij probeert ING Bank te bewegen als eerste gebruik te maken van de garantieregeling. ING Bank lijkt daar in eerste instantie positief tegenover te staan.

De heer Wilders: «Ik liet daar mijn sterke voorkeur blijken, namelijk die dat een grote internationale bank met een grote klantenkring de regeling zou «openen». (...) Wij wilden immers internationaal leningen plaatsen. Nederland plaatst zijn leningen altijd internationaal. Het is daarbij van belang dat alle beleggers bekend zijn met de instelling, want dat leidt tot meer vraag en dat maakt plaatsing gemakkelijk. Zeker in de omstandigheden in die tijd, was dat een heel prettige opening geweest. (...) Wij hebben de afspraak gemaakt dat iedereen ten aanzien van de beoogde volgorde terug zou gaan naar de organisatie om op een later moment een definitief besluit daarover te nemen. (...) Om de afspraak concreet te maken, hadden we afgesproken dat er op een bepaalde dag – ik weet de datum niet precies – een «go/no go»-beslissing genomen zou worden over een persbericht waarin de vier instellingen bekendmaakten dat zij van de

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

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 23 november 2011.

³ Primary dealers zijn banken die staatsleningen afnemen, promoten en distribueren. In 2008 waren onder meer ING Bank, ABN AMRO Bank en Fortis Bank NV/SA primary dealers.

regeling gebruik zouden maken. Daarmee moest stigmatisering worden voorkomen en het was de bedoeling dat we de regeling zodoende op een goede manier openden. (...) Ik heb toen de indicatie gekregen dat ING daarover wilde nadenken en dat hij daarover op een later tijdstip een definitief besluit zou nemen. Dat was in principe dus een positieve bespreking.»¹

De aanwezige banken staan zonder uitzondering positief tegenover het initiatief van het ministerie van Financiën om afspraken te maken over de volgorde van de emissies, en over het idee om een grote bank als eerste te laten gaan. De heer Timmermans, chief risk officer van ING Groep, de heer Latenstein van Voorst, chief financial officer bij SNS REAAL, en de heer Van Dijkhuizen (NIBC) zeggen daarover het volgende:

De heer Timmermans: «Je wilt het liefst een grote partij hebben die de lead neemt in dit gebeuren; ik kan mij dat wel voorstellen.»²

De heer Latenstein van Voorst: «Ik denk dat het een verstandig idee was om eerst een grote bank te laten gaan waarna er snel een aantal andere zouden volgen. (...) Belangrijker [dan een gezamenlijke aankondiging] was dat het niet bij één partij bleef maar dat andere partijen zich daar heel snel bij zouden aansluiten, zodat het een breed geaccepteerd en breed gebruikt instrument zou worden.»³

Vraag: «Dat vond u ook een logische stap.»

De heer Van Dijkhuizen: «Om ING eerst te laten gaan? Uiteraard. Als je een kleinere bank laat gaan, krijg je een slechtere pricing in de markt, wat niet verstandig is. Je moet beginnen met een grote bank, en dat heeft men ook geprobeerd.»⁴

Maar ING Bank trekt zich op het laatste moment terug, omdat volgens de heer Timmermans ING Bank geen liquiditeitsproblemen had. SNS Bank, dat eerder had aangegeven alleen een aanvraag in te dienen als ING Bank dat als eerste zou doen, trekt zich vervolgens ook terug. De heer Stoelinga, financieel directeur bij LeasePlan, vertelt hoe LeasePlan vooraan in de rij komt te staan.

De heer Timmermans: «Wij hadden eigenlijk ... Ons kruis in deze crisis was Alt-A en de kapitaalsversterking. Tegelijkertijd hebben wij liquiditeitstechnisch niet iets nodig gehad. Het gekke is dat wij het omgekeerde hebben gehad. Omdat wij te veel een belegger waren – wij hadden spaargeld opgehaald en belegd – hadden wij misschien eerder te veel liquiditeit dan te weinig. Om in die situatie gebruik te maken van deze faciliteit ... Wij dachten: misschien geven wij wel een signaal af aan de markt dat wij wellicht nog een ander probleem hadden. Dat leek ons niet handig.»²

De heer Latenstein van Voorst: «Wij hebben tegen Wilders altijd gezegd dat wij alleen onder dit programma naar de markt gaan als ING ook gaat. ING ging echter niet... Wij zijn dus tot de conclusie gekomen dat wij ook niet zouden gaan op die dag.»³

De heer Stoelinga: «De afspraak was dat het ministerie om, ik meen, 08.00 uur een persbericht zou uitbrengen. Het is aan de instellingen zelf overgelaten om al dan niet persberichten uit te geven en op welke wijze. Wij hebben ervoor gekozen om eerder een persbericht

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

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

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Latenstein van Voorst, 24 november 2011.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Dijkhuizen, 21 november 2011.

te versturen, dus voordat het ministerie een persbericht naar buiten zou brengen. (...) Wij wilden per se zelf naar buiten brengen dat wij een garantie gingen aanvragen, om een en ander in de juiste context te kunnen plaatsen. Vervolgens werd ons meegedeeld dat wij het enige bedrijf waren dat op dat moment bekend maakte dat het een garantie zou aanvragen. (...) Nadat wij ons persbericht hadden verstuurd en het verschenen zou zijn, ben ik door het ministerie gebeld. Mij is toen meegedeeld dat de andere banken hadden afgezien van het direct naar buiten treden en het direct gebruikmaken van de regeling. Mij is toen duidelijk gemaakt dat het de bedoeling was dat ik als eerste zou emitteren.»¹

Het ministerie van Financiën is verbaasd dat ING Bank zich op het laatste moment terugtrekt om als eerste gebruik te maken van de garantieregeling. In de beleving van het ministerie was ING toch de bank die nadrukkelijk om een oplossing voor de financieringsproblematiek had gevraagd. Bovendien heeft het ministerie wat uit te leggen nu LeasePlan, een autoleasemaatschappij waarvan niet algemeen bekend is dat deze een bankvergunning heeft, als eerste gebruik gaat maken van de garantieregeling.

De heer Gerritse: «Er is een aantal dingen dat mij ook verbaasd heeft. Ik weet dat Erik Wilders hard bezig was om te proberen het stigma eraf te krijgen. Dat vreesden banken, dus hij was aan het organiseren om gezamenlijk met een aantal banken bekend te maken dat men er gebruik van zou maken. Ik herinner mij nog dat hij de ochtend van het persbericht dat erover uit zou gaan, bij mij binnen kwam wandelen om te vertellen dat LeasePlan als enige in zijn hemdje stond omdat de overige zich hadden teruggetrokken. Dat verbaasde mij omdat de eerste die mij zelf en de minister gevraagd heeft om hier iets aan te doen, ING was. De heer Tilmant heeft dat nadrukkelijk gevraagd. (...) Ja, wat ik wel begreep, was dat banken benauwd waren voor dat stigma. Maar goed, dat hadden we nu net weer willen adresseren door een aantal tegelijk te laten aankondigen. Er ontstond kennelijk koudwatervrees en men trok zich terug, waardoor LeasePlan, dat niet bij iedereen op het netvlies stond als een bank in Nederland, opeens in zijn eentje stond, wat LeasePlan in discussie bracht. En daar zat ook niemand op te wachten. Dus dat was buitengewoon onfortuinlijk.»²

9.2.5 Uitvoering

De eerste emissies onder de garantieregeling verlopen moeizaam. Omdat Nederlandse financiële instellingen niet geneigd blijken te zijn om staatsgegarandeerde schuldpapier te kopen, belegt het ministerie van Financiën in januari 2009 een bijeenkomst om de regeling vlot te trekken. Volgens sommige betrokkenen zou het ministerie aan banken een dringend verzoek hebben gedaan om deel te nemen aan de regeling. In ieder geval dienen ING Bank, Fortis Bank Nederland, en SNS Bank na de bijeenkomst in januari garantieaanvragen in (Achmea Hypotheekbank volgt in een later stadium) en kent de verdere uitvoering van de regeling een soepel verloop.

Emissie LeasePlan bijna mislukt

LeasePlan is de eerste bank die een lening met staatsgarantie uitgeeft. Dit blijkt echter niet eenvoudig te zijn. De emissie van LeasePlan verloopt verre van soepel.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Stoelinga, 21 november 2011.

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

De heer Stoelinga: «Ons bleek namelijk dat het garantieaspect bepaald niet leidde tot zeer eenvoudig plaatsbare leningen. Integendeel, de eerste lening bleek zeer moeilijk plaatsbaar. (...) Dat had te maken met het feit dat investeerders voor het eerst geconfronteerd werden met een lening onder garantie van de Staat. Tot op dat moment bestond dat dus nog niet. Investeerders namen dus eerst aarzelend kennis van het nieuwe instrument en zij participeerden aarzelend in deze lening.»¹

Ook blijkt dat Nederlandse investeerders bijzonder terughoudend zijn in het kopen van staatsgegarandeerd schuldpapier. Geen enkele Nederlandse partij toont interesse in de emissie van LeasePlan.

Vraag: «Waarom heeft bijvoorbeeld niet een Nederlandse financiële instelling geholpen? Waarom waren het allemaal buitenlandse investeerders?»

De heer Stoelinga: «Dat is een goede vraag. In Nederland is de regeling met de nodige gemengde gevoelens tegemoet getreden. Ik heb in die tijd contact gehad met alle financiële instellingen in Nederland, te weten: banken, verzekeraars, pensioenfondsen enzovoorts. Het doel daarvan was, die instellingen te vragen om vooral positief te participeren in dit soort leningen. Dat heeft er in eerste termijn niet toe geleid dat daar een materiële deelname uit naar voren kwam. (...)»

Vraag: «Wat dacht u toen er geen enkele Nederlandse partij was? Wat zegt dat over de samenwerking tussen Nederlandse financiële instellingen?»

De heer Stoelinga: «Ik kan u alleen maar gelijk geven. Dat verdient verbetering.»¹

Bij zowel het ministerie als DNB ontstaan grote zorgen: wat als de emissie van LeasePlan mislukt? Welke gevolgen zou dat kunnen hebben voor de financiële stabiliteit in Nederland? Binnen DNB wordt naarstig naar redenen gezocht waarom de emissie dreigt te mislukken: hebben beleggers aan het einde van het jaar de boeken reeds gesloten? Is LeasePlan een onbekende partij op de markt? Uiteindelijk kan LeasePlan een beroep doen op buitenlandse investeerders.¹

Emissie NIBC ook niet makkelijk

De emissie van NIBC, die na de emissie van LeasePlan plaatsvindt, verloopt ook niet vlekkeloos.

