
Vergaderjaar 2008–2009

31 924 IXA

Jaarverslag en slotwet Nationale Schuld 2008

Nr. 2

RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2008 VAN NATIONALE SCHULD (IXA)

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 mei 2009

Hierbij bieden wij u het op 7 mei 2009 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2008 van Nationale Schuld (IXA)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Over Nationale Schuld	5
1.2	Over dit onderzoek	5
2	Oordelen over het jaarverslag	7
2.1	Financiële informatie	7
2.2	Saldibalans en toelichting	7
2.3	Informatie over de bedrijfsvoering	8
2.4	Informatie over het gevoerde beleid	9
3	Aanpak kredietcrisis	10
3.1	De rechtmatigheid van de maatregelen	10
3.2	Getrouwe weergave	15
3.3	Bedrijfsvoering: het beheer en het toezicht moeten nog vorm krijgen	18
3.3.1	Ad-hocmaatregelen	18
3.3.2	Structurele maatregelen	19
4	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	20
Bijlage 1	Overzicht fouten en onzekerheden niet van toepassing	21
Bijlage 2	Gebruikte afkortingen	22
	Literatuur	23

1 INLEIDING

In dit rapport presenteren wij de oordelen en de belangrijkste bevindingen van ons rechtmatigheidsonderzoek bij Nationale Schuld (IXA). Hieronder geven we eerst een beschrijving van Nationale Schuld. Ook gaan we in op onze onderzoeksaanpak en wijze van rapporteren. In hoofdstuk 2 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2008 van Nationale Schuld. In hoofdstuk 3 staan we stil bij de maatregelen die de regering in het najaar van 2008 heeft genomen om de kredietcrisis te bestrijden. In hoofdstuk 4 staat de reactie van de minister van Financiën op dit onderzoek en ons nawoord.

1.1 Over Nationale Schuld

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 27 jaarverslagen. Dit rapport gaat over Nationale Schuld (IXA).

Nationale Schuld (IXA) behandelt de schuld van de Nederlandse rijksoverheid. Ook levert het relevante achtergrondinformatie bij deze schuld. Bij de behandeling maakt het ministerie onderscheid tussen twee typen schuld:

- schuld die extern wordt gefinancierd door bijvoorbeeld banken, beleggers en pensioenfondsen. Deze schuld valt onder de noemer *financiering staatsschuld*;
- schulden of tegoeden die verschillende aan de schatkist gelieerde instellingen hebben bij het Ministerie van Financiën. Dit wordt *kasbeheer* genoemd.

De uitgaven en verplichtingen van Nationale Schuld in 2008 bedroegen € 38,4 miljard en de ontvangsten € 63,3 miljard.

1.2 Over dit onderzoek

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Dit doen wij door na te gaan of de jaarverslagen van de ministers voldoen aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt: is de financiële informatie, de informatie over bedrijfsvoering en de informatie over beleid tot stand gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed weergegeven?

Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering zelf. Hiervoor gaan we onder andere na of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt. De bedrijfsvoering van Nationale Schuld is onderdeel van de bedrijfsvoering van Financiën, waarover wij rapporteren in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën*.

In ons rapport bij het jaarverslag melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand gekomen is (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of die niet *deugdelijk is weergegeven* (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). We spreken van «onzekerheden» wanneer we, bijvoorbeeld door onvolkomenheden in het financieel beheer, niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Daar vindt u ook een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen. Afkortingen die specifiek zijn voor dit rapport, zijn opgenomen in bijlage 2.

2 OORDELEN OVER HET JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2008 van Nationale Schuld beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of hij daarover in het jaarverslag goed verantwoording heeft afgelegd.

Verder hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de *bedrijfsvoering en over het gevoerde beleid* deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

In dit hoofdstuk lichten wij ons oordeel over het jaarverslag toe. Dit oordeel bestaat uit deeloordelen over:

- de financiële informatie (§ 2.1);
- de saldibalans (§ 2.2);
- de informatie over de bedrijfsvoering (§ 2.3);
- de informatie over het gevoerde beleid (§ 2.4).

2.1 Financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag bestaat uit de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2008 van Nationale Schuld voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 3,2 miljard aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 02 (Kasbeheer). Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

Omdat we geen fouten en onzekerheden hebben aangetroffen in de financiële informatie in dit jaarverslag, hebben we het gebruikelijke overzicht van fouten en onzekerheden, in bijlage 1, niet opgesteld voor dit rapport.

2.2 Saldibalans en toelichting

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Bij de saldibalans hoort een toelichting waarin nadere informatie wordt verstrekt over de afzonderlijke posten op deze balans.

De informatie in de saldibalans dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2008 van Nationale Schuld voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Omdat we geen fouten en onzekerheden hebben aangetroffen in de saldibalans, hebben we de gebruikelijke bijlage met het overzicht van fouten en onzekerheden niet opgesteld voor dit rapport.

2.3 Informatie over de bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven) en over de totstandkoming van de beleidsinformatie.

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Deze twee aspecten betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering. We zeggen daarmee niets over de kwaliteit van de informatie zelf.

Om tot een oordeel te komen over de totstandkoming van de informatie hebben wij de volgende aspecten ervan onderzocht:

- Beschikt de minister over een procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringparagraaf waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren zijn vastgelegd?
- Heeft de minister vooraf criteria geformuleerd voor wat moet worden aangemerkt als opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering?
- Is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2008 van Nationale Schuld is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

2.4 Informatie over het gevoerde beleid

In het jaarverslag verstrekt de minister ook *beleidsinformatie*: informatie over de gerealiseerde effecten van zijn beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarvoor bestede middelen.

De Algemene Rekenkamer beoordeelt ieder jaar de totstandkoming van de beleidsinformatie en of deze informatie voldoet aan de verslaggevings-eisen.

Oordeel

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2008 van Nationale Schuld is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

3 AANPAK KREDIETCRISIS

In het najaar van 2008 heeft de regering een aantal ingrijpende maatregelen genomen om de kredietcrisis te bestrijden. Het doel hiervan was de stabiliteit van en het vertrouwen in het Nederlandse financiële stelsel te waarborgen en de financiële ondernemingen die hiervan deel uitmaken te beschermen. De belangrijkste maatregelen hierbij waren:

- de deelneming van de staat in Fortis/ABN AMRO;
- de kapitaalverstrekking aan ING, AEGON en SNS REAAL;
- de garantiefaciliteit voor interbancaire leningen;
- de verruiming van het depositogarantiestelsel;
- de voorfinanciering van de uitkering depositogarantiestelsel IJsland.

Al deze maatregelen zijn genomen in het laatste kwartaal van 2008. De maatregelen die in 2009 in dit kader zijn genomen zijn niet in dit rechtmatigheidsonderzoek meegenomen.

Parallel aan het rechtmatigheidsonderzoek 2008 hebben wij onderzoek gedaan naar de voornaamste interventies en arrangementen van het Ministerie van Financiën in het kader van de kredietcrisis. Dit rapport met als titel: *Kredietcrisis 2008/2009* publiceren wij eveneens op 20 mei 2009.

We gaan eerst in op de rechtmatigheidsaspecten van de maatregelen, daarna op de wijze waarop deze in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën (IXB) en van het Jaarverslag 2008 van Nationale Schuld (IXA) zijn opgenomen. Tot slot komt de bedrijfsvoering aan de orde.

3.1 De rechtmatigheid van de maatregelen

Over de meeste maatregelen wordt verantwoording afgelegd in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën (IXB). In het beleidsverslag zijn alle maatregelen op een rij gezet en toegelicht. Daarnaast zijn in het jaarverslag de budgettaire gevolgen bij de betreffende beleidsartikelen toegelicht. In het Jaarverslag 2008 van Nationale Schuld (IXA) komen alleen de financieringsbehoefte en de vordering op Fortis Bank Nederland aan de orde.

Hieronder geven wij een overzicht van de verantwoorde maatregelen en van de relevante rechtmatigheidsaspecten. Waar het gaat om de wettelijke grondslag van de maatregelen is een belangrijk aspect of, conform lid 5 van artikel 34, van de CW 2001, de zogeheten voorhangprocedure van toepassing is. Dat houdt in dat een voorgestelde maatregel eerst gedurende dertig dagen aan het parlement moet worden voorgelegd. Tijdens die periode kan het parlement erover debatteren en eventueel bezwaar maken tegen de regeling. Als het parlement niet binnen de genoemde termijn op het voorstel reageert, wordt de regeling automatisch van kracht.

Omdat de maatregelen niet voorzien waren in de oorspronkelijke begroting voor 2008, hebben wij beoordeeld of de financiële effecten van de maatregelen zo spoedig mogelijk in een supplettoire begrotingswet zijn verwerkt.

In het overzicht hebben we de (mogelijk te) ontvangen dividenden, renteontvangsten, te ontvangen premies voor afgegeven garantiestellingen en de berekende extra rente als gevolg van het aantrekken van nieuwe leningen buiten beschouwing gelaten. Deze vloeien voort uit de getroffen maatregelen.

Onder het overzicht gaan we in op de verschillende maatregelen.

Overzicht bestrijding kredietcrisis zoals verantwoord in de Jaarverslagen van Nationale Schuld (IXA) en van het Ministerie van Financiën (IXB)

Maatregelen	Bedrag in miljard €	Verantwoord in (jaarverslag/ Artikel)	Rechtmatigheidsaspecten			
			Wettelijke grondslag	Begrotingsrechtmatigheid		
				Voorhang procedure gevolgd	Gemeld aan Tweede Kamer	Verwerkt in tweede suppletioire wet ¹ /slotwet
Verwerving Fortis/RFS/AA						
Verwerving Fortis	16,8	Financiën/3	Ja	Nee	6 oktober 2008 (TK 31 371 nr. 12); debat op 8 oktober 2008	Ja
Verwerving belang RFS/AA	6,5	Financiën/3	Ja	Nee	16 december 2008 (TK 31 789, nr. 2)	Ja
Overname schulden Fortis (overbruggingskrediet)	44,3	Nationale Schuld/1	Ja	N.v.t.	6 oktober 2008 (TK 31 371 nr. 12); debat op 8 oktober 2008	Ja
Kapitaalverstrekkingsfaciliteit (€ 20 miljard)						
Verstrekt aan ING	10,0	Financiën/3	Ja	N.v.t.	20 oktober 2008 (TK 31 371 nr. 23)	Ja
Verstrekt aan AEGON	3,0	Financiën/3	Ja	N.v.t.	29 oktober 2008 (TK 31 371 nr. 32)	Ja
Verstrekt aan SNS REAAL	0,8	Financiën/3	Ja	N.v.t.	14 november 2008 (TK 31 371 nr. 48)	Ja
Garantiefaciliteit bancaire leningen (€ 200 miljard)						
Geëffectueerde garantieverlening aan twee bedrijven	2,7	Financiën/2	Ja	N.v.t.	21 oktober 2008 (TK 31 371 nr. 39)	Ja
Depositogaranties						
Verruiming depositogarantie regeling		N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Voorfinanciering uitkering depositogarantieregeling IJsland	1,2	Financiën/2	Ja	N.v.t.	13 oktober 2008	Ja

¹ Tweede suppletioire wet IXA en IXB, ingediend 28 november 2008, in Tweede Kamer behandeld op 17 december 2008. Wet van 5 februari 2009 (staatsblad 147, respectievelijk staatsblad 148).