De heer Van Dijkhuizen: «Ik heb, uit mijn hoofd, op 4 december een mail gezien van de Agent die sprak van een dramatische markt, en mij vroeg of ik wel zeker wist of ik wilde gaan. Ik denk dat men van de kant van Financiën toch bezorgd is geraakt – maar dat is een interpretatie – dat nu niet zou worden gestart met ING, maar met Leaseplan en met ons daarna, wat verhoudingsgewijs toch wat kleinere banken zijn. Je wilt natuurlijk niet dat het fout gaat, want dan heb je wel een heel valse start gemaakt met de regeling. Ik denk dat er ook aan die kant grote zorgen waren of het wel goed zou gaan. (...) Wij hebben bijna alle Nederlandse partijen in onze emissie gekregen, waar we heel blij mee waren, want dat is altijd belangrijk voor andere buitenlandse partijen. Bijna iedereen deed daar wel aan

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Stoelinga, 21 november 2011.

mee, dus dat was wel heel belangrijk om dat voor elkaar te krijgen. Maar dat vergde hier en daar wel wat massage, dat ging niet vanzelf.»¹

Uiteindelijk doen de Nederlandse partijen wel mee, maar daarvoor hebben zowel NIBC als het ministerie van Financiën de nodige telefoontjes moeten plegen. De heer Gerritse vertelt hoe hij onder meer een pensioenfonds heeft gewezen op zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid.

De heer Gerritse: «Later zijn er momenten geweest dat we wilden dat die regeling ging werken. Ik herinner mij dat begin december de turbulentie almaar voortduurde en Erik Wilders de blaren op zijn tong praatte om te kijken of de emissie van LeasePlan er doorheen getrokken kon worden. Bij NIBC hebben we ook rondgebeld. Ik heb zelf toen nog Sluimers gebeld om deel te nemen aan die transacties. Ik heb toen tegen hem gezegd: jullie van de pensioenfondsen hebben altijd mooie woorden over maatschappelijke verantwoordelijkheid, nou hier heb je er een.»²

Alternatieve uitvoering: het Franse model

De problemen met de emissie van LeasePlan leiden er toe dat bij DNB serieus wordt nagedacht over «de Franse constructie» (zie box 9.3). Twee grote Nederlandse banken hebben DNB eerder laten weten gecharmeerd te zijn van het Franse Fonds, dat leningen uitgeeft en distribueert ten behoeve van de Franse banken.³ Een concept nota getiteld «Naar een effectieve garantieregeling» van 5 december beschrijft of een andere opzet van de garantieregeling soelaas zou bieden, kijkend naar de gecentraliseerde opzet in Frankrijk en Oostenrijk. In de definitieve nota wordt daarnaast geconstateerd dat het uitoefenen van «morele druk» op de banken om collectief gebruik te maken van de regeling mogelijk al een gepasseerd station is.

Box 9.3 Uitvoering van de Franse garantieregeling

Frankrijk heeft ervoor gekozen, in tegenstelling tot andere landen, om het bancaire leningverkeer niet rechtstreeks te garanderen. In plaats daarvan richtte Frankrijk in oktober 2008 een tweede juridische structuur op naast de structuur voor de kapitaalsteun, een vennootschap voor de uitvoering van de garantieregeling: la Société de financement de l'économie française (SFEF).⁴ De SFEF verstrekte leningen tegen marktvoorwaarden met een maximale looptijd van 5 jaar aan banken op basis van onderpand (activa). Het betrof hier typen activa die door de ECB niet als onderpand werden geaccepteerd, zoals bepaalde onroerend goed leningen. De SFEF financierde zichzelf op markten dankzij de garantie van de Franse Staat. De Franse Staat was de enige aandeelhouder van SFEF en de SFEF werd gegarandeerd door de Franse Staat. De SFEF kreeg net als de Franse Staat een AAA rating. Op basis van die garantie en die rating trok de SFEF financiering aan op de markt, en sluisde deze financiering door naar de banken. Hiermee fungeerde de SFEF als een soort intermediair (een soort clearing house) tussen koper en verkoper van gegarandeerde leningen.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Dijkhuizen, 21 november 2011.

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

³ De Nederlandsche Bank, mailberichten d.d. 16 oktober 2008 en 13 november 2008.

⁴ Frankrijk had al eerder een vergelijkbare vennootschap voor kapitaalinjecties opgericht (SPPE).

Op 9 oktober 2009 stopte de SFEF met de uitgifte van leningen, omdat de Franse banken voortaan in staat waren zichzelf weer zonder garantie van de Staat te financieren. Dankzij de garantie van de Franse Staat was de SFEF volgens een publicatie in Euromoney.com uitermate succesvol.¹ De SFEF zou zich goedkoper hebben kunnen financieren dan staatsbanken, en zou soms beter dan de European Investment Bank en de Kreditanstalt für Wiederaufbau erin geslaagd zijn haar uitgiftes te verspreiden onder eerste klas (buitenlandse) beleggers. De SFEF kan op ieder gewenst moment op last van de Franse minister-president weer geactiveerd worden.

Op 9 december worden de problemen met de uitvoering van de garantieregeling in het Pecunia-overleg besproken. Men concludeert dat er ruimte moet worden gelaten voor eventuele maatregelen van het Agentschap, maar dat DNB tegelijkertijd door moet gaan met de voorbereidingen van het «pooling-vehikel», waarmee de banken collectief schuld kunnen emitteren. Als het Agentschap in overleg met DNB op 15 december laat weten niet enthousiast te zijn over het Franse model, omdat dit de banken feitelijk afsnijdt van de eigen toegang tot de kapitaalmarkt, legt DNB het onderzoek naar het Franse vehikel stil.² De heer Wilders vertelt over zijn argumenten:

De heer Wilders: «Allereerst wil ik gezegd hebben dat ik de stigmatisering niet als het grootste probleem van de regeling heb ervaren. Dat was in mijn ogen de plaatsing. Daarvoor had het Société de Financement de L'Economie (SFEF) geen oplossing geboden. Dat er in Frankrijk beter en gemakkelijker geplaatst werd, had met twee zaken te maken. In de eerste plaats had Frankrijk nog grotere investment banks die hier fanatiek aan trokken. In de tweede plaats namen de Franse beleggers veel fanatieker deel in de leningen. (...) Wij hebben ervoor gekozen om de banken zo dicht mogelijk bij de financiële markt te houden, dus om ze zelf verantwoordelijk te houden voor plaatsing van de leningen. Dat was er met name op gericht dat wij ook gebrand waren op een exit, dus dat de financiële instellingen zichzelf na verloop van tijd weer gingen financieren. Voor een grote investment bank – in dit geval mag je ING daar ook best toe rekenen – was het niet heel erg geweest om via een SFEF te lenen, want hij zou zelf ook bij de plaatsing betrokken zijn en hij zou de contacten met de klanten behouden. Voor kleinere banken, te beginnen bij de SNS Bank, zou het veel vervelender zijn om op afstand van de markt te komen. Het zou dan voor die banken veel moeilijker zijn om terug te komen. Juist omdat we wilden dat de treasurers contact hielden met de markt, dat ze met de beleggers in gesprek bleven en dat ze probeerden om zelfstandig terug naar die markt te komen, vond ik het Engelse model aantrekkelijker.»³

Angst voor stigma blijft probleem

Zelfs nadat LeasePlan en NIBC als eersten gebruik maken van de garantieregeling, blijft de terughoudendheid onder de andere banken bestaan. De angst voor stigmatisering is niet weggenomen. Daarbij zien de banken ook geen noodzaak om gezamenlijk van de regeling gebruik te maken.

De heer Staal: «Dus terwijl het loket er was, drong het ministerie van Financiën erop aan om daar nu met elkaar gebruik van te maken. Banken deden er niet aan omdat zij ook meenden dat niet te hoeven doen en stelden het zo lang mogelijk uit voor zover dat wel nodig

¹ Euroweek.com, SFEF closes doors as French banks go it alone, 9 oktober 2009.

² De Nederlandsche Bank, verslag gesprek DNB – Agentschap d.d. 15 januari 2009.

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

was. Het ministerie van Financiën, de heer Ter Haar, heeft mij daarover een aantal keren benaderd. Toen wij dat bespraken in mijn bestuur was toch een beetje de gemeenschappelijke reactie: nou ja, als wij er behoefte aan hebben, melden wij ons wel.»¹

Terwijl DNB volgens de heer Wellink bij verschillende bankiers peilt wanneer zij gebruik zullen maken van de garantieregeling, neemt het ministerie van Financiën een actievere houding in en vraagt ze verschillende banken om deel te nemen aan de garantieregeling. Volgens de heer Bruggink, chief Financial officer bij de Rabobank, zijn er contacten geweest waarbij banken werd gevraagd om mee te doen aan de garantieregeling. Hij sluit niet uit dat ze daartoe ook werden gestimuleerd.² DNB, die zicht heeft op de financieringsbehoeften van banken, ziet niet direct een noodzaak om banken te bewegen gebruik te maken van de garantieregeling.

De heer Wellink: «Wij hebben uiteraard zorgvuldig gevolgd of het feit dat men er geen beroep op deed ongewenste consequenties kon hebben. Ook van onze kant is ongetwijfeld wel eens tegen banken gezegd: wanneer begin je er nu eens mee? (...) Ik weet dat ik zelf daarover wel eens gesproken heb met individuele bankiers. (...) Het lijkt geen enkele twijfel dat als er in een individueel geval een herfinancierings-probleem zou zijn geweest, het bij de regeling die er lag ondenkbaar zou zijn geweest dat die bank het niet zou gaan doen. Dan zouden wij immers gewoon gezegd hebben: jongen, jij bent nu aan bod.»³

Het ministerie maakt zich echter grote zorgen over het uitblijven van garantieaanvragen en doet opnieuw pogingen om het stigmatiseringprobleem op te lossen. Ook Fortis Bank Nederland wordt gevraagd om een garantieaanvraag in te dienen. De heer Van Rutte, voorzitter van de raad van bestuur, vertelt dat het ministerie hier ook wel op aandrang gezien de positie van Fortis (de bank was immers in handen van de Staat), maar dat het besluit aan Fortis Bank Nederland was. Hij stelt dat hij begrip heeft voor het verzoek van het ministerie, omdat deelname van Fortis wellicht andere banken over de streep zou helpen.⁴

Ook het feit dat de staatsgegarandeerde leningen nauwelijks opgekocht worden, ervaart het ministerie als een bedreiging.