De verwerving van Fortis/RFS/AA

Eind september 2008 besloten de regeringen van België, Luxemburg en Nederland om gezamenlijk noodsteun te verlenen aan «het Fortis-concern». De minister van Financiën meldde dit in zijn brief van 30 september 2008 (Financiën, 2008a) aan de Tweede Kamer. De minister gaf daarin aan dat op grond van artikel 34 lid 5 van de CW 2001 het voornemen tot deze transactie aan de Staten-Generaal had moeten worden voorgehangen. Hij voegde daaraan toe dat hij in dit geval door het spoedeisende karakter van deze transactie deze procedure niet kon volgen.

De omstandigheden verslechterden zo snel dat de Staat der Nederlanden begin oktober besloot de Nederlandse onderdelen van Fortis over te nemen. De eerdere aankoop was daardoor achterhaald. Op 3 oktober 2008 kocht de staat een belang van 92,6% in Fortis Bank Nederland Holding (FBNH), een belang van 100% in Fortis Verzekeringen Nederland NV (FVN), een belang van 100% in Fortis Corporate Insurance NV (FCI) en een belang van 70% in Fortis FBN(H) Preferred Investments BV. Via de laatste deelneming bezit de staat nog eens 5,2% extra van FBNH; in totaal dus

97,8%, zoals ook is aangegeven in het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën. Voor dit totale pakket aandelen heeft de staat € 16,8 miljard betaald aan Fortis Bank SA/NV.

Ook bij deze aankoop is de voorhangprocedure niet toegepast. De minister van Financiën en de minister-president geven dit aan in hun brief van 6 oktober 2008 (Financiën 2008b). In het daaropvolgende debat van 8 oktober 2008 met de Tweede Kamer over Fortis en ABN AMRO is dat feit ook aan de orde geweest. De minister dankte in dat debat de Kamerleden voor hun constructieve opstelling, niet alleen ten aanzien van het proces dat ze met elkaar met «horten en stoten» moesten volgen, de bij tijd en wijle gebrekkige informatiepositie en het begrip dat daarvoor in de Kamer in grote mate tentoongespreid is, maar ook voor het in grote lijnen positieve oordeel dat aan het eind van het proces over de genomen stappen gegeven is.

Daarbij werd afgesproken dat de minister «binnen een paar weken» voorstellen zou doen over hoe in de toekomst met de informatievoorziening over de verwerving van aandelen in ondernemingen zou worden omgegaan. De minister deed dat in zijn brief van 3 november 2008 (Financiën, 2008c).

Vervolgens heeft de Staat der Nederlanden op 24 december 2008 het aandelenbelang van 33,8% in RFS Holdings BV van FBNH gekocht voor € 6,5 miljard. In RFS Holdings BV had het overnameconsortium van Royal Bank of Scotland (RBS), Fortis en Banco Santander de overgenomen bank ABN AMRO ondergebracht. De minister van Financiën heeft die aankoop aangekondigd in zijn brief van 16 december 2008 (Financiën, 2008d). De voorhangprocedure voor die aankoop startte op 21 november 2008, maar doordat het einde van de termijn van dertig dagen in het Kerstreces van de Tweede Kamer viel, liep die termijn pas af in januari 2009. Volgens de minister kon hij daar niet op wachten, omdat de verwerving volgens de eisen van de Nederlandsche Bank in 2008 afgerond moest zijn. Hij heeft dat aangegeven in zijn brief van 16 december 2008 (Financiën, 2008d).

Op 17 december 2008 debatteerde de minister van Financiën met de Tweede Kamer over de Najaarsnota 2008. Daarin is de voorhangprocedure als onderwerp niet meer aan de orde geweest. In de tweede suppletioire begrotingswet (Staatsblad 2009, 148) is de begrotingsrechtmatigheid veiliggesteld. Het was verstandig geweest als daarbij de minister in de suppletioire begrotingswet nogmaals expliciet op het niet volgen van de voorhangprocedure had gewezen. De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer, nog binnen het verslagjaar, op verschillende momenten nader geïnformeerd over het niet volgen van de voorhangprocedure en het daarmee niet respecteren van het budgetrecht van de Tweede Kamer. In zijn brief van 19 december 2008 (Financiën, 2008e) geeft de minister van Financiën aan dat de Tweede Kamer er «begrip voor heeft getoond» dat de ontstane crisissituatie in het financiële systeem tot «een nood-breekt-wet-situatie» heeft geleid.