De heer Gerritse: «Als instellingen zo terughoudend blijven omdat ze denken het nog wel even kortgefinancierd uit te kunnen zingen of dat ze zeggen «die concurrent van mij kan de boom in, ik doe helemaal niet mee», is dat op dat moment bedreigend voor de werking van die markt.»⁵

Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat het ministerie in de terughoudendheid waarmee partijen staatsgegarandeerde leningen kopen een risico ziet voor de financiering van de Nederlandse Staat. Vanwege de verbondenheid tussen de financiële sector en de Staat kunnen volgens het ministerie twijfels over de financiering van de financiële sector leiden tot twijfels over de financiering van de Nederlandse Staat. Begin 2009 signaleert het ministerie dat de rente voor een tienjarige Nederlandse staatslening 85 basispunten oploopt ten opzichte van de rente die Duitsland moet betalen.

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

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

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Rutte, 17 november 2011.

⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011

Volgens de heer Van Dijkhuizen hadden de zorgen van het ministerie ook te maken met de zorgen over de kredietverlening aan bedrijven en particulieren. Hij denkt dat het ministerie van Financiën belondjes heeft gedaan met de vraag: «wil je in vredesnaam meedoen, want het is belangrijk voor de kredietverlening, en het is belangrijk dat iedereen meedoet.»¹ De toenmalige minister van Financiën de heer Bos vat de zorgen van het ministerie als volgt samen:

*De heer **Bos**: «Mij staat bij dat wij enorm bang waren dat de angst van banken om zich te melden bij het loket stigmatiserend zou werken en dat men daarom een voor de Staat relatief goedkope manier om het systeem op gang te houden zou negeren en men uiteindelijk bij ons terecht zou komen voor veel duurdere vormen van steun of dat banken in zodanige problemen zouden raken dat de kredietverlening zou opdrogen, wat wij ook niet wilden.»²*

16 januari 2009 – bijeenkomst op ministerie met banken

Op 12 januari 2009 doet de heer Wilders een uitnodiging uitgaan voor 16 januari 2009 om met banken en investeerders de eerste ervaringen met de garantieregeling uit te wisselen. Ook DNB is aanwezig. Over het doel van de bijeenkomst vertellen de heer Wilders en de heer Gerritse:

*De heer **Wilders**: «De ervaring was dat Nederlandse banken en beleggers relatief weinig deelnamen in het boek. Dat wil zeggen dat ze weinig wilden afnemen. Als je een boek bouwt – als je een lening uitgeeft – is het gebruikelijk dat daarvoor belangstelling is vanuit het eigen land. Er was echter weinig belangstelling vanuit het eigen land en dat maakte plaatsing van de leningen moeilijk. Het belangrijkste doel van de bijeenkomst in januari was, ook aan de anderen te vragen om de regeling te ondersteunen vanuit de afname. Dat is in mijn ogen de belangrijkste kant.»³*

*De heer **Gerritse**: «Individuele banken vertellen ons dat ze er grote behoefte aan hebben. Je probeert te voorkomen dat zo'n bank daardoor nog eens extra schade oploopt. Je doet een beroep op het geheel om er aan mee te werken. Dat was de insteek. De indruk was dat iedereen voor die verantwoordelijkheid wegluchtte en dat we dus een beroep moesten doen op zowel uitlenende partijen als inlenende partijen om hier voor het belang van het geheel te gaan.»⁴*

Volgens de heer Stoelinga was er echter wel wat meer aan de hand dan alleen «vragen» van de kant van het ministerie van Financiën. De heer Stoelinga vertelt dat tijdens de bijeenkomst het gebruik van de garantieregeling door het ministerie is «gestimuleerd». «Alle banken moesten bij elkaar komen en wij moesten ons akkoord verklaren om mee te gaan met dit soort regelingen», aldus de heer Stoelinga.⁵

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Van Dijkhuizen, 21 november 2011.

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

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

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

⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Stoelinga, 21 november 2011.

⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Staal, 11 november 2011.

In de bijeenkomst wijst de heer Wilders de financiële instellingen onder meer op hun gemeenschappelijke belangen. Hij geeft aan dat ook de Nederlandse deelname van belang is om de financiering op gang te krijgen en ervoor te zorgen dat de leningen worden geplaatst. Daarbij zegt hij dat dit ook in het belang is van alle aanwezigen.³ Resultaat van de bijeenkomst is dat alle financiële instellingen uitspreken dat ze deel zullen nemen aan de garantieregeling; als aanvrager of als opkoper. Volgens de heer Staal was dat de toverformule om iedereen achter deze slotconclusie te krijgen.⁶ Na de bijeenkomst verloopt de verdere uitvoering van de

garantieregeling vrij soepel. Dit resultaat is echter niet helemaal zonder slag of stoot tot stand gekomen:

De heer Staal: «De banken hebben toen ook nog eens aangegeven hoe belangrijk het is om toch als bank de vrijheid te kunnen houden om niet de first mover te zijn. (...) Ik ben bij alle bestuurders langs geweest en heb hen natuurlijk, ook met in de achterzak de argumentatie van de heer Ter Haar, allemaal nog eens gewezen op het bovenliggende belang. Je moet op een gegeven moment je eigenbelang kunnen ontstijgen om dat bovenliggende belang te dienen.»¹

9.2.6 Resultaten

Overzicht garantieverleningen

Na de inwerkingtreding van de garantieregeling op 23 oktober 2008 wordt NIBC als eerste een garantie verleend. Het is echter LeasePlan die als eerste een lening met staatsgarantie uitgeeft. De meeste garanties worden in 2009 verleend. In 2010 (de looptijd van de regeling is na 31 december 2009 twee maal met een half jaar verlengd tot 31 december 2010) zijn geen garanties verstrekt.² Hieronder volgt een overzicht van alle verleende garanties.

Tabel 9.1 Garantieverleningen

Datum garantieverlening	Bank	Verleend garantiebedrag ¹	Looptijd en rente	Uitgegeven bedrag ²
9-12-2008	LeasePlan	€ 1,6	2 jaar vast	€ 1,45
27-11/24-12-2008	NIBC	€ 1,7	3 jaar vast	€ 1,35
17-12-2008	NIBC	€ 0,04	1 jaar vast	€ 0,04
19-1-2009	SNS Bank	€ 2	3 jaar vast	€ 2
23-1-2009	LeasePlan	€ 1,5	3 jaar vast	€ 1,25
30-1-2009	ING Bank	\$ 5	3 jaar vast	\$ 5
30-1-2009	ING Bank	\$ 1	3 jaar variabel	\$ 1
9-2-2009	NIBC	€ 1,5	3 jaar vast	€ 1,5
18-2-2009	NIBC	€ 0,05	3 jaar variabel	€ 0,05
19-2-2009	ING Bank	€ 5	5/1,5 jaar vast/variabel	€ 4,15
5-3/22-4-2009	SNS Bank	€ 2	5 jaar vast	€ 2
10-3-2009	ING Bank	\$ 3	5/5 jaar vast/variabel	\$ 2,65
30-3-2009	NIBC	€ 1,5	5 jaar vast	€ 1,5
6-4/14-4-2009	FBN	€ 5	3 jaar vast	€ 5
15-4-2009	SNS Bank	€ 0,23	2 jaar vast	€ 0,23
15-4-2009	SNS Bank	€ 0,05	5 jaar variabel	€ 0,05
21-4-2009	SNS Bank	\$ 0,9	5 jaar variabel	\$ 0,9
22-4-2009	SNS Bank	£ 0,5	3 jaar variabel	£ 0,5
28-4-2009	LeasePlan	\$ 2,5	3 jaar vast	\$ 2,5
29-4-2009	FBN	€ 0,15	5 jaar variabel	€ 0,15
6-5-2009	FBN	€ 0,2	2 jaar variabel	€ 0,2
11-5-2009	FBN	€ 2,5	5 jaar vast	€ 2,5
12-5-2009	LeasePlan	€ 1,5	5 jaar vast	€ 1,5
19-5-2009	FBN	€ 6,5	CP max. 1 jaar ²	€ 6,384
28-5-2009	LeasePlan	\$ 0,5	5 jaar variabel	\$ 0,5
5-6-2009	FBN	\$ 0,075	1,5 jaar variabel	\$ 0,075
5-6-2009	FBN	€ 0,15	2 jaar variabel	€ 0,15
8-6-2009	FBN	€ 1	2 jaar variabel	€ 1
8-6-2009	FBN	€ 0,1	1,5 jaar variabel	€ 0,1
8-6-2009	FBN	€ 0,2	1,5 jaar variabel	€ 0,2
2-9-2009	FBN	€ 3	CP max. 1 jaar	€ 3
28-10-2009	Achmea Hypotheekbank	\$ 3,25	5/5 jaar vast/variabel	\$ 3,25
24-11-2009	NIBC	\$ 3	5/5 jaar vast/variabel	\$ 3

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

² Gegevens verstrekt door het ministerie van Financiën per brief d.d. 15 februari 2012.

Datum garantieverlening	Bank	Verleend garantiebedrag ¹	Looptijd en rente	Uitgegeven bedrag ²
Totaal		€ 52,3		€ 50,3

¹ Afgeronde bedragen in miljarden

² CP: Commercial Paper

² CP: Commercial Paper

In totaal heeft de Nederlandse Staat een bedrag van circa 50,3 miljard euro aan uitgegeven leningen gegarandeerd. In totaal hebben 6 van de circa 85 in aanmerking komende banken in Nederland een garantie gekregen (zie tabel 9.2).

Tabel 9.2 Totaal aan garantieverleningen per bank

Bank	Verleend garantiebedrag ¹	Uitgegeven bedrag ¹
FBN	€ 18,9	€ 18,8
ING Bank	€ 12	€ 10,9
LeasePlan	€ 6,9	€ 6,5
SNS Bank	€ 5,5	€ 5,5
NIBC	€ 6,8	€ 6,4
Achmea Hypotheekbank	€ 2,2	€ 2,2
Totaal	€ 52,3	€ 50,3

¹ Afgeronde bedragen in miljarden.