Over het niet volgen van de voorhangprocedure en het niet respecteren van het budgetrecht heeft de Algemene Rekenkamer in een brief van 9 januari 2009 met de minister van Financiën gecorrespondeerd. Wij wezen er in die brief op dat wij hechten aan de procedurele waarborgen die in de CW 2001 zijn ingebouwd ter uitoefening van het budgetrecht van de beide Kamers der Staten-Generaal. De voorhangprocedure is één van deze waarborgen. Mogelijke voornemens van de kant van de minister van Financiën om wijzigingen aan te brengen in de voorhangprocedure zullen

wij in de loop van het jaar beoordelen in het kader van de algehele herziening van de CW 2001.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën is vermeld dat artikel 34 lid 5 van de CW 2001 (de voorhangprocedure) niet is nageleefd, waardoor er sprake was van een formele onrechtmatigheid op artikel 3 en op het totaal van het jaarverslag van het Ministerie van Financiën. Dit betreft de genomen belangen in het Fortis-concern van € 16,8 miljard op 3 oktober 2008 en de verwerving van RFS Holdings BV (ABN-AMRO) voor € 6,5 miljard op 24 december 2008. In de tweede supplettoire wet tot wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2008 (Staatsblad 2009, 148) is de verwerving van deze deelnemingen en de overige maatregelen verwerkt.

De Algemene Rekenkamer is, met de minister van Financiën, van oordeel dat het niet volgen van de voorhangprocedure heeft geleid tot onrechtmatige uitgaven. Het betreft in totaal € 23,3 miljard, waarmee zowel de artikeltolerantie van artikel 3 als de tolerantie van het Ministerie van Financiën als geheel is overschreden.

De Algemene Rekenkamer heeft overwogen hiertegen bezwaar te maken zoals bedoeld in artikel 88 van de CW 2001. Dat zou moeten uitmonden in een indemniteitswetprocedure (het alsnog goedkeuren van uitgaven waar de Algemene Rekenkamer bezwaar heeft gemaakt). Dat zou betekenen dat de minister van Financiën de gang van zaken (opnieuw) aan de Tweede Kamer zou moeten voorleggen, terwijl de Tweede Kamer daar zowel in debat in het verslagjaar 2008 en later (de Staten-Generaal) bij wet tot wijziging van de begrotingsstaat al mee had ingestemd.

De Algemene Rekenkamer heeft, gezien de omstandigheden, de daarop gevolgde procedures en de mededeling van de minister in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf, besloten af te zien van het maken van bezwaar. We hebben ook besloten hieraan, mede gezien het bedrag, een aparte passage te wijden in het oordeel over het Jaarverslag 2008 Financiën (IXB) en in ons oordeel over het Financieel jaarverslag van het Rijk 2008.

Overname schulden Fortis

Om de Nederlandse onderdelen van Fortis los te maken van de overige onderdelen van het concern, was het nodig dat de Nederlandse Staat de aflossingen verzorgde van de kortlopende leningen van € 34 miljard en tevens de langlopende leningen van Fortis Bank SA/NV aan FBN Bank Nederland (€ 16,1 miljard) overnam. Het is de bedoeling dat FBN deze leningen zelf gaat financieren op de financiële markten. Een deel van de langlopende leningen is inmiddels verrekend door de overname door de staat van aandelen RFS Holdings BV voor € 6,5 miljard (zie hiervoor). Het totale bedrag aan vorderingen bedroeg eind 2008 € 44,3 miljard en is verantwoord op artikel 1 van het Jaarverslag van Nationale Schuld (IXA). De overname van de leningen vloeit voort uit het eerder genomen besluit om het Nederlandse deel van Fortis over te nemen.

Kapitaalverstrekkingfaciliteit

Op 10 oktober 2008 maakte de minister van Financiën bekend dat de Nederlandse overheid zich had gecommitteerd aan het verstrekken van kapitaal aan banken en verzekeraars die fundamenteel gezond en levensvatbaar zijn, maar die door de financiële crisis niet kunnen voldoen aan de kapitaalseisen die de toezichthouder – de Nederlandsche Bank (DNB) – aan financiële instellingen stelt. In het laatste kwartaal van 2008

hebben drie banken/verzekeraars (ING, AEGON en SNS REAAL) gebruikgemaakt van deze faciliteit, in totaal voor € 13,8 miljard. De kapitaalverstrekkingen berusten op de bevoegdheid van de minister van Financiën in artikel 32 van de CW 2001 om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. In de tweede supplettoire wet tot wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor 2008 (Staatsblad 2009, 148) is de kapitaalverstrekking aan deze bedrijven verwerkt. Daarmee zijn de kapitaalverstrekkingen als rechtmatig te beschouwen.

Garantiefaciliteit bancaire regelingen

Met ingang van 23 oktober 2008 heeft de staat een garantiefaciliteit van in totaal € 200 miljard gecreëerd voor bancaire leningen. In 2008 is € 3,3 miljard aan garanties afgegeven. De banken konden, onder de regeling die in 2008 gold, vervolgens tot dat bedrag één lening per garantie aantrekken. Daarvan is nog in het verslagjaar 2008 € 2,7 miljard aan leningen geëffectueerd. Banken zijn overigens niet verplicht om leningen tot het volledige bedrag van de garantie af te sluiten.

Ook deze garanties is de minister van Financiën bevoegd te geven op grond van artikel 32 van de CW 2001. Daartoe heeft de minister een mondelinge bijzondere volmacht aan het Agentschap van het Ministerie van Financiën verleend. Deze volmacht heeft hij in maart 2009 schriftelijk bevestigd.

In de tweede supplettoire wet tot wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2008 (Staatsblad 2009, 148) en in de ontwerp slotwet zijn de bedrijven genoemd die in 2008 gebruik hebben gemaakt van de garantieregeling. Daarmee beoordelen we de afgegeven garanties als rechtmatig, in de veronderstelling dat de Staten-Generaal akkoord zullen gaan met de slotwet.

Verruiming depositogarantieregeling

Onder het depositogarantiestelsel werden in Nederland banktegoeden tot € 40 000 gegarandeerd, met een eigen risico van 10% over tegoeden tussen € 20 000 en € 40 000.

De minister van Financiën heeft op 7 oktober 2008 bekendgemaakt dat de garantie voor deposito's is verruimd tot € 100 000 zonder eigen risico. Deze verruiming kwam tot stand naar aanleiding van overleg in de Raad van Europese ministers van Financiën over een gezamenlijke aanpak voor het herstellen van het vertrouwen in de financiële sector. In eerste instantie gold de verruiming voor de periode tot oktober 2009. In maart 2009 heeft de minister deze periode verlengd tot 31 december 2010. Op Europees niveau was in februari 2009 al besloten tot een volledige harmonisatie van de dekking tot € 100 000 vanaf 31 december 2010. Deze regeling heeft geen direct effect voor de staat omdat eventuele aanspraken op de garantie worden verdeeld over de deelnemende banken.

Voorfinanciering uitkering depositogarantieregeling IJsland

Begin oktober 2008 bleek het Nederlandse bijkantoor Icesave van de IJslandse bank Landsbanki niet meer in staat tegoeden uit te betalen aan houders van spaarrekeningen bij deze bank. In het IJslandse depositogarantiestelsel staat dat bedragen tot € 20 887 aan rekeninghouders vergoed moeten worden. Op 11 oktober 2008 heeft Nederland een Memorandum of Understanding (MOU) getekend met de autoriteiten van IJsland. Bij Koninklijk Besluit van 9 december 2008 is vervolgens aan DNB toestemming verleend om die werkzaamheden te verrichten die noodzakelijk zijn voor de afwikkeling van het IJslandse depositogarantiestelsel.

Overeenkomstig het MOU is in 2008 € 1,2 miljard aan IJsland voorgefinancierd. Dit bedrag zal door IJsland uit hoofde van hun depositogarantiestelsel moeten worden terugbetaald.

3.2 Getrouwe weergave

De door de minister van Financiën getroffen maatregelen (met uitzondering van de depositogarantieregeling) vinden hun weerslag op verschillende artikelen van de begroting van Nationale Schuld (IXA) en van het Ministerie van Financiën (IXB). In het Jaarverslag 2008 van Nationale Schuld zijn de van Fortis Bank Nederland overgenomen vorderingen en de rentelasten en -baten verantwoord. In het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën is ook verantwoording afgelegd over de overige maatregelen en is het totaalbeeld geschetst. In het financieel jaarverslag van het Rijk is een rijksbreed overzicht van de maatregelen opgenomen.

Wij hebben, mede op basis van een beoordeling van de door de Rijksauditdienst uitgevoerde controlewerkzaamheden, vastgesteld dat de financiële informatie die de minister heeft verstrekt en de toelichting daarbij in de Jaarverslagen 2008 van Nationale Schuld en van Financiën toereikend is.

Toereikend toegelicht betekent ook dat in de jaarverslagen de risico's die zijn verbonden aan de diverse maatregelen in ieder geval zijn aangegeven.

In het volgende overzicht hebben wij de diverse risico's en de vindplaats in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën weergegeven.

Risico's verbonden aan verantwoorde maatregelen

Risico's bij	Aard/omvang	Waar gemeld
Verwerving deelnemingen	Geen volledig zicht op de risico's die op de balansen van de ondernemingen zouden kunnen drukken.	Bedrijfsvoeringsparagraaf Jaarverslag Ministerie van Financiën
	De deelnemingen moeten blijvend voldoen aan de eisen van DNB ten aanzien van liquiditeit en solvabiliteit. Bij problemen zou financiële hulp van de staat nodig kunnen zijn.	Bedrijfsvoeringsparagraaf Jaarverslag Ministerie van Financiën
	Aanmelding bij de Europese Commissie; er wordt nog op oordelen gewacht.	Bedrijfsvoeringsparagraaf Jaarverslag Ministerie van Financiën
	Er zijn claims ingediend; zekerheid over de afloop is echter pas op langere termijn te krijgen.	Bedrijfsvoeringsparagraaf Jaarverslag Ministerie van Financiën
Kapitaalverstrekkingcapaciteit	Het plafond is € 20 miljard. Hiervan is in 2008 € 13,8 miljard verstrekt. Indien geen dividend wordt uitgekeerd in het voorgaande jaar ontvangt de staat geen coupon(rente).	Beleidsagenda Ministerie van Financiën. Beleidsartikel 3: Toelichting bij de tabel budgettaire gevolgen van het beleid
Garantiefaciliteit bancaire leningen	Het plafond van de regeling is € 200 miljard; in 2008 is € 2,7 miljard verstrekt, eind 2009 stopt de regeling.	Beleidsagenda Ministerie van Financiën. Beleidsartikel 2: Toelichting bij de tabel budgettaire gevolgen van het beleid
Voorfinanciering uitkering deposito-garantieregeling IJsland	De uitvoerder van de Nederlandse deposito-garantieregeling, DNB, zal bedragen gaan terugvorderen uit de boedel van de failliete Landsbanki. Pas dan wordt duidelijk wat de exacte omvang is van de uiteindelijke kosten voor de Nederlandse staat en de Nederlandse Banken.	Beleidsartikel 2: Toelichting bij de tabel budgettaire gevolgen van het beleid

De deelnemingen zijn, conform de verslagleggingseisen, voor de aankoopprijs in de saldibalans van het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën opgenomen. Voor de garanties zijn de maximale risico's weergegeven.