Uitgaven en ontvangsten

Tot op heden heeft de Staat geen uitgaven hoeven doen op grond van effectuering van verleende garanties. Er is wel sprake van ontvangsten, omdat de Staat voor het verlenen van de garanties een premie ontvangt van de desbetreffende banken. Over 2009, 2010 en 2011 heeft de Staat een bedrag van afgerond 893 miljoen euro aan garantiepremies ontvangen. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de ontvangen premies per bank tot peildatum 1 februari 2012.

Tabel 9.3 Ontvangen garantiepremies per instelling

Bank	Ontvangen garantiepremie ¹
FBN	€ 210
ING Bank	€ 223
LeasePlan	€ 132
SNS Bank	€ 115
NIBC	€ 174
Achmea Hypotheekbank	€ 40
Totaal	€ 893

¹ Afgeronde bedragen in miljoenen

Huidige status

Van de op 1 februari 2012 uitstaande garanties lopen de laatste garanties uiterlijk in december 2014 af.³ Hierin kunnen nog wijzigingen optreden, omdat de minister van Financiën de banken met gegarandeerde leningen de mogelijkheid heeft geboden onder bepaalde voorwaarden de gegarandeerde leningen terug te kopen uit de kapitaalmarkt.⁴ Achmea Hypotheekbank, Fortis Bank Nederland en NIBC hebben van deze mogelijkheid inmiddels gebruik van gemaakt. Op peildatum 1 februari 2012 stond de Nederlandse Staat nog garant voor een bedrag van circa 30,6 miljard euro: dit bedrag aan uitstaande leningen is nog niet afgelost.

³ Gegevens verstrekt door het ministerie van Financiën per brief d.d. 15 februari 2012.

⁴ Kamerstuk 31 371, nr. 357.

9.3 Noodzaak invoering garantieregeling

De invoering van de garantieregeling door de Staat was in beginsel vooral ingegeven door de ontwikkelingen in Europa: de landen uit de Eurozone spraken af om garantieregelingen op te stellen om het bancaire leenverkeer weer op gang te brengen. Het ministerie van Financiën en DNB kwamen tot de conclusie dat Nederland, vanwege het belang van een Europees signaal en het behoud van een gelijk speelveld, niet achter kon blijven. Daarbij nam men ook liever het zekere voor het onzekere: een aantal Nederlandse banken zou wellicht problemen met de herfinanciering kunnen krijgen.

Europees signaal en gelijk speelveld

Vanaf 10 oktober 2008 zijn verschillende ambtenaren van een aantal Europese landen bezig met de voorbereiding van de topbijeenkomst van landen uit de Eurozone, die op 12 oktober zal plaatsvinden. Het is de bedoeling om tot een gezamenlijk actieplan te komen, dat de regeringsleiders na afloop van de top kunnen presenteren. Op het ministerie van Financiën bestaat verschil van inzicht over de wenselijkheid om een garantieregeling in het actieplan op te nemen. Enerzijds constateert het ministerie dat een garantieregeling concurrentieverstorend kan werken, omdat investeerders mogelijk nu eerder schuld van een Britse bank zullen kopen dan van een Nederlandse bank waar geen staatsgarantie op zit. Anderzijds wordt opgemerkt dat de overheid weinig zicht heeft op de risico's van verstrekte garanties, die in omvang erg groot zouden kunnen zijn.

De minister van Financiën peilt op de IMF jaarvergadering in Washington DC, waar hij vanaf 11 oktober aanwezig is, de meningen van zijn Europese collega's over een garantieregeling. In zijn terugkoppeling aan de ambtenaren in Den Haag schetst hij een weinig eenduidig beeld: de minister spreekt zowel voor- als tegenstanders van een garantieregeling.

Tegelijkertijd is het Verenigd Koninkrijk bezig om haar garantieregeling onder de aandacht te brengen van de verschillende Europese landen, en houdt ze een pleidooi om dergelijke garanties op Europees niveau in te voeren. Op het ministerie groeit het besef dat – hoewel Nederland ernstige bezwaren blijft houden tegen een regeling waar ze de risico's niet van kan inschatten – ze het tij niet meer kan keren: de meeste landen en de ECB lijken inmiddels voorstander te zijn van het invoeren van een garantieregeling om het bancaire leenverkeer weer op gang te brengen. In plaats van de komst van garantieregelingen in Europa tegen te houden wordt in de loop van 11 oktober voorgesteld om vooral te gaan meesturen op de voorwaarden waaronder de garanties gegeven kunnen worden in plaats van het principe nog ter discussie te stellen.¹

Enkele dagen eerder had DNB al de conclusie getrokken dat een garantieregeling in Nederland noodzakelijk was om aansluiting te behouden met een financiële wereld waar sprake is van een grote internationale verwevenheid.

De heer Wellink: «Het feit dat het internationaal gebeurde maakte het naar mijn oordeel nodig dat Nederland zich in een vervlochten financiële wereld aansloot bij de internationale consensus. In die zin was het nodig.»²

¹ Ministerie van Financiën, mailbericht d.d. 11 oktober 2008.

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

Op 12 oktober komen de landen uit de Eurozone tot een gezamenlijk besluit. In de «Declaration on a concerted European action plan of the Euro area countries» staat vermeld: «With a view to complementing the actions taken by the European Central Bank in the interbank money market, the Governments of the Euro Area are ready to take proper action in a concerted and coordinated manner to improve market functioning over longer term maturities. The objective of such initiatives should be to address funding problems of liquidity constrained solvent banks.»¹

De commissie constateert dat het ministerie van Financiën gerustgesteld lijkt door deze gezamenlijke verklaring. De zorgvuldigheid waarmee naar de invulling van de garantieregeling wordt gekeken en de betrokkenheid van de ECB die zich zal buigen over onder meer de prijsstelling van de garanties, nemen de oorspronkelijke bezwaren van het ministerie grotendeels weg. De commissie vindt het verstandig dat het ministerie – ondanks haar aanvankelijke bedenkingen – binnen Europa geen afwijkende koers is gaan varen. De garantieregeling had immers ook een signaalfunctie naar de markt, waar de rust en het vertrouwen in het financiële stelsel met een gecoördineerde aanpak van de crisis door de verschillende Europese overheden hersteld moest worden.

Belangrijke maatregel voor herfinanciering

Nadat de garantieregeling is ingevoerd, wordt de regeling door zowel het ministerie van Financiën als DNB gezien als een belangrijke maatregel om de herfinancieringproblemen van banken te adresseren, waarmee uiteindelijk de kredietverlening aan bedrijven en particulieren op peil kon worden gehouden en in het uiterste geval ook de stabiliteit beschermd kon worden. De heer Wilders licht toe:

De heer Wilders: «Er zijn twee effecten als er geen garantieregeling was geweest. Het eerste wat er gebeurd was, was dat leningen die aflieden alleen kortgefinancierd zouden kunnen worden. Dat betekent dat de kredietverlening in eerste instantie zou opdrogen. Het tweede effect dat daaruit zou komen, is dat op het moment dat er niet voldoende onderpand zou zijn om een korte financiering van de centrale bank te krijgen, er assets verkocht zouden moeten worden. Een distressed assets sale kan een bank bedreigen.»²

Daarbij merkt de commissie wel op dat in september en oktober 2008 de problemen met de herfinanciering bij de Nederlandse banken nog niet van dien aard is, dat DNB zich ernstige zorgen maakt om de liquiditeitspositie van de Nederlandse banken. De problematiek wordt wel gesignaleerd en gemonitord, maar DNB hoopt dat met de kapitaalverstrekkingfaciliteit in combinatie met de ruime liquiditeitsverstrekking vanuit de ECB zoveel rust en vertrouwen in financiële instellingen wordt gecreëerd, dat de kapitaalmarkt vanzelf weer zal aantrekken. DNB is in die dagen nog niet overtuigd van de noodzaak van een garantieregeling.

De heer Houben: «We waren er toen in eerste instantie ...niet van overtuigd dat het nodig was. Dus wij hoopten toen – dat is ook een les die we hebben geleerd – dat als je zorgt dat instellingen goed gekapitaliseerd en solvabel zijn, ze elkaar dan vanzelf weer gaan funden en geld kunnen aantrekken.»³

¹ Bijlage bij Kamerstuk 31 371, nr. 22.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 23 november 2011.

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

De commissie constateert dat uiteindelijk Nederland is ingehaald door de snelheid van de besluitvorming in Europa. Maar volgens de heer Wellink kon je in deze onzekere wereld maar beter het zekere voor het onzekere

nemen. Bovendien meent de heer Wellink dat de garantieregeling – door het bieden van een oplossing voor de herfinancieringsproblemen – ook een bijdrage heeft geleverd aan de financiële stabiliteit.

De heer Wellink: «De argumenten waren dat wij in een heel onzekere wereld zaten en dus per definitie zorgen moesten hebben. Wij zaten in een wereld waarin andere landen deze maatregelen namen. Je wist misschien dat een paar van je eigen banken op een gegeven moment wellicht herfinancieringsproblemen zouden krijgen. Wij maakten ons dus zorgen – de gebruikelijke zorgen, zou ik haast zeggen – en wij stonden achter dit instrumentarium; dat is heel simpel.»

Vraag: «Maar was het [garantieregeling] ook noodzakelijk voor de financiële stabiliteit?»

De heer Wellink: «Ja. Wij wilden gewoon dat de banken – dat is financiële stabiliteit – hun intermediaatiefunctie konden blijven vervullen.»¹

De commissie concludeert dat het kabinet binnen de toenmalige Europese context de garantieregeling op goede gronden noodzakelijk oordeelde. Ook ziet de commissie de garantieregeling als een belangrijke maatregel om de herfinancieringsproblemen van banken te adresseren. Daarmee heeft de garantieregeling volgens de commissie een bijdrage geleverd aan de financiële stabiliteit in Nederland.

9.4 Proportionaliteit

Plafond van 200 miljard euro

Het plafond van de garantieregeling van 200 miljard euro was gebaseerd op de herfinancieringsbehoefte van de grote Nederlandse banken tot eind 2009. Daarbij was het bedrag volgens de heer Bos onderdeel van een massief antwoord op de dreigende paniek.

De heer Bos: «(...) Op een gegeven moment was de overtuiging dat het aankondigen van een massief antwoord op die mogelijke onrust niet alleen nodig was in het licht van individuele instellingen die daar misschien behoefte aan hadden, maar ook zou kunnen helpen om de zorgen en de dreigende paniek te bezweren.»

Vraag: «Een massief antwoord?»

De heer Bos: «Een kapitaaloket van 20 mld. aankondigen, ongeveer tegelijkertijd de garantie voor Icesave verhogen naar € 100 000 per spaarder en het begin aankondigen van de garantieregeling die later nog een keer een volume van 200 mld. aan leningen bleek te omvatten, is een massief antwoord.»²

Over de hoogte van dit bedrag is ten tijde van de aankondiging van de garantieregeling nauwelijks discussie gevoerd. In zijn openbaar verhoor vertelt de heer Ruting, oud-minister van Financiën (1982–1989), dat je erover kunt twisten of het 200 miljard, 150 miljard of 250 miljard euro had moeten zijn. Hij denkt niet dat 50 miljard euro voldoende zou zijn geweest, maar 500 miljard euro was volgens hem weer veel te veel: alles heeft zijn grenzen.³ Hoewel Nederland met haar plafond in vergelijking met andere

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

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

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Ruting, 7 november 2011.

landen relatief aan de hoge kant zat (zie box 9.4), was dit volgens de heer Ruding in zekere zin onontkoombaar.

De heer Ruding: «Daarom kom ik tot de volgende conclusie. Als je zo'n naar mijn mening noodzakelijke maatregel neemt, moet je dat snel doen en voor een zeer groot bedrag. Als je namelijk daartoe besluit, moet je niet zeer lang gaan delibereren over een onsje meer of minder.»¹

Box 9.4 Plafonds garantieregelingen

De meeste landen kondigen een maximaal bedrag van garanties aan, met uitzondering van België (dat Fortis en Dexia individuele garanties heeft verstrekt) en Ierland (dat een totale garantie heeft gegeven voor alle verplichtingen van de grootste Ierse banken). Nederland kondigde een bedrag aan van maximaal 200 miljard euro, Duitsland 400 miljard euro, Frankrijk 320 miljard euro, Spanje 100 miljard euro en het Verenigd Koninkrijk 300 miljard euro.

De commissie constateert dat het beschikbare bedrag van 200 miljard euro ruimschoots voldoende is gebleken: in totaal is circa een kwart van het bedrag aan garanties versterkt. De commissie vindt het verstandig dat het kabinet ervoor heeft gekozen om direct bij aankondiging van de garantieregeling een groot bedrag beschikbaar te stellen, zodat er geen twijfel kon ontstaan of de middelen wel toereikend zouden zijn.

Risico's voor de Staat

De invoering van de garantieregeling bracht twee soorten risico's met zich mee. Ten eerste bestond er een risico dat de Staat een bepaald bedrag zou moeten uitkeren op het moment dat een bank niet meer aan zijn verplichting tot terugbetaling van een staatsgegarandeerde lening zou kunnen voldoen. Ten tweede vertaalde dit risico zich ook in de kosten waartegen de Nederlandse Staat kon lenen.² Het was echter onduidelijk hoe groot deze risico's zouden kunnen zijn. De heer Wilders vertelt dat het onmogelijk was om een reële inschatting te maken:

Vraag: «Hoe groot schatte u vooraf het bedrag in dat daadwerkelijk zou worden uitbetaald? Je neemt/loopt toch een risico als die staatsgegarandeerde leningen niet meer kunnen worden terugbetaald. Had u daar een beeld van?»

De heer Wilders: «Nee. Dan kom je toch een beetje in de discussie over hoe je dat zou moeten waarderen. Er zijn verschillende mogelijkheden. Mocht één van de banken waaraan wij een garantie hebben verstrekt in problemen komen en afstevenen op een faillissement – dan kan die bank niet meer terugbetalen – dan zijn er verschillende mogelijkheden. Allereerst bekijk je de recoverywaarde, dus hoeveel geld je terug zou krijgen als dat door een faillissement heengaat. Je kunt ook bekijken wat er gebeurt als je rustig de organisatie blijft financieren als een soort sterfhuisconstructie. De derde mogelijkheid is om te zeggen: we hebben daar een dermate groot belang in dat we proberen de bank door te laten starten, daarbij kijkend of we hem straks weer in de markt kunnen zetten.»

Vraag: «Hebt u daar bij al die leningen naar gekeken?»

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

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 23 november 2011.

De heer Wilders: «Nee, dit zijn de drie principes die we van tevoren hebben gehanteerd. Op basis daarvan hebben we geconcludeerd dat het haast onmogelijk is om van tevoren aan te geven wat realistische verliezen op deze leningen zouden kunnen zijn. Dan kom je al gauw bij vragen hoeveel geld je zou kunnen kwijtraken, ja, dat is net zoveel als je gegarandeerd hebt, alhoewel ik dat niet al te waarschijnlijk vind.»¹

De commissie stelt vast dat de overheid – bewust – met de invoering van de garantieregeling financiële risico's op zich heeft genomen, maar dat uiteindelijk de risico's voor de Staat aanvaardbaar werden geacht. De heer Wilders:

De heer Wilders: «Natuurlijk nemen wij een risico op het moment dat je met een garantieregeling begint. (...) U vroeg net aan mij of ik dit een aanvaardbaar risico vond. Ja. Als er op enig moment geen markt meer is en je bent bang voor de financiële stabiliteit – dat waren we met zijn allen in Europa, want er vielen links en rechts banken om – en je bent in staat om door een pakket aan maatregelen een heel grote kans te realiseren om de banken de winter door te helpen, zoals geloof ik Bernard ter Haar het noemde, dan denk ik dat je dat moet doen.»¹

De commissie vindt het begrijpelijk dat het niet mogelijk was om voorafgaand aan de invoering van de garantieregeling een realistische berekening te maken van de risico's. Daarbij stelt de commissie wel vast dat er wel degelijk risico's waren. Toch vindt de minister van Financiën het nodig te communiceren dat aan de garantieregeling vrijwel geen risico's verbonden zaten. Hij zegt «bijna zeker» te weten dat de garanties niet uitbetaald hoefden te worden.¹ Volgens de heer Bos behoorde dit tot zijn verantwoordelijkheid als minister van Financiën:

De heer Bos: «...Het is ook denk ik een verantwoordelijkheid van de minister van Financiën om in dat soort tijden te geloven in zijn eigen maatregelen en dat ook te communiceren. Een maatregel afkondigen en dan zeggen dat je niet zeker weet of die gaat werken of dat je denkt dat er straks heel veel garanties worden ingeroepen omdat die vast niet gaat werken, zou mij waarschijnlijk ook niet in dank zijn afgenomen. Als je het doet, moet je erin geloven en moet je dat ook zo communiceren. (...) Ik wist niets zeker. Je hebt in crisistijden echter niets aan een minister van Financiën die openlijk twijfelt aan de effectiviteit van zijn maatregelen. Je neemt een maatregel en dan ga je er vol voor, inclusief de veronderstelde effectiviteit. (...) ...ik ontken niet dat ik in mijn communicatie op dat moment bij sommigen de indruk zal hebben gewekt dat ik meer zekerheid gaf dan ik mathematisch echt kon geven. Het is niet alleen de taak van een minister van Financiën, maar zeker van een minister van Financiën in crisistijd om ook gevoelens van zorg en onrust en mogelijk zelfs paniek te bezweren. Dat vergt heel stevige communicatie. Dan neem je dus een zeker risico. Daar was ik mij zeer van bewust. Als dit anders was uitgekapt dan ik toen heb gecommuniceerd, had ik een heel groot probleem gehad. Dat was echter een beetje een risico dat hoorde bij het vak in die tijd.»²

¹ 200 miljard garantie voor interbancaire leningen, ANP 13 oktober 2008.

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

De commissie is van mening dat bij deze wijze van communicatie over de risico's wel de nodige kanttekeningen geplaatst kunnen worden. De heer Ruding, oud-minister van Financiën, vertelt dat hij anders gecommuniceerd zou hebben, omdat er altijd een kans aanwezig is dat de garantieverstrekkende Staat uiteindelijk verlies lijdt.¹ Ofschoon de commissie zich realiseert dat een minister tijdens een crisis vertrouwen moet uitstralen, vindt ze ook dat inzicht moet worden gegeven in de risico's. De minister had volgens de commissie meer transparantie over alle mogelijke risico's in zijn communicatie richting de Tweede Kamer moeten betrachten. Daarbij is de commissie van mening dat zowel de minister van Financiën als de Kamer had kunnen voorstellen om de informatie over de risico's van de garantieregeling – indien nodig – vertrouwelijk te behandelen.

Doelgroep: bankvergunning met «substantiële activiteiten»

Bij de aankondiging van de garantieregeling op 13 oktober 2008 vermeldt het kabinet dat de regeling beschikbaar is voor «...banken met hoofdzetel en operaties in Nederland, en dochterondernemingen van buitenlandse banken met substantiële operaties in Nederland».² In de voorwaarden van de regeling wordt dit uitgewerkt tot het in bezit zijn van een Nederlandse bankvergunning, en – net als in het Verenigd Koninkrijk – «The bank must have, in the opinion of the Guarantor, a substantial business in the Netherlands.»³ In de eerste maanden na publicatie van de regeling vindt het ministerie van Financiën het ontbreken van een nadere invulling van de voorwaarde omtrent «substantiële activiteiten» geen probleem. De heer Wilders vertelt waarom in deze maanden de voorwaarde niet is ingevuld:

De heer Wilders: «Dat is niet gebeurd omdat wij geen aanvraag hebben gekregen waarin geen sprake was van een substantial business in Nederland. Er was dus sprake van een belangrijk deel aan uitleen in Nederland. Wij dachten daarom pas later na over het theoretische geval dat iemand langs zou komen om een aanvraag te doen, die voornamelijk in Nederland geld ophaalde en het in het buitenland uitzette.»⁴

De commissie stelt vast dat het ministerie niet nader heeft onderzocht en bediscussieerd wat de consequenties zouden kunnen zijn van een dergelijke afbakening van de doelgroep van de garantieregeling. In principe vindt de commissie de geformuleerde doelgroep een logische, maar de commissie merkt daarbij wel op dat het ministerie niet scherp op het netvlies had staan welke bedrijven in het bezit waren een bankvergunning en wat moest worden verstaan onder «substantiële activiteiten». Een nadere invulling van deze voorwaarde vindt pas maanden later plaats.