De verslagleggingseisen belemmeren echter niet dat er op risico's gerichte informatie in het jaarverslag kan worden opgenomen. Uit het overzicht blijkt dat het Ministerie van Financiën dat ook doet. In de toelichting bij de beleidsartikelen van het Ministerie van Financiën is vermeld dat er door de verwerving van deelnemingen risico's worden gelopen. De aard en omvang daarvan is niet weergegeven. We gaan ervan uit dat «naarmate de tijd vordert» meer inhoudelijk op de risico's kan worden ingegaan.

Eind januari 2009 heeft het Ministerie van Financiën in overleg met de Nederlandsche Bank met ING een zogenoemde back-upfaciliteit afgesloten. Daarmee werd een deel van de verlies- en winstkansen van de gesecuritiseerde¹ hypotheekportefeuilles aan de staat overgedragen. Deze maatregel, is conform de verslagleggingseisen, niet in het jaarverslag vermeld.

¹ Securitiseren is leningen, schulden, hypotheekportefeuilles e.d. als effecten verhandelbaar maken en aan beleggers verkopen, teneinde de eigen financieringsrisico's en financieringslast te verlagen.

Hieronder gaan we op een aantal risico's nader in.

De verwerving van de deelnemingen

In de bedrijfsvoeringparagraaf van het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën wordt ingegaan op de bijzondere omstandigheden waaronder de aankoop van de deelnemingen plaatsvond (zie kader). Met inachtneming van die omstandigheden hebben de adviseurs van de minister indicatief bepaald binnen welke bandbreedtes de waarde van de vennootschappen lag. De aankoopprijs is door onderhandeling tot stand gekomen. De deelnemingen zijn conform de Rijksbegrotingsvoorschriften in de saldibalans opgenomen tegen de aankoopprijs van € 23,3 miljard (€ 16,8 + € 6,5).

Omstandigheden aankoop deelnemingen

De problemen waren zo ernstig, dat aan het voortbestaan van het concern zonder ingrijpen van de Nederlandse minister van Financiën en van zijn Belgische collega (voor de Belgische dochters van het concern) ernstig getwijfeld moest worden. De omstandigheden waren ook uitzonderlijk omdat de hele koopovereenkomst in enkele dagen tot stand moest komen. De belangen waren groot.

Bron: Bedrijfsvoeringparagraaf Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën

Na de eerste aankoop heeft de minister van Financiën aan een externe deskundige opdracht gegeven om een «financiële foto» van de gekochte vennootschappen te maken. Dit onderzoek is nog niet gereed.

In de bedrijfsvoeringparagraaf gaat de minister niet expliciet in op de risico's die met die transactie zijn verbonden. De passage sluit af met de mededeling dat de deelnemingen blijvend moeten voldoen aan de eisen van DNB ten aanzien van liquiditeit en solvabiliteit. Bij problemen zou financiële hulp van de staat nodig kunnen zijn.

Claims

Enkele aandeelhouders hebben claims ingediend tegen de Nederlandse staat. De minister is van mening dat de staat een sterke positie heeft en acht de kans op toewijzing van de claim klein. Zekerheid hierover komt echter pas op de langere termijn. Het jaarverslag geeft geen verdere toelichting op de aard van de claims.

Melding van de maatregelen bij de Europese Commissie

De minister van Financiën heeft alle maatregelen ter beoordeling aangemeld bij de Europese Commissie (EC). Voor mogelijk ongeoorloofde staatssteun houdt de EC toezicht op de overname van Fortis/ABN AMRO. Begin december 2008 heeft de EC besloten dat de overname van Fortis Insurance Nederland geen staatssteun is.² Op 8 april 2009 heeft de EC aangekondigd een diepgaand onderzoek te beginnen om na te gaan of de overheidsmaatregelen voor Fortis Bank Nederland (FBN) en voor de door Fortis overgenomen onderdelen van ABN AMRO in overeenstemming zijn met de Europese regels voor staatssteun.

De EC heeft de kapitaalverstrekkingen aan ING, AEGON en SNS REAAL getoetst aan regels voor staatssteun. De EC heeft geconstateerd dat de maatregelen verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt³ en maakt daarom geen bezwaar tegen de kapitaalverstrekkingen. De EC is ook akkoord gegaan met de garantiefaciliteit, volgens de regeling die de staat in oktober 2008 heeft getroffen.

² IP/08/1884 van 3 december 2008.

³ Artikel 87m, lid 3 onder b van het EG-Verdrag.

We zijn nagegaan of er mogelijk wettelijke bepalingen zijn in het kader van toezicht en monetair beleid van DNB die relevant zijn voor de rechtmatig-

heidsvraag van de door het Rijk ingezette instrumenten. Op basis van dit onderzoek hebben wij geen bepalingen gevonden die op dit terrein een rol zouden kunnen spelen in de beoordeling van de rechtmatigheid van de door het Ministerie van Financiën genomen maatregelen.