In maart 2009 wordt op het ministerie bekend dat twee dochters van buitenlandse banken nadenken over het aanvragen van een garantie. Het ministerie van Financiën overlegt met DNB, en concludeert dat er beleid moet worden ontwikkeld ten aanzien van de voorwaarde «substantiële activiteiten». Maar wat behelzen deze «substantiële activiteiten»? In de daaropvolgende weken wordt op het ministerie onderzocht hoe andere landen invulling hebben gegeven aan de voorwaarde omtrent «substantiële activiteiten» en hoe zij omgaan met banken met buitenlandse moeders. In het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk kunnen banken met een buitenlandse moeder deelnemen aan de garantieregeling. Duitsland en Frankrijk stellen hierbij geen nadere voorwaarden, het Verenigd Koninkrijk eist «substantiële activiteiten». Alleen in Frankrijk

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

² Kamerstuk 31 371, nr. 22.

³ Rules of the 2008 Credit Guarantee Scheme of the State of the Netherlands, dated 21 October 2008.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 23 november 2011.

heeft een dochter van een buitenlandse moeder gebruik gemaakt van de Franse garantieregeling. In een conference call laten de ambtenaren zich nader informeren door hun Engelse collega's over de criteria die gehanteerd worden voor het bepalen van «substantiële activiteiten».

Als vervolgens nog drie buitenlandse dochters peilen of ze onder de Nederlandse garantieregeling een aanvraag kunnen indienen, wordt duidelijk dat de kwestie voorgelegd moet worden aan de minister. De minister laat er geen misverstand over bestaan en geeft aan niet bereid te zijn buitenlandse partijen te helpen dan wel buitenlandse risico's op zich te nemen. De minister gaat uiteindelijk wel akkoord met het toelaten van één van de drie dochters tot de garantieregeling, maar tot een daadwerkelijke aanvraag is het niet gekomen.

In een ambtelijke notitie van 26 juni 2009 wordt de wijze van toepassing van de voorwaarde omtrent «substantiële activiteiten» definitief vastgelegd: «Extern zal gecommuniceerd worden dat solvabele instellingen in aanmerking komen voor de garantieregeling indien zij i) in het bezit is van een bankvergunning en ii) aan het substantial business criterium hebben voldaan. Intern zal bij de bepaling of sprake is van substantial business gekeken worden naar het bedrag dat de bank aan deposito's heeft en/of het bedrag dat de bank aan uitzettingen in Nederland heeft. Hierbij is gekozen voor: een minimum bedrag van 2 miljard aan deposito's en/of een minimum bedrag van 2 miljard aan uitzettingen in Nederland. Daarnaast zal bij de beoordeling altijd worden gekeken naar de rol van de individuele instelling voor de economie als geheel en de stabiliteit van het financiële systeem. Hierdoor houdt de Staat een discretionaire bevoegdheid.»¹ Bij het bepalen van de bedragen heeft het ministerie rekening gehouden met de banken die al gebruik maken van de garantieregeling. De bedragen zijn zo gekozen dat LeasePlan, NIBC, Fortis Bank Nederland, SNS Bank en ING Bank voldoen aan de vastgestelde minimum bedragen.

De commissie concludeert dat er in oktober 2008 geen fundamentele discussie op het ministerie van Financiën heeft plaatsgevonden over de doelgroep in relatie tot de voorwaarden van de garantieregeling. De garantieregeling was bestemd voor banken met een Nederlandse bankvergunning die «substantiële activiteiten» in Nederland uitvoerden. De minister van Financiën had met de voorwaarde «substantiële activiteiten» in feite een discretionaire bevoegdheid om naar eigen inzicht te bepalen welke bank dergelijke «substantiële activiteiten» in Nederland uitvoerde. De commissie vindt dat deze bevoegdheid scherper en explicieter geformuleerd had moeten worden, waarbij zowel het aspect van substantiële bancaire activiteiten en het belang van de bank voor de financiële stabiliteit had moeten worden meegenomen. Deze discretionaire bevoegdheid had de minister in oktober 2008 expliciet moeten benoemen.

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

¹ Ministerie van Financiën, interne notitie d.d. 26 juni 2009.

garantieverleningen aan LeasePlan en Achmea Hypotheekbank nader toegelicht.

Garantieverlening aan LeasePlan

Op 18 november wordt algemeen bekend dat LeasePlan als eerste in Nederland een aanvraag heeft ingediend voor een staatsgarantie. Dat ook een bedrijf als LeasePlan een beroep kan doen op de garantieregeling leidt tot algemene verbazing. «Niet een bank, maar autoleasemaatschappij LeasePlan doet als eerste beroep op overheidsgarantie», kopt NRC Handelsblad op 19 november.¹ Ook bij de vaste Kamercommissie voor Financiën leven vragen. In een brief aan de minister van Financiën vraagt de commissie welke criteria precies worden gehanteerd bij de beoordeling of een garantieaanvraag kan worden gehonoreerd.² De minister antwoordt dat LeasePlan voldoet aan alle voorwaarden.³ Hij gaat niet verder in op de vraag welke criteria «precies» worden gehanteerd – anders dan wat hij in zijn brief van 21 november al op hoofdlijnen aan de Tweede Kamer heeft geschetst. In zijn openbaar verhoor vertelt de minister dat ook hij verrast is door de aanvraag van LeasePlan:

Vraag: «... Dan wordt tot ieders verbazing LeasePlan de eerste die daar [de garantieregeling] gebruik van maakt. Wat vindt u daarvan?»

De heer Bos: «Dat was ook tot mijn verbazing. In de gesprekken met ING rond de eerste steunoperatie was al aan de orde geweest dat ING waarschijnlijk ook gebruik zou gaan maken van dat loket. Wij dachten dus dat ING daar wel aan zou verschijnen en opeens stond LeasePlan daar. Dat was in eerste plaats verrassend en in de tweede plaats had ook ik mij niet eens gerealiseerd dat LeasePlan een bankvergunning had. Voor het maatschappelijk draagvlak van zo'n regeling kun je je een betere kandidaat als eerste bij dat loket voorstellen dan een organisatie waarvan nauwelijks bekend is dat die een bank is en die bovendien zeer herkenbare buitenlandse wortels heeft.»⁴

In de weken voorafgaand aan de aanvraag van LeasePlan zijn al gesprekken op ambtelijk niveau over een potentiële garantieaanvraag van LeasePlan gevoerd. Omdat de situatie bij LeasePlan niet zodanig acuut is dat de instelling gebruik kan maken van het in het persbericht van 9 oktober aangekondigde «bijzonder krediet», oftewel Emergency Liquidity Assistance (ELA), meldt LeasePlan zich bij het Agentschap als potentiële aanvrager.

De heer Stoeltinga: «Toen de regeling bekend werd, hebben wij daarvoor uiteraard vrij snel onze belangstelling geuit. Dat paste volkomen binnen de zoektocht en de maatregelen die wij namen ter behoud van krediet. Vanaf dat moment hebben wij daarover «meegebesproken» met het ministerie van Financiën... (...) Op 14 november zijn wij voor het eerst aanwezig geweest. Dat was een bijeenkomst ten behoeve van het aangaan van de regeling en het discussiëren over de toetreding.»⁵

Er bestaat op dat moment bij de ambtenaren op het ministerie van Financiën geen twijfel of LeasePlan wel tot de doelgroep van de garantieregeling behoort. De heer Wilders vertelt dat hij over de toepassing van de regeling geen moment heeft getwijfeld, ook niet over het gebruik daarvan door LeasePlan.⁶ Dit verhaal wordt bevestigd door de heer Stoeltinga.

¹ Niet een bank, maar autoleasemaatschappij Leaseplan doet als eerste beroep op overheidsgarantie, NRC Handelsblad 19 november 2008.

² Brief van commissie Financiën aan minister van Financiën, kenmerk 2008D17185, 20 november 2008.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 55.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Stoeltinga, 21 november 2011.

⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 23 november 2011.

*De heer **Stoelinga**: «Dat was volkomen vanzelfsprekend. Wij voldeden aan de voorwaarden. Ik heb daarover wel eens een discussie gehad met het ministerie van Financiën, maar daarover was duidelijkheid. Er is gezegd: Je bent een bank. Je hebt een volledige bankvergunning en je verricht substantiële activiteiten in Nederland. Als DNB daaraan goedkeuring geeft, staat die regeling voor jou open.»¹*

Ook al heeft LeasePlan een bankvergunning, de vraag is of het bedrijf in het najaar van 2008 daadwerkelijk een bank is zoals bedoeld in het maatschappelijk verkeer. De heer Bruggink legt in zijn openbaar verhoor uit dat LeasePlan «(...) niet echt bancaire actief is; in feite gaat het om een nicheproduct».² De heer Ruding stelt in zijn openbaar verhoor dat LeasePlan in feite geen bank is – alleen in juridische zin.³

Pas als bekend wordt dat LeasePlan daadwerkelijk een garantieaanvraag heeft ingediend, komt de zaak bij de minister. Hij is bepaald niet blij met de aanvraag van LeasePlan en vraagt zijn ambtenaren of die kan worden afgewezen. In zijn openbaar verhoor vertelt de minister dat de voorwaarde «substantiële activiteiten» hem geen ruimte bood om de aanvraag van LeasePlan af te wijzen.

*De heer **Bos**: «... Volgens mij heb ik zelfs – ik vermoed dat dit handgeschreven op een van de dossierstukken te vinden is – aan mijn mensen gevraagd of er een manier was om die aanvraag af te wijzen. Het antwoord was «nee».»*

***Vraag**: «U had het wel gedaan als die manier er was?»*

*De heer **Bos**: «Ja, ik baalde ervan.»*

(...)

*De heer **Bos**: «Ik ben mij in die periode maar op één punt bewust geweest van de mogelijkheid tot eventuele afwijzing. Dat heette dacht ik het substantialiteitsvereiste: de aanvragers moesten kunnen aantonen dat zij substantieel in Nederland aanwezig c.q. actief waren. Mij werd verteld dat dit gewoon gold voor LeasePlan, net zo goed als dat gold voor de leaseactiviteiten en de daarvoor benodigde financiering van bijvoorbeeld ING Lease. Later hebben enkele andere banken geïnformeerd naar de mogelijkheid om deel te nemen die waarschijnlijk niet aan dat vereiste zouden kunnen voldoen. Bij LeasePlan bleek, naar mijn beste herinnering, dat het enige criterium dat mij in staat stelde om af te wijzen geen uitsluitel bood.»⁴*

Garantieverlening aan Achmea Hypotheekbank

Op 15 oktober 2009 – een jaar na de invoering van de garantieregeling – dient Achmea Hypotheekbank een garantieaanvraag in bij het ministerie van Financiën. In dezelfde maand plaatst LeasePlan haar eerste emissie zonder staatsgarantie. Volgens de heer Becker, destijds voorzitter van Achmea Bank Holding, was dit geen optie voor Achmea Hypotheekbank.

***Vraag**: «(...) LeasePlan had ook een beroep gedaan op de garantieregeling. Hij vertelde dat in ieder geval LeasePlan in die periode in 2009 al gestopt was met het doen van een beroep op de garantieregeling, omdat de markt al wel weer financieringsmogelijkheden*

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Stoelinga, 21 november 2011.

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

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Ruding, 7 november 2011.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

bood. Waarom hebt u dan toch een beroep gedaan op de garantieregeling?»

*De heer **Becker**: «U hebt gelijk, toen ging de markt open. Dat gold met name voor de markt van gedekte leningen, dus met onderpand. De covered bond market en de securitisatiemarkt gingen open. Wij waren op zoek naar een niet-gedekte lening, want we hadden de hypotheek als onderpand al min of meer verbruikt, dus we hadden wat ze «een ongedekte lening» noemen nodig. U hebt gelijk dat LeasePlan op 7 oktober 2009 500 mln. Opgehaald heeft met een looptijd van twee jaar. Ze kregen, als ik het goed begrijp, 255 basispunten boven mid-swap. Dat is een beetje jargon, maar dat is dan de marge. Dat was voor ons eerder een bewijs dat de markt op dat moment nog onvoldoende diep en onvoldoende open was om te komen met een langjarige oplossing. Voor ons was twee jaar onvoldoende en 500 mln. was ook onvoldoende. (...) Ook na 7 oktober hebben wij uiteraard met onze investeringsbank gesproken over de vraag of het mogelijk zou zijn om nog meer ongedekt voor vijf jaar op te nemen. Het antwoord was nee. Dat is te veel, te lang en uiteindelijk ook te duur.»¹*

In tegenstelling tot de garantieaanvraag en – verlening aan LeasePlan stelt de Tweede Kamer geen vragen over de garantieverlening aan Achmea Hypotheekbank. Volgens het ministerie van Financiën voldeed Achmea Hypotheekbank aan de voorwaarden van de garantieregeling.

Vraag: *«Waaraan is ten behoeve van Achmea precies getoetst?»*

*De heer **Wilders**: «Ten behoeve van Achmea is getoetst aan dezelfde criteria, te weten: is het een bank? Heeft het bedrijf substantial business in Nederland? Zo ja, dan stond de regeling voor het bedrijf open.»²*

9.5 Tijdigheid van de maatregel

Ministerie maakt haast met publicatie vanwege onrust in de markt
De garantieregeling is op 13 oktober aangekondigd, op 21 oktober gepubliceerd en op 23 oktober in werking getreden. Reden voor deze korte tijdsperiode is volgens de heer Wilders de onrust in de markt.

*De heer **Wilders**: «Dat moest zo snel, in elk geval in mijn beleving, omdat het heel belangrijk is om in een situatie waarin eigenlijk alles in brand staat, doortastend te handelen. Het enige bewijs dat marktpartijen zien als geloofwaardig, is wanneer er wordt opgetreden, en wanneer de daad bij het woord wordt gevoegd. Daarbij is het niet verstandig tussen het moment van aankondiging en het moment van actie een te lange periode te laten zitten, omdat dat effecten zou hebben op de financiering van de desbetreffende ondernemingen, in dit geval de banken.»²*

Problemen minder urgent volgens DNB en banken

Uit de stukken van DNB blijkt dat ook bij DNB het idee leeft dat de markt snel iets verwacht.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Becker, 21 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 23 november 2011.

Toch had de regeling volgens de heer Wellink wellicht ook later geïntroduceerd kunnen worden. De herfinancieringsproblemen waren nog niet urgent.

De heer Wellink: «Dit deel van het pakket, dat het sluitstuk was op de garantie van de hele passiefkant van de bank, was iets minder urgent dan de andere delen. (...) Misschien had de regeling twee weken later geïntroduceerd kunnen worden of vier weken; dat had gekund, ja. Zo precies weet je de dingen in de wereld uiteraard niet. Het was een maand later wel nodig.»¹

Ook de banken bevestigen dat hier geen acute kwestie aan de orde is. Zij weten immers precies wanneer hun leningen aflopen en herfinanciering nodig is. Zo had SNS bijvoorbeeld gedurende de hele crisis ruime liquiditeitsbuffers. Ook voor ING was er geen sprake van urgentie, ook niet op het moment dat ING haar eerste garantieaanvraag deed.

De heer Latenstein van Voorst: «... De liquiditeitspositie van SNS is vóór, tijdens en na de crisis nooit een issue geweest. (...) Wij wilden er gewoon voor zorgen dat de ruime buffers op liquiditeitsgebied zeer ruim bleven.»²

De heer Timmermans: «Als bedrijf hebben wij wel lange financiering nodig, maar die 10 mld. hadden wij op dat moment strikt gezien niet nodig. Wij voldeden goed aan de financieringseisen en de liquiditeitsratio's. In principe was het dus niet nodig. Dat wil niet zeggen dat het geld niet welkom is. Het is niet zo dat wij op dat moment met onze rug tegen de muur stonden.»³

Tenslotte was er voor Achmea Hypotheekbank, aanwezig op de bijeenkomst van 14 november 2008 waar met potentiële gebruikers van de regeling over de volgorde van de emissies werd gesproken, in 2008 nog helemaal geen sprake van urgentie. Achmea Hypotheekbank wordt op 28 oktober 2009 een garantie verleend.

Vraag: «Maar u hebt toen [14 november 2008] op dat moment, nog geen beslissing genomen om wel of niet aan de regeling deel te nemen?»

De heer Becker: «Dat klopt. Dat was toen ook helemaal niet nodig. Wij wilden eerst eens even rustig kijken naar alle andere alternatieven die ik hier eerder heb genoemd.»⁴

De heer Bos vertelt dat hij een andere beleving van de urgentie had, die gedeeld werd door zijn collega's in Europa (zie ook box 9.5).

Vraag: «Afgelopen week hebben wij hier de heer Wellink gesproken. Hij gaf aan dat er niet zo'n urgentie was bij deze regeling. Deelt u zijn mening hierover?»

De heer Bos: «Nee. Ik weet niet beter dan dat door heel Europa heen hier een probleem werd gezien. Ik heb in deze crisis het adagium gehanteerd dat je bij twijfel of onzekerheid moet doorpakken, dat je dus juist wel moet inhalen bij twijfel. (...) Het kan dus heel goed zijn – dat weet ik niet, daar moet u maar naar kijken – dat wij achteraf gezien de urgentie van dit instrument verkeerd hebben ingeschat. Op dat moment wisten wij niet beter en konden wij niet beter.»⁵

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 36 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Latenstein van Voorst, 24 november 2011.

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

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Becker, 21 november 2011.

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

Box 9.5 Aankondiging, inwerkingtreding en eerste verstrekte garantie

Grote landen zoals Duitsland, Frankrijk en Spanje kondigden net als Nederland een garantieregeling aan op 13 oktober 2008 (zie onderstaande tabel). In de Verenigde Staten werd op 14 oktober een garantieregeling aangekondigd. Het duurde vervolgens nog even voordat de regelingen in werking traden en de eerste garanties werden verstrekt. Het Verenigd Koninkrijk kondigde bijvoorbeeld de garantiefaciliteit op 8 oktober aan, de regeling trad op 13 oktober in werking, maar pas op 28 oktober werd de eerste garantie afgegeven. De doorlooptijd van aankondiging tot inwerkingtreding verloopt sneller in de onderzochte landen dan in Nederland.

Tabel Aankondiging, inwerkingtreding, en eerste verstrekte garantie

Land	Aankondiging	Inwerkingtreding	Eerste verstrekte garantie
België	13 oktober 2008	16 oktober 2008	16 oktober 2008
Duitsland	13 oktober 2008	20 oktober 2008	21 november 2008
Frankrijk	13 oktober 2008	18 oktober 2008	24 oktober 2008
Nederland	13 oktober 2008	23 oktober 2008	9 december 2008
Spanje	13 oktober 2008	14 oktober 2008	Onbekend
Verenigd Koninkrijk	8 oktober 2008	13 oktober 2008	28 oktober 2008
Verenigde Staten	14 oktober 2008	14 oktober 2008	Onbekend

Mede vanwege de haast waarmee het ministerie van Financiën de garantieregeling heeft gepubliceerd, was er weinig tijd voor discussie met de Tweede Kamer. De heer Weekers, lid van de Kamer voor de VVD-fractie, constateert dat hier meer tijd voor had moeten worden genomen.

De heer Weekers: «Terugkijkend had hier meer tijd voor moeten worden ingeruimd. Nogmaals, het was destijds bijzonder hectisch. De gebeurtenissen en dus ook de debatten rolden over elkaar heen. (...) Uit het feit dat ook een autoleasemaatschappij op die garantieregeling heeft getrokken, blijkt dat die regeling toch beter uitgediscussieerd had moeten worden. In mijn beleving maar ook in de beleving van toenmalige collega's in de Kamer was zij daar eigenlijk niet voor bedoeld. De Kamer, inclusief mijzelf, heeft op het moment dat de zaak voorlag misschien ook wel onvoldoende doorggevraagd. Misschien is onvoldoende helder aangegeven hoe ruim deze regeling was. Ik realiseerde mij op dat moment niet dat verschrikkelijk veel partijen in Nederland een bankvergunning hebben; ik dacht aan klassieke banken. Daarover had de Kamer wat meer kunnen doorvragen, maar het had ook op de weg van de minister gelegen om daarover meer informatie te verstrekken.»¹

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

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Weekers, 10 november 2011.

stond om steun te bieden. De commissie is echter van mening dat de minister meer tijd had kunnen en moeten nemen voor het opstellen en publiceren van de voorwaarden van de garantieregeling. De commissie is van oordeel dat alleen al met de aankondiging van de komst van de garantieregeling afdoende signaal aan de markt was afgegeven.

9.6 Mate waarin doelstellingen zijn bereikt

Doelstellingen en voorwaarden

In de Kamerbrieven van 13 en 21 oktober worden de doelstellingen van de regeling als volgt geformuleerd: «De maatregel adresseert de liquiditeitsproblemen bij financiële instellingen die zijn ontstaan doordat de markt voor niet gegarandeerde leningen is opgedroogd. Fundamenteel gezonde en levensvatbare financiële instellingen konden hierdoor zichzelf niet meer financieren. Met de maatregel verwacht de regering dat het financiële verkeer tussen financiële instellingen weer op gang komt, zodat de kredietverlening aan bedrijven en gezinnen gewaarborgd blijft.»¹

Bij de gedachte dat met het op gang komen van het financiële verkeer de kredietverlening gewaarborgd zou kunnen blijven, past enige nuancering. Volgens de heer Ruding zaten de banken in een bijzonder lastige positie, omdat ze naast het op peil houden van de kredietverlening gevraagd werden hun solvabiliteitspositie te versterken. Kapitaal aantrekken was in de toenmalige marktomstandigheden nagenoeg onmogelijk. Een andere mogelijkheid voor banken om hun solvabiliteitspositie te verbeteren, was het verkorten van de balans door onder meer het verminderen van de kredietverlening aan bedrijven en particulieren.² Ook DNB en het ministerie van Financiën waren zich hier van bewust.³

De heer Wellink: «Er is een natuurlijke neiging om onder dit soort omstandigheden je balans in te krimpen aan de actiefkant. Die kapitaalinjecties waren bedoeld om deze natuurlijke neiging zo veel mogelijk te verminderen. De garanties waren ook bedoeld om ervoor te zorgen dat de financiering steeds beschikbaar bleef op een verantwoorde termijn, dus niet alleen met geld uit de Europese Centrale Bank met heel korte looptijden. Er moest financiering beschikbaar blijven voor activiteiten die langeretermijnfinanciering nodig hadden.»⁴

De heer Wilders: «(...) Veel banken hebben de afgelopen jaren overigens hun balans kleiner gemaakt en dat moesten zij ook. (...) We hebben met z'n allen veel geleend, dus de leverage moest naar beneden. We zorgden er echter wel voor dat dat op een beheerste manier gebeurde.»⁵

Het ministerie van Financiën heeft geen voorwaarden gekoppeld aan de doelstellingen van de garantieregeling. Zo deed de Europese Centrale Bank de aanbeveling dat in garantieregelingen zeker moest worden gesteld dat banken adequate steun aan de reële economie verleenden.⁶ Deze aanbeveling neemt het ministerie niet over. Zowel het ministerie als DNB is geen voorstander van het opnemen van voorwaarden ten aanzien van de kredietverlening. De heer Bos verklaart hierover:

De heer Bos: «Ik denk dat wij ons op buitengewoon glad ijs hadden begeven als wij als regering een norm zouden hebben ontwikkeld voor hoeveel krediet instellingen zouden hebben moeten verlenen aan huishoudens of bedrijven. Daar achtte ik mezelf in elk geval niet

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 22 en nr. 39.

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

³ Het onderwerp kredietverlening was ook een aandachtspunt bij het ministerie van Economische Zaken. Om de kredietverlening aan bedrijven te stimuleren had het ministerie de regeling Garantie Ondernemingsfinanciering en de Borgstelling MKB Kredieten.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Wilders, 23 november 2011.

⁶ «The conditions set by governments for the provisions of guarantees on bank debt should include ... safeguards to ensure that banks provide adequate support to the real economy...» Uit: Recommendations of the Governing Council of the European Central Bank on government guarantees for bank debt, d.d. 20 oktober 2008.

toe in staat. Het beste wat je kunt doen, is zodanige voorwaarden scheppen dat de banken die kredieten kunnen verlenen. Ondanks die faciliteit van ons, zaten die banken natuurlijk nog wel in een economische omgeving die van een groei van +2 was teruggevallen naar een groei van -4. Dat heeft natuurlijk invloed op de kredietvraag, maar ook op de mogelijkheid om krediet aan te bieden. Krediet verlenen zou sowieso moeilijk zijn in die economische omstandigheden. Zorg er dan in elk geval voor dat de voorwaarden binnen het financiële systeem een beetje op orde zijn. Dat was de gedachte.»¹

Dit betekent echter niet dat het maken van afspraken op enigerlei wijze met de banken over de kredietverlening niet mogelijk was geweest, aldus de heer Ruding.

De heer Ruding: «Het is wel oplosbaar door af te spreken dat het niet direct kan, omdat bank X in problemen geleidelijk eerst zijn kapitaal moet verhogen – dat wordt geëist door DNB, de toezichthouder – maar dat bank X geleidelijk zijn kredietverlening gaat vergroten.»²

Ook landen als Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk maken afspraken met de banken over het op peil houden van de kredietverlening (zie box 9.6).

Box 9.6 Voorwaarden aan kredietverlening

De Duitse, Franse en Britse overheden hebben afspraken gemaakt over het op peil houden van de kredietverlening. Die afspraken waren gekoppeld aan het hele pakket van maatregelen, niet uitsluitend aan de garantieregeling. Franse banken hadden een inspanningsverplichting om de kredietverlening te vergroten met 3–4% op jaarbasis. Banken die gebruik maakten van het Franse steunpakket van kapitaalinjecties en garanties moesten een covenant met de Staat tekenen, waarin zij zich verplichtten om de reële economie te financieren. Het Verenigd Koninkrijk maakte met RBS en Lloyds TSB/HBOS ook afspraken over de kredietverlening: «Maintaining, over the next three years, the availability and active marketing of competitively-priced lending to homeowners and to small businesses at 2007 levels.»

Op gang komen financiële verkeer

Enkel het bestaan van de garantieregeling (als achtervang) was niet voldoende om het vertrouwen tussen financiële instellingen in Nederland te herstellen. Banken moesten wel degelijk gebruik maken van de garantieregeling om financiering aan te kunnen trekken. Pas nadat het ministerie van Financiën de financiële instellingen meerdere malen bij elkaar had geroepen en hen had gewezen op het gezamenlijke belang van een succesvolle garantieregeling, kwam het financiële verkeer weer op gang.

Vraag: «Het feit dat die regeling er was, was niet voldoende om dat vertrouwen om aan elkaar uit te lenen, te herstellen?»

De heer Gerritse: «Nee, dat was niet voldoende.»

Vraag: «Waaruit leidt u dat dan af?»

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

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

De heer Gerritse: «Omdat er instellingen waren die feitelijk nauwelijks of niet aan funding konden komen. Er waren reële problemen.»¹

De commissie vindt het aannemelijk dat de garantieregeling heeft bijgedragen aan het op gang komen van het financiële verkeer in Nederland: in totaal hebben de zes deelnemende banken voor een bedrag aan circa 50 miljard euro aan staatsgegarandeerde leningen uitgegeven.

Het waarborgen van de kredietverlening

Zonder uitzondering is men tevreden over de resultaten van de garantieregeling: de gebruikers van de garantieregeling konden als bank blijven functioneren en hebben hun primaire functie – krediet verlenen – kunnen uitoefenen.

De heer Houben: «Want als je kijkt naar de cijfers voor de kredietverlening, zie je dat die gedurende deze hele periode zowel voor de kredietverlening aan ondernemingen als de kredietverlening aan huishoudens positief is gebleven. Dat is niet in alle landen zo geweest, dus in die zin is de einddoelstelling wel bereikt, maar zonder dat wij of het ministerie op de stoel van ondernemers gingen zitten.»²

Daarbij moet echter opgemerkt worden dat er geen causaal verband is aangetoond tussen de mate van kredietverlening aan bedrijven en particulieren en het gebruik van de garantieregeling. Het is niet bekend waarom de cijfers over de kredietverlening relatief gunstig zijn gebleven, en of, en zo ja, in welke mate, de garantieregeling daar een bijdrage aan heeft geleverd.

De heer Wellink: «Ik heb mij er tot op de dag van vandaag over verbaasd dat de kredietverlening in Nederland beter is doorgegaan dan tijdens de vorige neerwaartse cyclus in Nederland in 2003. Dat is heel gek, want deze crisis was veel groter.»³

Volgens de banken bood de garantieregeling uitkomst bij het herfinancieren van aflopende leningen, waardoor zij geen andere ingrijpen hoefden te doen, zoals reorganisaties of het afstoten van kredietportefeuilles. Dergelijke ingrepen hadden volgens de banken mogelijk de kredietverlening aan bedrijven en particulieren aangetast. De commissie constateert dat een direct verband tussen de garantieregeling en de mate van kredietverstrekking door de banken aan bedrijven en particulieren niet is onderzocht of aangetoond.

9.7 Conclusies

Invoering garantieregeling was noodzakelijk

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

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

² Verslag openbaar verhoor van de heer Houben, 23 november 2011.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Wellink, 2 december 2011.

De commissie concludeert dat het kabinet binnen de toenmalige Europese context de garantieregeling op goede gronden noodzakelijk oordeelde. Ook ziet de commissie de garantieregeling als een belangrijke maatregel om de herfinancieringsproblemen van banken te adresseren. Daarmee heeft de garantieregeling volgens de commissie een bijdrage geleverd aan de financiële stabiliteit in Nederland.

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

200 miljard euro was proportioneel

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

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

Ministerie van Financiën had doelgroep en voorwaarden scherper moeten formuleren

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

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

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

Minister van Financiën had zijn discretionaire bevoegdheid kunnen en moeten toepassen

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

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

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

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

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

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

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

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

Geen direct verband aangetoond tussen garantieregeling en kredietverlening

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

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

Ministerie van Financiën handelde vanuit onjuiste veronderstelling over problematiek

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

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

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

Financiële instellingen hadden te weinig oog voor gezamenlijke belangen

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

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

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

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

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

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

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

Kamer kreeg en nam weinig tijd voor discussie over garantieregeling

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

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

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