3.3 Bedrijfsvoering: het beheer en het toezicht moeten nog vorm krijgen

3.3.1 Ad-hocmaatregelen

De eerste periode van de kredietcrisis, grofweg de maanden september tot en met december 2008, stond in het teken van de crisisbestrijding. De uitvoering en het beheer vonden plaats binnen de staande organisatie. Er werd een tijdelijke projectorganisatie samengesteld uit medewerkers van het Ministerie van Financiën, waar nodig aangevuld met externe deskundigen. Er moest, gegeven de omstandigheden, veel op ad hoc basis worden besloten en uitgevoerd.

Door de omstandigheden en de druk is, achteraf gezien, een aantal maatregelen niet genomen, dan wel is een aantal beheerszaken nog niet formeel geregeld.

Op een aantal gaan we hieronder in.

Het achterwege laten van onderzoek naar risico's bij het verwerven van deelnemingen

Bij de verwerving van deelnemingen dient een aantal gebruikelijke acties te worden uitgevoerd. Deze acties zijn:

1. Een diepgaand onderzoek uitvoeren dat erop gericht is om de waarde van de over te nemen vennootschappen te bepalen en zicht krijgen op risico's op toekomstige problemen;
2. De boeken «sluiten» op overnamedatum, een balans en een winst-en-verliesrekening per die datum opstellen en er een accountants-verklaring bij vragen.

Na de eerste aankoop heeft de minister aan een externe deskundige opdracht gegeven om een «financiële foto» van de gekochte vennootschappen te maken. Zoals hiervoor opgemerkt is dit onderzoek nog niet gereed.

Garantiefaciliteit bancaire leningen

Het Agentschap van het Ministerie van Financiën voert die regeling uit. In de hectische fase van de opstart van de activiteiten in het kader van de kredietcrisis werd er binnen de Generale Thesaurie veelal op ad-hoc basis gewerkt. In eerste instantie voerde het Agentschap de regeling uit met een mondelinge volmacht van de minister van Financiën. Inmiddels heeft de minister op 18 maart 2009 deze mondelinge volmacht geformaliseerd.

Treasuryfunctie van het Agentschap

In het Jaarverslag 2008 Nationale Schuld (IXA) geeft de minister van Financiën aan dat het Agentschap van Financiën op dit moment naast de rol als schuldmanager tijdelijk een treasuryfunctie vervult voor Fortis Bank Nederland.

Vóór de overname verliep de gehele financiering via Fortis Bank België. Daar was ook de treasuryfunctie van de Fortis Holding (waaronder voor ABN AMRO) ondergebracht. Na de afsplitsing van de Nederlandse delen van Fortis was er geen volwaardige treasuryfunctie meer aanwezig. De treasuryfunctie was (ongelukkigerwijs) meeverkocht aan RBS, zodat daar niet op teruggevallen kon worden. Er was geen formele treasuryovereenkomst opgesteld. Er zijn derhalve geen formele afspraken gemaakt over

de looptijd en de kredietlimiet van deze functie. Informeel werd een limiet gehanteerd van € 34 miljard. Het Agentschap zal de treasuryfunctie vervullen, totdat Fortis Bank Nederland deze functie zelf zal kunnen vervullen.

Voorfinanciering uitkering depositogarantieregeling IJsland

Op 11 oktober 2008 is een *Memorandum of Understanding* (MOU) getekend met de IJslandse autoriteiten, waarin de voorwaarden voor de af te sluiten lening zijn vastgelegd. Tot aan de afsluiting van ons onderzoek (31 maart 2009) was er nog geen leningovereenkomst afgesloten met de IJslandse overheid.

3.3.2 Structurele maatregelen

De organisatie van het Ministerie van Financiën dient te worden aangepast om beter in te kunnen spelen op het feit dat de staat deelnemingen heeft in enkele grote financiële instellingen. Een belangrijk punt is om de drie rollen van het ministerie goed te onderscheiden: de staat is namelijk zowel aandeelhouder, toezichthouder als beleidsmaker. Op onderdelen is door het ministerie in 2009 het beheer en het toezicht al ingevuld. Zo heeft de minister op sleutelposities bij de vennootschappen functionarissen voorgedragen voor benoeming. Ook is opdracht gegeven om mogelijke risico's die aan de aankoop van de deelnemingen zijn verbonden in beeld te brengen.

Voor een toereikend beheer zijn nog acties nodig zoals:

- Het toezicht op de vennootschappen en het structureel overleg over beleidsaangelegenheden moet nog uitgewerkt worden. Een en ander is inmiddels organisatorisch ingebed in een Bureau Financiële Instellingen, dat onder de verantwoordelijkheid van de minister valt.
- De inhoud en de periodiciteit van de benodigde bestuurlijke informatie moet bepaald worden.
- De administratie van iedere deelneming (waaronder de vermelding van hun intrinsieke waarde), de procedures en de administratieve organisatie moeten verder ingericht worden.
- De treasuryfunctie bij Fortis Bank Nederland en ABN AMRO moet nog opgebouwd worden.

De kredietcrisis kwam, net als voor de rest van Nederland, voor het Ministerie van Financiën onverwacht. Desondanks heeft het ministerie adequaat gereageerd. Het ging om complexe transacties die onmiddellijke aandacht vroegen en waarvoor (organisatorische) ad-hocmaatregelen genomen moesten worden binnen de bestaande organisatie van het ministerie. Na de hectiek van de eerste maanden is de organisatie direct op de nieuwe situatie aangepast. Daardoor is er volgens de Algemene Rekenkamer geen sprake van een onvolkomenheid in het beheer. Wij gaan er wel vanuit dat het vormgeven van het beheer en het toezicht in 2009, gelet op de financiële belangen, voortvarend wordt voortgezet. Een bijzonder punt van aandacht is hierbij de omstandigheid dat de minister zowel aandeelhouder is van de verworven deelnemingen als toezichthouder en daarnaast ook verantwoordelijk is voor het beleid in deze.

4 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van Financiën reageert in zijn brief van 28 april 2009 op onze rapporten bij de jaarverslagen over 2008 van het Ministerie van Financiën (IXB), Nationale Schuld (IXA), BTW-compensatiefonds (G), en het rapport *Kredietcrisis 2008/2009*. Hieronder citeren wij de passages uit deze brief die betrekking hebben op Nationale Schuld (IXA). De volledige brief staat op www.rekenkamer.nl.

Reactie minister

«Hierbij ontvangt u de reactie op de conceptrapporten van de Algemene Rekenkamer bij de Jaarverslagen 2008 van het Ministerie van Financiën. De reactie heeft betrekking op het rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van Financiën (IXB) en het jaarverslag van de Nationale Schuld (IXA). Het rapport van het BTW-compensatiefonds geeft geen aanleiding tot een reactie. In deze brief reageer ik ook op het rapport Kredietcrisis 2008/2009.

Specifiek wordt ingegaan op de kredietcrisis, het bezwaaronderzoek en op de genoemde onvolkomenheden in de Audit-actielijst. Daarna wordt ingegaan op overige bevindingen van de Rekenkamer die niet zijn opgenomen in de Audit-actielijst, maar die wel om een reactie vragen.

Alvorens in te gaan op deze afzonderlijke punten merk ik op dat het beeld dat wordt opgeroepen in de rapporten positief is. Zo merkt u onder andere op dat de verantwoording over de kredietcrisis van voldoende kwaliteit is, dat u positief bent over de eerste stappen die de Belastingdienst heeft gezet op weg naar verbetering bij het bezwaaronderzoek en dat het overall beeld een opgaande lijn te zien geeft ten aanzien van de onvolkomenheden. Het doet mij deugd hier kennis van te nemen en natuurlijk zullen we de problemen verder aanpakken.

[...]

Kredietcrisis

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de passages in uw rapporten die betrekking hebben op de kredietcrisis. Hierbij is de volgende driedeling gehanteerd: de rechtmatigheid van de maatregelen, de getrouwe weergave van de maatregelen in de jaarverslagen en de bedrijfsvoeringsaspecten.

We zijn het erover eens dat het niet volgen van de voorhangprocedure heeft geleid tot onrechtmatige uitgaven. Met instemming heb ik kennis genomen van uw besluit af te zien van het maken van bezwaar. Ik kan me vinden in de onderbouwing van dit besluit. De conclusie dat de financiële informatie in de jaarverslagen toereikend is, stemt tot tevredenheid.

De constatering dat het beheer en het toezicht nog verder vorm moet krijgen is terecht. In de bedrijfsvoeringsparagraaf komt dit ook aan de orde. In 2009 zal het beheer en het toezicht verder vorm gegeven worden.»

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij constateren dat de minister van Financiën zich herkent in de constatering dat het beheer en toezicht nog verder vorm moeten krijgen. In ons rechtmatigheidsonderzoek 2009 zullen wij aandacht schenken aan de uitwerking van de in 2008 door het ministerie getroffen maatregelen in het kader van de kredietcrisis. Wij zullen de in 2009 getroffen maatregelen eveneens in ons onderzoek betrekken.

BIJLAGE 1**OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN NIET VAN TOEPASSING**

Omdat we geen fouten en onzekerheden hebben aangetroffen in de financiële informatie in het jaarverslag en in de saldibalans, hebben we het gebruikelijke overzicht van fouten en onzekerheden niet opgesteld voor dit rapport.

BIJLAGE 2

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Op www.rekenkamer.nl staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen.

AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
BV	Besloten Vennootschap
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DNB	de Nederlandsche Bank
EC	Europese Commissie
EG	Europese Gemeenschap
FBNH	Fortis Bank Nederland Holding
FCI	Fortis Corporate Insurance
FVN	Fortis Verzekeringen Nederland
MOU	Memorandum of Understanding
NV	Naamloze Vennootschap
RAD	Rijksauditdienst
RBS	Royal Bank of Scotland
RFS	Royal Bank of Scotland, Fortis en Banco Santander

LITERATUUR

Publicaties

Financiën (2008a). Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën d.d. 30 september 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 11. Den Haag: Sdu.

Financiën(2008b) Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën en de Minister-President d.d 6 oktober 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 12, Den Haag: Sdu.

Financiën (2008c). Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Financiën d.d. 3 november 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 371, nr. 36. Den Haag: Sdu.

Financiën (2008d). Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën d.d. 16 december 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 789, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Financiën (2008e). Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën d.d. 19 december 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 79. Den Haag: Sdu.

Wet- en regelgeving

Comptabiliteitswet 2001. Wet van 13 juli 2002 tot vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk.