

Vergaderjaar 2009–2010

31 941

Kredietcrisis 2008/2009

Nr. 4

RAPPORT

Tweede rapportage: tweede en derde kwartaal 2009

Inhoud

1	Inleiding	5	4	Garantiefaciliteit bancaire leningen	21
			4.1	Inleiding	21
2	Fortis/ABN AMRO	7	4.2	Verleende garanties	21
2.1	Inleiding	7	4.3	Ontwikkelingen	22
2.2	Ontwikkelingen rond Fortis-onderdelen	7	4.3.1	Voorwaarden regeling	22
2.2.1	Fortis Corporate Insurance en Fortis Verzekeringen Nederland	7	4.3.2	Organisatie en procesgang bij het Agentschap	23
2.2.2	Ontvlechting relatie tussen FBNH en Fortis SA	8	4.3.3	Procedure en toetsing aan de voorwaarden	23
2.2.3	Afbouw treasuryactiviteiten en terugbetaling leningen	9	4.3.4	Ontvangsten en uitgaven uit hoofde van de garantieregeling	23
2.2.4	Aandeelhouderschap van het Ministerie van Financiën	10	5	Verruiming depositogarantiestelsel	25
2.3	RFS Holdings BV	10	5.1	Inleiding	25
2.3.1	Afsplitsing N-share	11	5.2	Ontwikkelingen depositogarantiestelsel	25
2.3.2	Aandeelhouderschap van het Ministerie van Financiën	12	5.2.1	Ontwikkelingen op Europees niveau	25
2.4	Herkapitalisatie ABN AMRO	12	5.2.2	Ontwikkelingen op nationaal niveau	26
2.4.1	Aanleiding voor herkapitalisatie	12	5.2.3	Faillissement DSB bank	26
2.4.2	Mandatory Convertible Note	12	5.3	Omvang dekking	27
2.4.3	Capital Relief Instrument	13	6	Voorfinanciering uitkering depositogarantiestelsel IJsland	28
2.4.4	Governance en bezoldigingsbeleid	15	6.1	Inleiding	28
2.4.5	Toezicht door het Ministerie van Financiën	15	6.2	Leenovereenkomst met IJsland	28
2.5	Integratie Fortis en ABN AMRO (N-share)	15	6.3	Vergelijking leenovereenkomst met MOU	29
2.6	Toetsing door Europese Commissie	16	7	Back-upfaciliteit ING	31
3	Kapitaalverstrekkingsfaciliteit	18	7.1	Inleiding	31
3.1	Inleiding	18	7.2	Voorwaarden in de overeenkomst(en)	31
3.2	Stand van zaken kapitaalverstrekkingsaan ING, AEGON en SNS REAAL	18	7.2.1	Financiële voorwaarden	31
3.2.1	Betaling coupon in 2009	18	7.2.2	Niet-financiële voorwaarden	32
3.2.2	Aflossingen	18	7.3	Beheer en toezicht	33
3.2.3	Niet-financiële voorwaarden	19	7.3.1	Beheer bij ING	33
3.2.4	Goedkeuring Europese Commissie	19	7.3.2	Taken van het Agentschap	33
3.2.5	Organisatie/beheer	20	7.3.3	Het Operating Committee	34
3.2.6	Ontvangsten en uitgaven	20	7.3.4	Toezicht niet-financiële voorwaarden	34
			7.3.5	Toetsing door de Europese Commissie	34
			7.4	Informatievoorziening aan de Tweede Kamer	35
			7.5	Ontwikkeling van de portefeuille	35

8	Beloningsbeleid financiële sector	36	Lijst van afkortingen	39
9	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	38	Bijlage Brieven over oprichting ABN AMRO Group N.V.	40

1 INLEIDING

In mei 2009 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport *Kredietcrisis 2008/2009; September en laatste kwartaal 2008, eerste kwartaal 2009* over de interventies en arrangementen van het Ministerie van Financiën in het kader van de kredietcrisis.¹ Dit rapport had tot doel hiervan een informatief overzicht te geven tot en met het eerste kwartaal van 2009. De voorliggende rapportage is het volgende deel in een serie en schetst de ontwikkelingen in en de eventuele afwikkeling en aanpassing van de interventies en arrangementen in het tweede en derde kwartaal van 2009. De rapportages in deze serie zijn informatief van aard en niet oordelend. Vanuit onze wettelijke taak geven we dat oordeel over de interventies en arrangementen in het kader van ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek. In het Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën² en in de publicatie *Rijk verantwoord over 2008*³ hebben wij een eerste beoordeling gegeven van de interventies voor zover deze van invloed zijn op de begroting voor en de verantwoording over 2008. In mei 2010 publiceren wij ons oordeel over de verantwoording over de kredietcrisismaatregelen in 2009. Dan zullen wij ook de volgende overzichtsrapportage uitbrengen in deze serie over het laatste kwartaal van 2009 en het eerste kwartaal van 2010.

In deze rapportage behandelen we de ontwikkelingen rond de volgende interventies en arrangementen:

- Deelneming van de staat in Fortis/ABN AMRO;
- Kapitaalverstrekkingfaciliteit (ING, AEGON en SNS REAAL);
- Garantiefaciliteit voor bancaire leningen;
- Verruiming van het depositogarantiestelsel;
- Voorfinanciering van de uitkering depositogarantiestelsel IJsland;
- Back-upfaciliteit ING.

Per interventie en arrangement geven we een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in het tweede en derde kwartaal van 2009 in de hoofdstukken 2 tot en met 7. In hoofdstuk 8 hebben we als aanvulling een overzicht opgenomen van de ontwikkelingen in het beloningsbeleid in de financiële sector.

Op onze website staat bovendien een webdossier over de kredietcrisis, dat naast de uitgebrachte rapportages ook andere informatie op het terrein van de kredietcrisis bevat. Zo hebben wij daarin bijvoorbeeld informatie opgenomen over de activiteiten van onze zusterinstellingen in het kader van de kredietcrisis.

Na afloop van het derde kwartaal hebben zich rond verschillende interventies nog nieuwe ontwikkelingen voorgedaan. Voor zover wij daarvan nog melding konden maken, hebben we deze ontwikkelingen in deze rapportage opgenomen. Als daar aanleiding toe is, gaan we in een volgende rapportage nader in op deze ontwikkelingen.

In aanvulling hierop is te melden dat wij eind oktober 2009 een brief hebben ontvangen van de minister van Financiën, waarin hij verzoekt om overleg over de oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon: ABN AMRO Group N.V. Wij hebben de minister op 17 november 2009 een antwoordbrief gezonden, waarin wij specifiek ingaan op (de beperkingen aan) onze onderzoeksbevoegdheden bij (middellijke) deelnemingen van de staat en bij de toezichthouders op financiële instellingen. Met een brief van 3 december 2009 heeft de minister op onze brief gereageerd. Kopieën van beide brieven zijn als bijlage bij dit rapport gevoegd.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 941, nrs. 1–2.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924 IXB, nr. 2, blz. 27 e.v.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924, nr. 2, blz. 52 e.v.

Tot slot wijzen we er op dat de Algemene Rekenkamer op 26 november 2009 een verzoek van de Tweede Kamer heeft ontvangen om een onderzoek in te stellen naar de kosten en opbrengsten van de verkoop van enkele onderdelen van ABN AMRO als *EC remedy*. Op 3 december 2009 heeft de Algemene Rekenkamer haar rapport over dit onderzoek gepubliceerd.

2 FORTIS/ABN AMRO

Aard interventie: Deelneming in en leningen aan Fortis/ABN AMRO en RFS Holdings. Afstoting belang in Fortis Corporate Insurance. *Mandatory Convertible Note* en *Capital Relief Instrument* ABN AMRO.

Data: 3 oktober 2008 (Fortis/ABN AMRO); 24 december 2008 (RFS Holding); 22 juli 2009 (overdracht aandelen Fortis Corporate Insurance) en 30 juli 2009 (*Mandatory Convertible Note* en *Capital Relief Instrument* ABN AMRO).

Bedragen: Deelneming Fortis/ABN AMRO: € 16,8 miljard. Deelneming RFS Holding: € 6,54 miljard. Afstoting Fortis Corporate Insurance: € 350 miljoen.

Kortlopende leningen (inmiddels afgelost): € 34 miljard. Langlopende leningen: € 9,535 miljard (€ 16,075 miljard – aflossing € 6,54 miljard in verband met overname RFS Holdings). *Mandatory Convertible Note* ABN AMRO: € 0,8 miljard. *Capital Relief Instrument* ABN AMRO, kredietrisico hypotheekportefeuille: € 32,8 miljard.

2.1 Inleiding

De Nederlandse Staat heeft op 3 oktober 2008 een belang van 92,6% genomen in Fortis Bank Nederland Holding NV (FBNH), een belang van 100% in Fortis Verzekeringen Nederland NV (FVN) en in Fortis Corporate Insurance NV (FCI), en een belang van 70% in Fortis FBN(H) Preferred Investments BV. Via Fortis FBN(H) Preferred Investments BV bezit de staat nog eens 5,2% van FBNH; in totaal dus 97,8%. Voor dit pakket aandelen is in totaal € 16,8 miljard betaald door de staat aan Fortis Bank SA/NV. De Nederlandse Staat heeft in oktober 2008 ook voor de aflossing gezorgd van de kortlopende schulden van Fortis Bank Nederland (FBN) aan Fortis Bank SA/NV voor een bedrag van € 34 miljard. Daarnaast zijn de langlopende leningen voor een bedrag van € 16,075 miljard overgenomen. De staat heeft in december 2008 het aandelenbelang van 33,8% in RFS⁴ Holdings BV (aankoopwaarde € 6,54 miljard) overgenomen van FBNH.

2.2 Ontwikkelingen rond Fortis-onderdelen

2.2.1 Fortis Corporate Insurance en Fortis Verzekeringen Nederland

De Nederlandse Staat heeft op 3 oktober 2008 het aandeelhouderschap verkregen van Fortis Corporate Insurance (FCI) en Fortis Verzekeringen Nederland (FVN, nu ASR Nederland).

Op 21 november 2008⁵ heeft de minister van Financiën de Tweede Kamer uitgebreid geïnformeerd over een overkoepelende visie op nieuw verworven financiële staatsdeelnemingen. Hierin zegt hij onder andere dat verzekeringsbedrijven los van bankbedrijven zullen blijven en dat hij voor FCI en ASR op zoek zal gaan naar manieren om deze verzekeringsbedrijven «terug te brengen» naar de private sector. Het doel daarvan is de investering terug te verdienen die de gemeenschap heeft gedaan om de financiële stabiliteit van het financiële stelsel te waarborgen.

Afstoten belang in FCI

Begin 2009 heeft de minister van Financiën de mogelijkheden onderzocht om tot verkoop van FCI te komen. Voor de verkoop van FCI heeft het Ministerie van Financiën in samenwerking met financieel en juridisch adviseurs een zogeheten *gecontroleerde veiling* georganiseerd.

⁴ RFS: RBS Fortis Santander.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 789, nr. 1.

In het aan de veiling voorafgaande proces hebben zeventien partijen interesse getoond in FCI. Deze partijen kregen de mogelijkheid om een initieel, niet-bindend bod te doen op alle aandelen FCI. Zes van deze zeventien partijen hebben een bod uitgebracht op de aandelen. Zij werden toegelaten tot de tweede ronde van het verkoopproces. In deze tweede fase van het verkoopproces hebben drie partijen zich teruggetrokken. De overige drie partijen hebben in mei 2009 een definitief en bindend bod uitgebracht op de aandelen FCI.

De keuze is gevallen op het bod van Amlin Plc uit Groot-Brittannië.

De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer in een brief van 2 juni 2009 geïnformeerd over de verkoop van de aandelen van FCI⁶ door de staat voor € 350 miljoen. De opbrengst is aangewend voor de aflossing van de staatsschuld.

Bij de transactie is de overnamedatum op 1 januari 2009 gesteld (de daadwerkelijke overdracht van de aandelen was op 22 juli 2009). Hierdoor heeft de koper het risico voor de eventuele winsten of verliezen in 2009. In de (ver)koopdocumentatie is vastgelegd dat de staat een garantie afgeeft, gerelateerd aan de tropische storm «Ike», die tot een uitbetaling van maximaal € 5,5 miljoen aan Amlin Plc zou kunnen leiden.

In oktober 2008 is voor de Nederlandse onderdelen van het Fortis-concern één overnameprijs bepaald, zonder onderverdeling naar deelbedragen voor de verschillende vennootschappen in dit concern. Een afzonderlijke aankoopprijs van FCI voor de Nederlandse Staat is dus niet bekend. De deelneming van de staat in Fortis/ABN AMRO zal daarom worden verminderd met de verkoopwaarde van FCI: € 350 miljoen. De staat heeft gedurende de periode van het aandeelhouderschap van FCI geen dividend ontvangen.

FVN (ASR)

Het Ministerie van Financiën heeft voorstellen gedaan voor gedragsregels ten aanzien van het aandeelhouderschap in ASR voor ASR Nederland en het ministerie. Het gaat daarbij onder meer om de informatie die het ministerie ontvangt van ASR. Het ministerie praat ook met ASR over aanpassingen van de statuten van de onderneming; bijvoorbeeld op het terrein van de bevoegdheden voor de strategie, het bezoldigingsbeleid en de vermogenspositie.

Voor 2009 verwacht het Ministerie van Financiën overigens geen inkomsten in de vorm van dividend uit ASR. In 2008 is ook geen dividend ontvangen.

Exitstrategie ASR

Op termijn zal de staat het belang in ASR afstoten. Op dit moment is nog niet in te schatten wanneer dat gaat gebeuren. Het Ministerie van Financiën heeft voor ASR namelijk nog geen uitgewerkte exitstrategie gepubliceerd; het is dus nog niet bekend op basis van welke criteria ASR zal worden verkocht. Eerder zijn al wel operationele continuïteit, stabiliteit van de sector en kwaliteit van dienstverlening aan de klant als belangrijke uitgangspunten voor de verkoop genoemd.⁷

2.2.2 Ontvlechting relatie tussen FBNH en Fortis SA

Door de snelheid van het overnameproces van FBNH rond 3 oktober 2008 kon op dat moment geen definitieve oplossing gevonden worden voor alle relaties die bestonden tussen FBNH en andere partijen, zoals Fortis SA. Het Ministerie van Financiën is in overleg getreden met de betrokken partijen om voor deze relaties een definitieve oplossing te vinden. Met

⁶ Brief d.d. 2 juni 2009, kenmerk FIN/2009/0691 U; Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 789, nr. 6.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 789, nr. 1; 21 november 2008.

Fortis SA is echter een geschil ontstaan over de interpretatie van de op 3 oktober 2008 gemaakte afspraken. Het gaat onder meer om de financieringsinstrumenten Fortis Capital Company (FCC) en de *Mandatory Convertible Securities (MCS)*.

FCC

FCC is een onderdeel van FBNH⁸. In 1999 heeft FCC voor € 450 miljoen aan preferente aandelen uitgegeven met een notering aan de beurs in Amsterdam. De preferente aandeelhouders konden in het tweede kwartaal van 2009 hun aandelen converteren in aandelen Fortis SA. Omdat Fortis SA op dat moment nog geen aandelen kon leveren, heeft Fortis SA (na daartoe in kort geding te zijn veroordeeld) € 362,5 miljoen in contanten betaald aan FCC.

Fortis SA is van mening dat FBNH deze € 362,5 miljoen aan Fortis SA moet betalen. Het Ministerie van Financiën staat op het standpunt dat FBNH niets aan Fortis SA is verschuldigd, omdat er bij de overname geen afspraken zijn gemaakt over een dergelijke verrekening tussen FBNH en Fortis SA. Daarnaast is in de «term sheet» (de overeenkomst voor de koop van FBNH door de Nederlandse Staat van Fortis SA) opgenomen dat Fortis SA geen verhaalsmogelijkheid heeft op de Nederlandse Staat en dat eventuele *intercompany* schulden van FBNH aan Fortis SA zijn komen te vervallen. Door een kort geding in juni 2009 bij de Rechtbank te Amsterdam is de positie van de staat versterkt. Er is een bodemprocedure gestart, maar de datum van de uitspraak in deze procedure was op 30 september 2009 nog niet bekend.

MCS

MCS vormt een verplicht converteerbare obligatielening van nominaal € 2 miljard. De lening is in december 2007 uitgegeven om de overname van ABN AMRO te bekostigen en heeft een couponrente van 8,75% per jaar. MCS staat in de boeken bij FBNH en zou uiterlijk op 7 december 2010 moeten worden omgezet in beursgenoteerde aandelen van Fortis SA. Volgens de minister van Financiën is dit niet meer aan de orde. In de op 3 oktober 2008 gesloten overeenkomsten is in de «term sheet» namelijk uitdrukkelijk bepaald dat «... *the Dutch State and the entities whose Shares are being acquired will no longer bear any responsibility for the Non-Dutch Fortis Group other than the long term debt*». Vooralsnog wordt hierdoor de juridische stellingname van de staat bepaald.⁹ Fortis SA daarentegen is van mening dat het nog € 2 miljard tegoed heeft van FBNH op grond van een eerdere afspraak tussen FBNH en Fortis SA dat FBNH de € 2 miljard (€ 18 per aandeel) bij conversie zou vergoeden. De afloop van deze kwestie was per 30 september 2009 nog niet bekend.

2.2.3 Afbouw treasury-activiteiten en terugbetaling leningen

Het Agentschap van het Ministerie van Financiën heeft voor FBNH tijdelijk de treasuryfunctie op zich genomen, totdat de bank zelf weer een treasuryfunctie zou hebben opgebouwd. Inmiddels is dit gebeurd. Op 2 juli 2009 meldde de minister van Financiën dat FBNH € 34 miljard aan kortlopende leningen bij de Nederlandse Staat had afgelost.¹⁰ Sinds die datum is de treasuryfunctie geheel overgegaan naar FBNH. De bank heeft onder meer gebruikgemaakt van de «garantiefaciliteit bancaire leningen» voor in totaal bijna € 19 miljard. Overigens kan FBNH indien nodig nog tot eind 2009 een (afnemend) beroep doen op het Agentschap als treasurer (de zogeheten stand-byfaciliteit).

⁸ Geregistreerd te St. Helier, Jersey, Channel Islands.

⁹ Brief van de minister van Financiën van 3 maart 2009, kenmerk FIN/2009/0272 inzake de berichtgeving over de MCS; Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 789, nr. 5.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 789, nr. 14.

Voor 2008 bedragen de rentebetalingen van FBNH aan de staat voor de kortlopende en langlopende leningen tezamen € 502 miljoen, voor 2009 naar verwachting € 600 miljoen en voor 2010 ongeveer € 200 miljoen.¹¹

Met de treasuryactiviteiten waren geen extra kosten gemoeid voor het Agentschap. Omdat het rentepercentage waartegen de kortlopende leningen aan FBN zijn verstrekt, hoger is dan het rentepercentage waartegen het Agentschap leent, zijn er per saldo baten voor de schatkist.

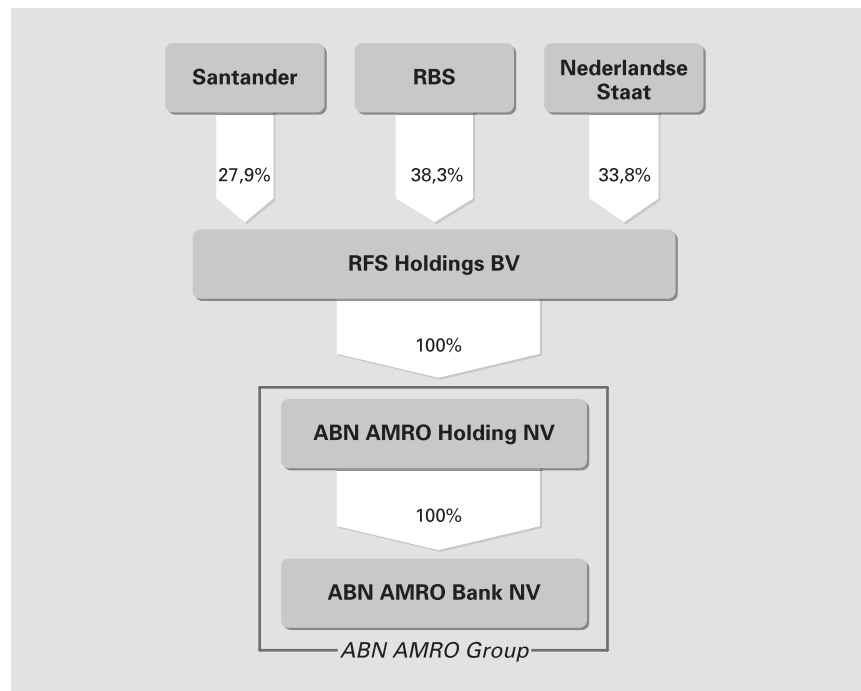
2.2.4 Aandeelhouderschap van het Ministerie van Financiën

De activiteiten die voortvloeien uit het aandeelhouderschap van FBNH zijn ondergebracht bij het Bureau Financiële Instellingen (BFI). Dit is een onderdeel van de Generale Thesaurie van het Ministerie van Financiën. Als aandeelhouder heeft de staat ook invloed op de (samenstelling van de) raden van bestuur en de raden van commissarissen. Zo kunnen de voorwaarden van de deelneming en de publieke belangen bij de deelneming bewaakt worden.

2.3 RFS Holdings BV

De Nederlandse Staat heeft op 3 oktober 2008 een belang van 97,8%¹² genomen in FBNH. FBNH had een 33,8 % belang in RFS Holdings BV (kortweg RFS). Op 24 december 2008 heeft de staat dit aandelenbelang in RFS overgenomen van FBNH. Het overnameconsortium van Royal Bank of Scotland (RBS), Fortis en Banco Santander heeft de overgenomen bank ABN AMRO ondergebracht in RFS. Vanuit deze vennootschap wordt de boedel verdeeld over de drie banken van het consortium.

Figuur 1 Structuur RFS



¹¹ Begroting 2010 van het Ministerie van Financiën; Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123 hoofdstuk IXB, nr. 2.

¹² geaggregeerd direct en indirect belang.

De aankoopwaarde van het 33,8% belang in RFS was € 6,54 miljard. Deze waarde is verrekend met een deel van de uitstaande langlopende leningen bij FBNH.

In het *Consortium Shareholders Agreement* (CSA) van 28 mei 2007 hebben de aandeelhouders van RFS afspraken gemaakt over het beheer en het bestuur van RFS, de verdeling van de activa van ABN AMRO tussen de leden van het consortium. Ook zijn afspraken gemaakt over het beheer en de eventuele desinvestering van activa en passiva die geen van de leden van het consortium van plan is te verwerven, de zogenoemde *Z-share*. De staat is door de verwerving van de aandelen RFS Holdings toegetreden tot het CSA.¹³ De aandeelhouders hebben in de CSA afgesproken dat zij gezamenlijk de kapitaal- en liquiditeitspositie van ABN AMRO als geheel op peil zullen houden.

Het Nederlandse deel van ABN AMRO, de zogenaamde *N-share*, bestaat uit ABN AMRO Nederland, ABN AMRO Private Banking en de International Diamond & Jewelry Group. ABN AMRO was per 30 september 2009 nog steeds één ongedeelde bank. De onderdelen van de *N-share* zijn dus niet juridisch afgezonderd.

2.3.1 Afsplitsing *N-share*

Het consortium is voornemens de *N-share* af te splitsen van ABN AMRO. Na de afsplitsing zal de *N-share* onder een nieuwe moedermaatschappij worden geplaatst, waarvan de staat 100% aandeelhouder is. Door de afsplitsing wordt de *N-share* binnen ABN AMRO tijdelijk in een aparte juridische entiteit ondergebracht. Op 30 september 2009 is de eerste stap tot afsplitsing genomen door een voorstel daartoe in te dienen bij de Kamer van Koophandel.¹⁴

Toestemming DNB

Voordat de juridische afsplitsing van de *N-share* kan plaatsvinden moet De Nederlandsche Bank (DNB) een goedkeurende verklaring afgeven. Het Ministerie van Financiën had per 30 september 2009 nog geen definitief overzicht van de eisen die DNB stelt aan de afsplitsing van de *N-share*. In ieder geval zal DNB erop toezien of de verschillende onderdelen van ABN AMRO (zowel het afgesplitste als het overblijvende deel) voldoende zijn gekapitaliseerd en of de verschillende financiële consequenties van afsplitsing (ondermeer als gevolg van de *Z-share*) zijn opgelost.

Z-share

De bankonderdelen en financieringsinstrumenten van ABN AMRO die bij de aankoop niet aan een van de aandeelhouders zijn toegewezen worden de *Z-share* genoemd. Op dit moment zijn er nog steeds activa en passiva aanwezig in de *Z-share*. De drie consortiumaandeelhouders zijn gezamenlijk eigenaar van de *Z-share*.

Sinds de overname van ABN AMRO in 2007 werken de drie consortiumpartijen aan de verdeling, verkoop of afwikkeling van de *Z-share* onderdelen. De meeste onderdelen zijn inmiddels toebedeeld aan een van de drie aandeelhouders. Verder zullen verschillende *shared services* die nu nog onder de *Z-share* vallen worden opgeheven. Voor de overige onderdelen in de *Z-share* zoeken de consortiumpartijen nog naar een goede constructie. Dit betreft onder meer de deelnemingen (vooral Saudi Hollandi Bank), *private equity* investeringen en de voorziening voor verplichtingen aan het Amerikaanse Ministerie van Justitie.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 789, nr. 12.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 789, nr. 20.

2.3.2 Aandeelhouderschap van het Ministerie van Financiën

Het BFI treedt op als aandeelhouder van RFS Holdings. BFI is onderdeel van de Generale Thesaurie van het Ministerie van Financiën. Het aandeelhouderschap van RFS Holdings en FBNH is ondergebracht in één team.

2.4 Herkapitalisatie ABN AMRO

2.4.1 Aanleiding voor herkapitalisatie

Op 26 juni 2009 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de voorgenomen herkapitalisatie van ABN AMRO voor een bedrag van € 2,5 miljard.¹⁵ Deze herkapitalisatie is een voorwaarde voor de juridische splitsing van ABN AMRO. DNB geeft namelijk pas toestemming voor splitsing zodra de kapitaalratio's van alle *shares* voldoen aan de daaraan gestelde eisen. De herkapitalisatie is zo vormgegeven dat deze na splitsing terechtkomt bij de *N-share*. De kapitaalratio van de *N-share* zou zonder de herkapitalisatie niet voldoen aan de eisen. De staat als aandeelhouder beschouwt het voldoende kapitaliseren van de *N-share* als zijn verantwoordelijkheid. ABN AMRO als geheel was voldoende gekapitaliseerd.

DNB heeft het Ministerie van Financiën opdracht gegeven om het door DNB voorziene kapitaalprobleem bij de *N-share* op te lossen.¹⁶ Het Ministerie van Financiën heeft vervolgens een analyse gemaakt van de mogelijke omvang van de herkapitalisatie. Er was een tekort van € 2,2 miljard als gevolg van de *Z-share* en er bestond een verplichting van de staat van € 0,6 miljard ten opzichte van de andere consortiumaandeelhouders.¹⁷ Dit was reeds bij de aankoop van Fortis/ABN AMRO voorzien. Omdat de *N-share* al een kapitaalsurplus had van € 0,3 miljard, was per saldo een herkapitalisatie nodig van € 2,5 miljard.

De verplichting van de staat van € 0,6 miljard komt voort uit drie posten. Twee hebben betrekking op waardeverschillen die ontstaan bij de herverdeling van activa en passiva op grond van principes die zijn opgenomen in het CSA. De derde heeft betrekking op de kosten van de ontmanteling van het hoofdkantoor van ABN AMRO. De consortiumaandeelhouders hebben in het CSA afgesproken om de activa en passiva in de *Z-share* te verdelen naar rato van het belang in RFS Holdings. Omdat de *Z-share* een negatief saldo heeft, betekent dit voor de staat een tekort van € 2,2 miljard.

De staat maakt bij de herkapitalisatie gebruik van een *Mandatory Convertible Note* (MCN) en een *Capital Relief Instrument* (CRI). De kapitaalratio van een financiële onderneming wordt uitgedrukt in een percentage welke de verhouding weergeeft van het kapitaal ten opzichte van de risicogewogen activa of *Risk Weighted Assets* (RWA).¹⁸ De MCN verhoogt het kapitaal van ABN AMRO met € 0,8 miljard. Het CRI verlaagt de RWA met ongeveer € 19 miljard en dat betekent het vrijvallen van € 1,7 miljard aan kapitaal. Beide instrumenten zijn zo vormgegeven dat de gehele herkapitalisatie toekomt aan het Nederlandse deel van ABN AMRO.

2.4.2 Mandatory Convertible Note

De MCN is een converteerbare lening van € 0,8 miljard aan ABN AMRO. De voorwaarden voor de converteerbare lening staan in de zogeheten

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 789, nr. 12.

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 789, nr. 16 (pagina 32).

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 789, nr. 16 (pagina 44).

¹⁸ De activa gewogen naar risico; toegepast bij de berekening van minimaal aan te houden kapitaal.

Subscription Agreement van 30 juli 2009. De converteerbare lening is zo vormgegeven dat deze mag worden meegerekend bij het kernkapitaal. De converteerbare lening bestaat uit 80 miljoen obligaties (*securities*) van € 10 per obligatie.

Bij deze herkapitalisatie van € 0,8 miljard is geen gebruikgemaakt van het Fonds Financiële Structuurversterking van € 20 miljard (voorheen de kapitaalverstrekkingfaciliteit genoemd), omdat de kapitaalbehoefte voortvloeit uit het aandeelhouderschap van de staat en omdat er geen acute kapitaalbehoefte bestond bij ABN AMRO ten tijde van de herkapitalisatie.¹⁹

Couponrente

De staat ontvangt voor het verlenen van de MCN een vaste couponrente van jaarlijks 10%. Bij het bepalen van de hoogte van de couponrente is rekening gehouden met de Europese mededeling Herkapitalisatie²⁰; deze voldoet daardoor aan de door de Europese Commissie (EC) gestelde eisen voor staatssteun. De couponrente is een gegarandeerd bedrag, zolang de MCN niet is geconverteerd.

Conversie

De MCN converteert direct na splitsing van ABN AMRO naar gewoon aandelenkapitaal van de afgesplitste *N-share*. De waarde van de aandelen blijft gelijk aan de nominale waarde van de *securities*. Als de staat niet de enige aandeelhouder is van de *N-share* bij splitsing van ABN AMRO, dan wordt door een derde partij de marktwaarde van de aandelen bepaald. Verder is overeengekomen dat de MCN automatisch converteert als ABN AMRO in haar huidige vorm niet meer aan haar verplichtingen kan voldoen. Deze voorwaarde is een eis van DNB om de MCN te kunnen meetellen in de kapitaalratio's.²¹ Een «normale» converteerbare lening zou resulteren in een conversie naar aandelen ABN AMRO. In het geval van de MCN is gekozen voor een constructie waarbij de MCN converteert naar risicodragend vermogen door het laten vervallen van de couponrente. Risicodragend vermogen mag worden gerekend tot het eigen vermogen.

Invloed op EMU-saldo

De betaling van de couponrente die voortvloeit uit de MCN en de rentebetalingen die voortvloeien uit de financiering van de MCN tellen mee voor het EMU-saldo. De coupon wordt achteraf betaald. Op 31 juli 2010 vervalt de eerste coupon van € 80 miljoen.

2.4.3 Capital Relief Instrument

Het CRI is een *Credit Default Swap Transaction*²² en richt zich op een deel van de Nederlandse hypotheekportefeuille van ABN AMRO. Dit deel van de hypotheekportefeuille had bij het aangaan van de overeenkomst een geschatte waarde van € 34,5 miljard. Door het aangaan van het CRI neemt de staat het kredietrisico voor circa € 32,8 miljard van dit deel van de hypotheekportefeuille van ABN AMRO over.²³ Hiervoor ontvangt de staat een premie. De hypotheekportefeuille behoort, ook na de toekomstige afscheiding van RFS, tot de *N-share*.

De overeenkomst is vastgelegd in de *confirmation letter* van 30 juli 2009. Het CRI zorgt voor een verlaging van de RWA met € 19 miljard. Dit komt overeen met het vrijvallen van kernkapitaal ter waarde van € 1,7 miljard.²⁴

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 789, nr. 12.

²⁰ Mededeling van 15 januari 2009 (2009/C 10/03).

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 789, nr. 12 (pagina 10).

²² Een vergoeding voor kredietrisico die afhankelijk is van het risicoprofiel van een debiteur.

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123 hoofdstuk IXB, nr. 2.

²⁴ Hierbij wordt uitgegaan van een kapitaalratio van 9%; Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 789, nr. 12 (pagina 9).

Waardering hypotheekportefeuille

In het eerste kwartaal van 2009 heeft het Ministerie van Financiën UBS Investment Bank de opdracht gegeven om de Nederlandse hypotheekportefeuille van ABN AMRO te waarderen. Op 22 juni 2009 heeft het ministerie het definitieve rapport hierover ontvangen. In dit rapport zijn de cijfers tot en met mei 2009 meegenomen in de waardering van de hypotheekportefeuille.

Risicoverdeling CRI

Door het CRI neemt de staat een deel van het kredietrisico van de Nederlandse hypotheekportefeuille van ABN AMRO over. Om de risico's voor de staat te minimaliseren en tevens te voldoen aan de eisen van de EC in verband met staatssteun, kent het CRI een *first loss cover* (eigen risico). De *first loss cover* houdt in dat ABN AMRO het risico voor de eerste verliezen per jaar ter waarde van 0,2 % van de uitstaande portefeuille draagt. Eventuele verliezen boven de 0,2% worden door de staat en ABN AMRO gedeeld: 95% daarvan draagt de staat en 5% wordt gedragen door ABN AMRO. Die 5% volgt uit Europese regelingen die stellen dat bij constructies als het CRI de gesteunde instelling minimaal dat percentage van het risico moet dragen. Dit zorgt er, tezamen met het eigen risico, voor dat ABN AMRO er belang bij heeft om de portefeuille goed te beheren.

Premieontvangsten

De staat ontvangt jaarlijks een premie van ABN AMRO voor het overnemen van het kredietrisico. De premie bedraagt 0,515% van het (aflopende) bedrag waarover de staat een kredietrisico loopt. De hoogte van de premie is gebaseerd op de Europese mededeling Herkapitalisatie²⁵ om zo te kunnen voldoen aan de door de EC gestelde eisen aan staatssteun.

Looptijd CRI

Het CRI loopt tot april 2016. Het CRI kan zowel door de staat als door ABN AMRO vroegtijdig worden beëindigd. Het CRI kan door de staat worden beëindigd als beëindiging geen onderkapitalisatie tot gevolg heeft bij ABN AMRO of bij de *N-share*. Als dit wel het geval is, dan moet de staat een oplossing vinden voor dat deel waarvoor ABN AMRO of de *N-share* onvoldoende is gekapitaliseerd. ABN AMRO kan tot uiterlijk januari 2012 op verschillende momenten besluiten de overeenkomst te beëindigen. Na die datum moet het CRI tot april 2016 worden voortgezet. Voor ABN AMRO zou dat onvoordelig zijn, omdat dan aan kapitaaleisen van DNB voor het CRI moet worden voldaan. DNB eist namelijk dat ABN AMRO vijf jaar vóór het aflopen van het CRI kapitaal moet opbouwen, om bij de afloop van de overeenkomst over voldoende kapitaal te kunnen beschikken.

Invloed op EMU-saldo

Het CRI is een voorwaardelijke verplichting van de staat aan ABN AMRO. De omvang van de hypotheekportefeuille neemt in de loop van de tijd af door aflossingen. Hierdoor neemt ook het bedrag af waarvoor de staat een voorwaardelijke verplichting heeft. De premiebetalingen die voortvloeien uit het CRI en de eventuele schade-uitkeringen van de staat aan ABN AMRO tellen mee voor het EMU-saldo. In 2009 wordt € 27,5 miljoen aan premieontvangsten verwacht. Het Ministerie van Financiën heeft in de begroting voor 2010 geen uitgaven geraamd uit hoofde van het CRI.

²⁵ Mededeling van 15 januari 2009 (2009/C 10/03).

De staat heeft geen kosten zolang de verliezen op de portefeuille lager zijn dan het eigen risico van ABN AMRO (0,2% over de hele uitstaande portefeuille) en de premiebetaling voor het overnemen van het kredietrisico (0,515% van 95% van de uitstaande portefeuille).

2.4.4 Governance en bezoldigingsbeleid

In zijn brief van 26 juni 2009²⁶ geeft de minister van Financiën een toelichting op de aanvullende voorwaarden die zijn gesteld aan beloningen in het kader van de herkapitalisatie. Deze aanvullende voorwaarden zijn opgenomen in een brief van ABN AMRO, de zogenaamde *letter of undertaking*, en zijn niet opgenomen in de contracten van de MCN en het CRI. Het niet voldoen aan de aanvullende voorwaarden heeft niet automatisch consequenties voor de MCN of het CRI.

De aanvullende voorwaarden zijn:

1. De leden van de raad van bestuur van de *N-share* van ABN AMRO, alsmede de beoogde leden van de raad van bestuur van de gecombineerde bank zien af van variabele beloningen over 2009 of zolang als er nog geen sprake is van een nieuw, duurzaam beloningsbeleid.
2. De vertrekregelingen van de beoogde leden van de raad van bestuur van de gecombineerde bank worden gemaximeerd op één vast jaarsalaris.
3. In 2009 en zolang als er nog geen sprake is van een nieuw, duurzaam beloningsbeleid, wordt de grootst mogelijke terughoudendheid betracht met variabele beloningen voor het senior management van de *N-share* van ABN AMRO en van de gecombineerde bank.
4. Er worden voortvarend nieuwe aanvullende arbeidsovereenkomsten afgesloten met senior managers van de gecombineerde bank, waarbij vertrekregelingen worden gemaximeerd op één vast jaarsalaris.

2.4.5 Toezicht door het Ministerie van Financiën

Het toezicht op de uitvoering van de MCN en het CRI is ondergebracht bij BFI en bij het Agentschap van het Ministerie van Financiën. Het Agentschap is verantwoordelijk voor de boekhouding en het beheer van de kasstromen en stelt hierover rapportages op. BFI is verantwoordelijk voor het risicomanagement en analyseert de rapportages van ABN AMRO en het Agentschap. BFI is verder verantwoordelijk voor de begrotingsverantwoording en de communicatie.

In de *confirmation letter* is vastgelegd hoe ABN AMRO aan de staat rapporteert over de ontwikkeling van het CRI. ABN AMRO stuurt daarover maandelijks een rapportage aan het Ministerie van Financiën. Het Ministerie van Financiën kan externen inzetten om na te gaan of ABN AMRO zich aan de overeenkomst houdt.

2.5 Integratie Fortis en ABN AMRO (*N-share*)

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 21 november 2008²⁷ schrijft de minister van Financiën dat hij van plan is om de banken FBNH en het Nederlandse deel van ABN AMRO (de *N-share*) te laten fuseren tot een nieuwe bank. De twee banken hebben volgens de minister als afzonderlijke en onafhankelijke banken geen toekomst. In zijn brief van 26 juni 2009²⁸ schrijft de minister dat FBNH en de *N-share* na afsplitsing tijdelijk als afzonderlijke banken naast elkaar zullen opereren. Voordat de integratie kan plaatsvinden, moeten namelijk eerst nog een aantal tussenstappen worden gezet; bijvoorbeeld de afsplitsing van de

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 789, nr. 12.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 789, nr. 1.

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 789, nr. 12.

N-share uit RFS Holdings en de plaatsing hiervan onder een nieuw op te richten vennootschap. Verder moeten DNB en de EC (*EC remedy*, zie § 2.6) toestemming geven.

2.6 Toetsing door Europese Commissie

Op 8 april 2009 heeft de EC aangekondigd een diepgaand onderzoek te beginnen om na te gaan of de overheidsmaatregelen voor FBNH en voor de door FBNH overgenomen onderdelen van ABN AMRO in overeenstemming zijn met de Europese regels voor staatssteun. De EC had hierover op 30 september 2009 nog geen definitief oordeel gegeven.

De EC toetst vier maatregelen van de Nederlandse Staat:

1. Overname FBNH (3 oktober 2008);
2. Verstrekking kortlopende leningen (3 oktober 2008);
3. Verstrekking langlopende leningen (3 oktober 2008);
4. Overname belang RFS Holdings (24 december 2008).

De EC kwalificeert maatregel 1 niet als staatssteun.²⁹ Bij de maatregelen 2 en 3 heeft de EC er twijfels over of de leningen niet verder gaan dan nodig is om het beoogde doel te bereiken. Ook betwijfelt de EC of de maatregelen zo zijn ontworpen dat negatieve effecten naar concurrenten, andere sectoren en andere lidstaten tot een minimum beperkt blijven.

De EC is bij maatregel 4 van oordeel dat de prijs die de staat aan FBNH heeft betaald voor de overname van de aandelen van RFS Holdings boven de marktprijs ligt. De EC meent dat het gedeelte van de prijs dat de marktprijs overschrijdt, hetzelfde effect lijkt te hebben als een herkapitalisatie van de bank. De EC is vooralsnog van oordeel dat deze maatregel aan de herkapitalisatiemededeling dient te worden getoetst.

EC remedy

De EC heeft bij de voorgenomen fusie van Fortis en ABN AMRO in 2007 mededingingsproblemen voor de Nederlandse financiële markt geconstateerd. Fortis heeft hierop de *EC remedy* geaccepteerd, waardoor ABN AMRO zich verplicht een deel van zijn activiteiten af te stoten. In dit verband is onder andere de afstoting van de Hollandsche Bank-Unie (HBU) aan de orde gekomen. In zijn brief van 21 november 2008³⁰ heeft de minister van Financiën aan de Tweede Kamer gemeld dat de geplande opsplitsing onder de gewijzigde (markt)omstandigheden ongewenst is. Omdat de staat het Nederlandse deel van ABN AMRO en FBNH wil samenvoegen, heeft de staat besloten zich toch te houden aan de verplichtingen die de EC stelt.

Op 30 september 2009 waren de onderhandelingen over de *EC remedy* nog niet afgerond. De verkoop van onderdelen van ABN AMRO kan mogelijk leiden tot een nieuwe herkapitalisatie door de staat.³¹

Het Ministerie van Financiën maakte op 20 oktober 2009 bekend dat er een akkoord op hoofdlijnen was bereikt met de Deutsche Bank over de overname van de HBU. Dit akkoord moet nog tot een definitieve overeenkomst leiden.

De Algemene Rekenkamer heeft op 26 november 2009 een verzoek van de Tweede Kamer ontvangen om een onderzoek in te stellen naar de kosten en opbrengsten verbonden aan deze *EC remedy*.

²⁹ EC, Brussel, 8.04 2009, Publicatieblad van de EU, C 124/19.

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 789, nr. 1.

³¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 789, nr. 12.

Op 3 december 2009 heeft de Algemene Rekenkamer haar rapport over dit onderzoek gepubliceerd.

De Tweede Kamer heeft op 17 december 2009 ingestemd met de verkoop van onderdelen van ABN AMRO aan Deutsche Bank door een motie te verwerpen om van de verkoop af te zien.

3 KAPITAALVERSTREKKINGSFACILITEIT

Aard interventie: Kapitaalverstrekkingfaciliteit³²

Data:

- ING: 20-10-2008 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 23)
- AEGON: 29-10-2008 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 32)
- SNS REAAL: 14-11-2008 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 48)

Bedragen (securities):

- ING (€ 10 miljard)
- AEGON (€ 3 miljard)
- SNS REAAL (€ 750 miljoen)

3.1 Inleiding

Op 10 oktober 2008 heeft de minister van Financiën bekendgemaakt dat de Nederlandse overheid zich heeft gecommitteerd aan het verstrekken van kapitaal aan banken en verzekeraars die fundamenteel gezond en levensvatbaar zijn, maar die als gevolg van de financiële crisis niet op andere wijze in de gelegenheid zijn om te voldoen aan de kapitaalseisen die de toezichthouder (DNB) stelt aan financiële instellingen. Die eisen zijn dat financiële instellingen een zeker bedrag aan kapitaal moeten aanhouden dat als buffer dient voor het opvangen van eventuele verliezen op de bezittingen.³³ De minister heeft hiervoor in eerste aanleg € 20 miljard gereserveerd.

In het laatste kwartaal van 2008 hebben drie banken/verzekeraars (ING, AEGON en SNS REAAL) gebruikgemaakt van deze faciliteit, in totaal voor € 13,75 miljard.

Bij de vormgeving van de versterking van het kapitaal is gekozen voor speciale *securities*³⁴, zodat de financiële ondernemingen direct konden beschikken over dit kapitaal. DNB beschouwt de *securities* als eigen vermogen. In geval van faillissement hebben de *securities* een positie die gelijk is aan gewone aandelen.

3.2 Stand van zaken kapitaalverstrekkingen aan ING, AEGON en SNS REAAL

3.2.1 Betaling coupon in 2009

In elk van de contracten met de drie instellingen is opgenomen dat couponrente in een bepaald jaar wordt betaald als over het voorafgaande jaar dividend is uitgekeerd. Aangezien zowel ING, AEGON als SNS REAAL in 2008 interim-dividend hebben uitgekeerd, moesten zij in het voorjaar van 2009 een eerste coupon aan de staat betalen. De staat ontving van ING € 425 000 000, van AEGON € 121 125 000 en van SNS REAAL € 31 875 000. Deze betalingen komen op jaarbasis neer op een rentevergoeding van 8,5%.

3.2.2 Aflossingen

In de contracten met AEGON en SNS REAAL is de mogelijkheid opgenomen maximaal een derde deel van de *securities* in het eerste jaar tegen speciale voorwaarden af te lossen. Er dient wel een rente van

³² Inmiddels ook wel aangeduid als Fonds Financiële Structuurversterking.

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 18.

³⁴ *Securities* zijn speciale effecten die in dit geval getypeerd kunnen worden als converteerbare achtergestelde obligaties. Evenals aandelen zijn de *securities* in stukken uitgegeven.

minimaal 8,5% te worden betaald en, afhankelijk van de aandelenkoers en het moment van gedeeltelijke vervroegde aflossing, een *repurchase fee*.

SNS REAAL heeft aangegeven in 2009 gebruik te willen maken van deze aflossingsmogelijkheid, zij het niet tot het maximum van 33,3% (€ 250 miljoen), maar voor in totaal € 185 miljoen. Volgens een brief van de minister van Financiën van 1 december 2009³⁵ heeft deze aflossing inmiddels plaatsgevonden op 30 november 2009. Gelet op de koers van de aandelen van SNS REAAL, was de *repurchase fee* voor SNS REAAL nihil.

Ook AEGON heeft aangegeven gebruik te maken van de aflossingsmogelijkheid en wel tot het maximum van € 1 miljard.³⁶ Ook deze aflossing heeft inmiddels op 30 november 2009 plaatsgevonden.³⁷ Gelet op de aandelenkoers van AEGON, bedroeg de *repurchase fee* € 107,8 miljoen.

Het contract met ING, dat in oktober 2008 tot stand is gekomen, bevat niet de mogelijkheid om binnen één jaar tegen speciale voorwaarden af te lossen. Op 26 oktober 2009 is bekendgemaakt dat de staat met ING tot een nadere overeenkomst is gekomen, waardoor ING toch de mogelijkheid heeft gekregen om de helft van het kapitaal (€ 5 miljard) onder speciale voorwaarden af te lossen. In onze volgende rapportage over de ontwikkelingen rond de kredietcrisisinterventies zullen wij hier nader op ingaan. Ook op de ontwikkelingen rond de aflossingen door SNS REAAL en AEGON komen wij terug in onze volgende rapportage.

3.2.3 Niet-financiële voorwaarden

De voorwaarden voor de kapitaalverstrekking houden onder meer in dat de instellingen zich moesten committeren aan een duurzaam beloningsbeleid voor de raden van bestuur en voor het senior management. De raden van bestuur van de banken/verzekeraars moesten afstand doen van bonussen over 2008. De vertrekregeling voor leden van de raden van bestuur is beperkt tot één vast jaarsalaris (conform de Nederlandse corporate governancecode).

De instellingen zijn bezig een duurzaam beloningenbeleid te ontwikkelen, waarin de door de staat voorgedragen commissarissen een belangrijke rol hebben. Een nadere toelichting op de ontwikkelingen rond de beloningsstructuren in de financiële sector is te vinden in hoofdstuk 8 van dit rapport.

3.2.4 Goedkeuring Europese Commissie

De EC heeft de verstrekking van het kapitaal in de vorm van *securities* als noodmaatregel voor zes maanden goedgekeurd. Binnen deze termijn moest voor de instellingen een *viability plan* (levensvatbaarheidsplan) worden ingediend bij de EC voor verlenging van deze goedkeuring. Mede omdat aan ING ook de *Illiquid Assets Back-up Faciliteit* is verleend (zie hoofdstuk 7 van dit rapport), moest voor deze bank een zwaarder *restructuring plan* worden opgesteld. Het *viability plan* voor ING maakt hier onderdeel van uit.

³⁵ BFI/2009/542.

³⁶ Een derde van de kapitaalverstrekking aan AEGON.

³⁷ Zie de brief van de minister van Financiën van 1 december 2009 (BFI/2009/542).

Voor alle drie de instellingen zijn de plannen/rapporten binnen de termijn ingediend. De EC heeft vervolgens nog een aantal aanvullende vragen gesteld. Op 30 september 2009 had de EC nog geen definitieve uitspraak gedaan of de kapitaalverstrekkingen als staatssteun toelaatbaar zijn.

Op 26 oktober 2009 zijn, naast de bekendmaking van de wijziging in de aflossingsvoorwaarden voor ING (zie § 3.2.2), ook gegevens gepubliceerd over het herstructureringsplan van ING. Het Ministerie van Financiën verwacht dat de EC goedkeuring aan dit plan verleent. Op 18 november 2009 heeft de EC een bericht uitgegeven dat goedkeuring is verleend aan het herstructureringsplan en aan de back-upfaciliteit voor ING (zie hoofdstuk 7 van dit rapport).

3.2.5 Organisatie/beheer

Binnen het BFI van het Ministerie van Financiën zijn maatregelen genomen om te voorkomen dat vertrouwelijke informatie over de verschillende instellingen «vermengd» raakt: voor elke instelling is een apart team van twee (parttime) medewerkers samengesteld. Ook de informatie die deze teams krijgen is alleen beschikbaar voor het betreffende team. Dit geldt overigens alleen voor informatie over de specifieke instelling en niet voor informatie die de instelling overstijgt. Deze organisatie voorkomt overigens niet dat er op het niveau van het management en de minister lijnen samenkomen.

3.2.6 Ontvangsten en uitgaven

De uitgaven voor de kapitaalverstrekkingen bedroegen op 30 september 2009 in totaal € 13,75 miljard. Voor dit bedrag heeft de staat dus vorderingen op de financiële instellingen gekregen.

Tot en met september 2009 is uit hoofde van de kapitaalverstrekkingen een bedrag van € 578 miljoen aan couponrente ontvangen (zie § 3.2.1).

Volgens contractafspraken worden de door het Ministerie van Financiën gemaakte transactiegerelateerde advieskosten door de desbetreffende instellingen betaald.

4 GARANTIEFACILITEIT BANCAIRE LENINGEN

Aard interventie: Garantiefaciliteit bancaire leningen

Datum: 23 oktober 2008

Bedrag: Maximum bedrag garantieverlening: € 200 miljard.

Verleende garanties tot en met 30 september 2009: € 48,1 miljard.

4.1 Inleiding

Met ingang van 23 oktober 2008 heeft de staat een garantiefaciliteit gecreëerd voor bancaire leningen van in totaal € 200 miljard. Het Agentschap van het Ministerie van Financiën voert de regeling uit.

4.2 Verleende garanties

In het tweede en derde kwartaal van 2009 zijn onder de regeling achttien garanties verleend aan drie financiële instellingen: Lease Plan Corp. NV, SNS Bank NV en vooral FBNH.

Vanaf de ingangsdatum van de regeling tot aan de afsluiting van onze onderzoeksperiode (30 september 2009) is in totaal € 48,1 miljard aan garanties afgegeven. Tot eind september 2009 is voor deze garanties voor € 46,1 miljard aan leningen uitgegeven.

Tabel 4.1 Overzicht van de tot en met 30 september 2009 verstrekte garanties

Bank	Datum afgifte garantie	Garantiebedrag*	Looptijd/rente	Uitgegeven bedrag*	Percentage benut
Lease Plan Corp. NV	09-12-2008	€ 1,600	2 jaar vast	€ 1,450	91
NIBC Bank NV	27-11/24-12-2008	€ 1,700	3 jaar vast	€ 1,350	78
NIBC Bank NV	17-12-2008	€ 0,040	1 jaar vast	€ 0,040	100
SNS Bank NV	19-01-2009	€ 2,000	3 jaar vast	€ 2,000	100
Lease Plan Corp. NV	23-01-2009	€ 1,500	3 jaar vast	€ 1,250	83
ING Bank NV	30-01-2009	\$ 5,000	3 jaar vast	\$ 5,000	100
ING Bank NV	30-01-2009	\$ 1,000	3 jaar variabel	\$ 1,000	100
NIBC Bank NV	09-02-2009	€ 1,500	3 jaar vast	€ 1,500	100
NIBC Bank NV	18-02-2009	€ 0,050	3 jaar variabel	€ 0,050	100
ING Bank NV	19-02-2009	€ 5,000	5/1,5 jaar vast/variabel	€ 4,150	90
SNS Bank NV	05-03/22-04-2009	€ 2,000	5 jaar vast	€ 2,000	100
ING Bank NV	10-03-2009	\$ 3,000	5/5 jaar vast/variabel	\$ 2,650	80
NIBC Bank NV	30-03-2009	€ 1,500	5 jaar vast	€ 1,500	100
FBNH	06-04/14-04-2009	€ 5,000	3 jaar vast	€ 5,000	100
SNS Bank NV	15-04-2009	€ 0,230	2 jaar vast	€ 0,230	100
SNS Bank NV	15-04-2009	€ 0,050	5 jaar variabel	€ 0,050	100
SNS Bank NV	21-04-2009	\$ 0,900	5 jaar variabel	\$ 0,900	100
SNS Bank NV	22-04-2009	£ 0,500	3 jaar variabel	£ 0,500	100
Lease Plan Corp. NV	28-04-2009	\$ 2,500	3 jaar vast	\$ 2,500	100
FBNH	29-04-2009	€ 0,150	5 jaar variabel	€ 0,150	100
FBNH	06-05-2009	€ 0,200	2 jaar variabel	€ 0,200	100
FBNH	11-05-2009	€ 2,500	5 jaar vast	€ 2,500	100
Lease Plan Corp. NV	12-05-2009	€ 1,500	5 jaar vast	€ 1,500	100
FBNH	19-05-2009	€ 6,500	CP** max. 1 jaar	€ 6,384	98
Lease Plan Corp. NV	28-05-2009	\$ 0,500	5 jaar variabel	\$ 0,500	100
FBNH	05-06-2009	\$ 0,075	1,5 jaar variabel	\$ 0,075	100
FBNH	05-06-2009	€ 0,150	2 jaar variabel	€ 0,150	100
FBNH	08-06-2009	€ 1,000	2 jaar variabel	€ 1,000	100
FBNH	08-06-2009	€ 0,100	1,5 jaar variabel	€ 0,100	100
FBNH	08-06-2009	€ 0,200	1,5 jaar variabel	€ 0,200	100
FBNH	02-09-2009	€ 3,000	CP max. 1 jaar	€ 3,000	100
Totaal		€ 48,104***		€ 46,115***	96

* Bedragen x € 1 miljard.

** CP = Commercial Paper.

*** Bedragen in vreemde valuta zijn omgerekend naar euro's volgens opgave van het Agentschap van het Ministerie van Financiën.

Tabel 4.1 geeft een overzicht van de tot eind september 2009 verstrekte garanties uit hoofde van deze regeling. In aanvulling hierop vermelden we dat op 28 oktober 2009 een garantie van € 2,2 miljard is verleend aan Achmea Hypotheekbank.

Uit tabel 4.1 blijkt dat vijf financiële instellingen tot en met 30 september 2009 in wisselende mate gebruik hebben gemaakt van de garantiefaciliteit. In tabel 4.2 geven we een overzicht van de benutting van de garantiefaciliteit per bank.

Tabel 4.2 Benutting garantiefaciliteit per bank tot en met 30 september 2009

	Garantie- bedrag*	Uitgegeven bedrag*	Percentage benut
FBNH	18,9	18,8	99
ING Bank NV	12,0	10,9	91
Lease Plan Corp. NV	6,9	6,5	94
SNS Bank NV	5,5	5,5	100
NIBC Bank NV	4,8	4,4	92
Totaal	48,1	46,1	96

* Bedragen x € 1 miljard.

ING heeft sinds het eerste kwartaal van 2009 geen gebruik meer gemaakt van de garantiefaciliteit. FBNH is pas in het tweede kwartaal van 2009 gestart met het benutten van deze faciliteit.

4.3 Ontwikkelingen

4.3.1 Voorwaarden regeling

Na de verschijningsdatum (23 oktober 2008) is de regeling voor de garantiefaciliteit vier keer aangepast: op 11 november, 21 november, 27 november 2008 en op 18 februari 2009. De regeling is sinds 18 februari 2009 niet meer gewijzigd. Wel past het Agentschap naar aanleiding van de beoordeling van de laatste versie van de regeling door de EC twee extra voorwaarden toe.³⁸

- Het totaalbedrag dat aan garanties voor leningen met een langere looptijd dan drie jaar wordt verstrekt, bedraagt niet meer dan een derde (€ 66,6 miljard) van het totaal van € 200 miljard dat voor de garantieregeling beschikbaar is;
- Per bank mag voor leningen met een looptijd van meer dan drie jaar niet meer dan € 22,2 miljard aan garanties worden afgegeven (Anders zou een bank namelijk een te groot belang gaan vertegenwoordigen voor de staat).

Gelet op de tot en met 30 september 2009 afgegeven garanties (per bank) zijn de extra voorwaarden nog niet toegepast.

Overigens is de EC van mening dat de steun die vooruitlopend op de instemming door de EC is verstrekt, onrechtmatig is omdat die steun in strijd is met artikel 88, lid 3 van het EG-verdrag. De EC ziet echter af van bezwaar, omdat de aanpassingen in en de verlenging van de regeling verenigbaar worden geacht met de voorwaarden van het EG-verdrag.

Het Agentschap van het Ministerie van Financiën heeft tussen maart en september 2009 geen gebruikgemaakt van zijn bevoegdheid om nadere voorwaarden aan de garantiestelling te verbinden.

³⁸ Brussel, 7.7 2009; C(2009) 5461 definitief.

Volgens de regeling kunnen garantieaanvragen tot en met 31 december 2009 worden ingediend.³⁹ In november 2009 heeft het Ministerie van Financiën besloten een aanvraag bij de EC in te dienen om de garantieregeling met zes maanden te verlengen.

4.3.2 Organisatie en procesgang bij het Agentschap

Inmiddels is de uitvoering van de garantieregeling ondergebracht in de normale procesgang van het Agentschap. Dat betekent dat de beleidsmatige werkzaamheden bij de beleidsafdeling van het Agentschap zijn ondergebracht, en dat de uitvoering bij de backoffice is achtergebleven. De frontoffice speelt bij de uitvoering van de garantieregeling een marginale rol. Die is namelijk beperkt tot het toetsen van de voor de bank relevante *Credit Default Swap Spread*⁴⁰, die de basis vormt voor de berekening van de vergoeding die een bank is verschuldigd aan de staat.

4.3.3 Procedure en toetsing aan de voorwaarden

De reeds eerder opgestelde procedure en de administratieve organisatie voor de uitvoering van de garantieregeling zijn nog niet formeel vastgesteld. Er is wel een werkprocedure opgesteld, die akkoord is bevonden door de leiding van het Agentschap. De werkprocedure benoemt de verschillende taken en beschrijft de taakverdeling tussen de beleidsafdeling en de backoffice.

Er heeft nog geen toetsing plaatsgevonden aan de voorwaarden, bijvoorbeeld op het gebied van *corporate governance*, waaraan de banken zich moeten committeren om in aanmerking te komen voor de regeling. Het Agentschap wil voor die toetsing de jaarverslagen van de banken bestuderen op het punt van bijvoorbeeld de beloningen en ontslagvergoedingen. Voor de ontwikkelingen rond het beloningsbeleid bij de banken, verwijzen we verder naar hoofdstuk 8 van dit rapport.

Naar aanleiding van berichten dat een bank onder de garantieregeling leningen zou kunnen uitgeven om daarmee eerder afgesloten leningen vervroegd af te lossen, zijn er op 18 mei 2009 Kamervragen gesteld. De minister van Financiën antwoordde op 8 juni 2009 dat het opkopen en omruilen van schulden behoort tot het normale onderhoud van een markt van schuldbewijzen. De garantieleningen kunnen alleen worden uitgegeven om aflopende schulden te herfinanciering en daarom kan er volgens de minister geen verband bestaan tussen de inkoop van schuldbewijzen en de uitgegeven leningen die onder de staatsgarantie vallen. Voor de inkoop moeten daarom andere financieringsbronnen zijn ingezet. Daarbij wijst de minister erop dat DNB, voorafgaande aan de garantietoekenning, toetst of er bij de bank in kwestie een herfinancieringsbehoefte bestaat.

4.3.4 Ontvangsten en uitgaven uit hoofde van de garantieregeling

De eerste garantie is door het Agentschap afgegeven op 9 december 2008. Volgens de eerste versie van de regeling moesten de garantievergoedingen binnen veertig dagen na afgifte van de garantie betaald worden. De eerste ontvangsten van garantievergoedingen vonden daardoor in 2009 plaats. Sinds februari 2009 moet de vergoeding voor de garantie achteraf betaald worden. Dit leidt tot het volgende (meerjaren)beeld voor de ontvangsten.

³⁹ Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 25 november 2008 (AGT/2008/1174M).

⁴⁰ Een vergoeding voor kredietrisico, die afhankelijk is van het risicoprofiel van een debiteur.

Tabel 4.3 Garantiefee (stand van zaken per 30 september 2009)

Garantiefee*	2009	2010	2011	2012	2013
Ontvangen	110,7				
Nog te ontvangen	4,6	351,1	318,9	213,4	134,5

* Bedragen x € 1 miljoen.

De staat heeft uit hoofde van de garantieregeling nog geen uitgaven hoeven te doen op grond van effectuering van verleende garanties.

5 VERRUIMING DEPOSITOGARANTIESTELSEL

Aard interventie: Verruiming dekking depositogarantiestelsel

Datum: 7 oktober 2008

Bedrag: Geen direct effect voor de staat, omdat eventuele aanspraken op de garantie worden omgeslagen over de deelnemende banken.

5.1 Inleiding

De huidige depositogarantieregeling in Nederland is verankerd in de Wet op het financieel toezicht (Wft) en nader geregeld in het Besluit bijzondere prudentiële maatregelen, beleggerscompensatie en depositogarantie Wft van 12 oktober 2006. Deze regeling is gebaseerd op Europese richtlijnen⁴¹ en DNB is belast met de uitvoering ervan.

De minister van Financiën maakte op 7 oktober 2008 bekend dat de garantie voor deposito's werd verruimd tot € 100 000 zonder eigen risico. Tot die datum werd in Nederland € 40 000 gegarandeerd met een eigen risico van 10% over tegoeden tussen € 20 000 en € 40 000.⁴²

In het huidige stelsel draagt DNB zorg voor de toepassing van het garantiestelsel als een bank «betalingsonmachtig» wordt. Het door DNB uitgekeerde bedrag wordt volgens een in het besluit vastgelegde verdeelsleutel omgeslagen over de aangesloten banken. In beginsel schiet DNB de uit te keren bedragen dus alleen voor en levert het depositogarantiestelsel geen uitgaven op voor DNB of voor de staat, behalve de uitvoeringskosten van DNB. Overigens is bepaald dat de bedragen die banken moeten betalen uit hoofde van de omslagregeling per jaar niet hoger mogen zijn dan 5% van het eigen vermogen van de betreffende bank. Voor zover dit wel het geval is, moet DNB de bedragen renteloos voorschieten. Dit kan dus ook leiden tot kosten voor DNB en daarmee indirect tot kosten voor de staat.

5.2 Ontwikkelingen depositogarantiestelsel

5.2.1 Ontwikkelingen op Europees niveau

In oktober 2008 is door de Europese Commissie een voorstel tot wijziging van richtlijn 94/19/EG⁴³ ingediend bij de Raad en het Europees Parlement dat erin voorziet dat vanaf 2011 standaard een garantie (zonder eigen risico) van € 100 000 geldt. Op 11 maart 2009 is deze wijziging aangenomen.⁴⁴

De vormgeving van het depositogarantiestelsel in Europa blijft onderwerp van gesprek. Het Ministerie van Financiën heeft de indruk dat het garantiebedrag voorlopig € 100 000 zal blijven: de EC lijkt vast te houden aan harmonisatie op dit niveau.

Met een besluit van 11 juni 2009⁴⁵ is de wijziging van Richtlijn 94/19/EG over de dekking van het depositogarantiestelsel in de Nederlandse regelgeving geïmplementeerd. De tijdelijke ministeriële regeling⁴⁶ voor de verhoging van het garantiebedrag tot € 100 000 kon daarmee worden ingetrokken.

In Europees verband is ook gesproken over de mogelijkheid van een Europees depositogarantiestelsel, omdat daarmee het *level playing field* binnen de EU beter gewaarborgd zou kunnen worden. Het is echter

⁴¹ De richtlijn depositogarantiestelsels (94/19/EG; PB nr L 135/5 van 31 mei 1994) en Richtlijn beleggerscompensatiestelsels (97/9/EG; PB nr L84/22 van 26 maart 1997).

⁴² Staatscourant nr. 211 van 15 oktober 2008.

⁴³ COM(2008) 661; 2008/0199 (COD).

⁴⁴ Richtlijn 2009/14/EG.

⁴⁵ Staatsblad 2009, 277.

⁴⁶ Staatscourant nr. 211 van 15 oktober 2008.

onwaarschijnlijk dat het op afzienbare termijn tot een dergelijk stelsel komt. Nederland zou hier overigens wel voorstander van zijn, mits er goede afspraken over internationale *burden sharing* worden gemaakt.

5.2.2 Ontwikkelingen op nationaal niveau

Naar aanleiding van de Icesave-affaire (zie ook hoofdstuk 6) heeft het depositogarantiestelsel in Nederland veel aandacht gekregen.

In april 2009 verscheen het rapport *Naar herstel van vertrouwen* van de commissie-Maas. Deze commissie deed onder andere de aanbeveling om het garantiebedrag te verlagen tot € 40 000 à € 50 000, als daarop Europees niveau ruimte voor zou ontstaan. Verder stelde de commissie voor om het huidige omslagstelsel te vervangen door een verzekeringsstelsel, waarbij de overheid als verzekeraar optreedt en de banken een verzekeringspremie aan de overheid betalen.

Na het rapport van de commissie-Maas verscheen op 11 juni 2009 het rapport *Het Nederlandse depositogarantiestelsel – een garantie voor de toekomst* van een tripartiete werkgroep van DNB, de Nederlandse Vereniging van Banken en het Ministerie van Financiën. Dit rapport analyseert drie financieringsmodellen voor het depositogarantiestelsel:

1. het huidige ex postmodel, waarbij uitkeringen achteraf worden omgeslagen over de deelnemende banken;
2. een ex antemodel, waarbij door de deelnemende banken een fonds wordt opgebouwd;
3. een verzekeringsmodel, zoals door de commissie-Maas voorgesteld.

Het rapport spreekt geen voorkeur uit voor een van deze modellen. Bij elk van de drie modellen kan een systeem van risicoweging worden toegepast. De wenselijkheid daarvan moet volgens het rapport nader worden onderzocht. Het rapport noemt verder nog als mogelijkheid deposito's bij betalingsonmacht van een bank te laten overnemen door een andere bank. Dat zou voorkomen dat het depositogarantiestelsel in werking moet treden.

Op 10 juli 2009 verscheen de *Kabinetsvisie toekomst financiële sector*⁴⁷, waarin het voornemen is aangekondigd om het depositogarantiestelsel te hervormen. De financiering zal vorm moeten krijgen via een ex antefonds met risicogewogen bijdragen. De premie die banken betalen zal zijn gebaseerd op het risicoprofiel van de desbetreffende banken. Voor zover het fonds niet toereikend zou zijn, zullen de banken de uitkeringen ex post aanvullend moeten financieren. Het kabinet wil verder onderzoeken hoe een overname van deposito's bij betalingsonmacht geregeld zou kunnen worden, als het depositogarantiestelsel de overname financiert.

Volgens het Ministerie van Financiën vergt de uitwerking van de voornemens van het kabinet en de vertaling ervan in nieuwe regelgeving de nodige tijd. Ontwerpregelgeving op dit terrein is pas in de tweede helft van 2010 te verwachten.

5.2.3 Faillissement DSB bank

Op 19 oktober 2009 is DSB Bank failliet verklaard en heeft DNB voor de rekeninghouders bij deze bank het depositogarantiestelsel geactiveerd. De toepassing van het depositogarantiestelsel voor rekeninghouders bij DSB Bank is geen interventie van het Ministerie van Financiën in het kader van

⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 32 013, nr. 1.

de kredietcrisis. Om die reden zullen wij er in onze rapportages over de kredietcrisis niet verder op ingaan.

5.3 Omvang dekking

In antwoord op een verzoek van de commissie voor Financiën van de Tweede Kamer heeft de minister van Financiën in maart 2009 in eerste instantie gemeld dat er geen exact inzicht is in de omvang van de tegoeden onder het depositogarantiestelsel en dat hij de Tweede Kamer hierover in een later stadium zou informeren.⁴⁸ Inmiddels heeft de minister bij brief van 8 juni 2009⁴⁹ laten weten dat DNB een overzicht heeft opgesteld van de deposito's per eind september 2008. DNB had dit overzicht nodig om de verdeelsleutel te bepalen voor de omslag van de kosten voortvloeiend uit de Icesave-affaire. Het totaal van de voor dekking in aanmerking komende deposito's bedroeg eind september 2008 circa € 475 miljard. Rekening houdend met de maximumdekking van € 100 000 en met de invloed van en/of-rekeningen, bedraagt de totale omvang van de garantie ongeveer € 365 miljard. De minister geeft in zijn brief uitdrukkelijk aan dat dit bedrag geen latente verplichting van de overheid is. Eventuele uitkeringen van garantiebedragen komen ten laste van het bankwezen en daarnaast is het onrealistisch om te veronderstellen dat alle banken tegelijkertijd failliet zouden gaan.

⁴⁸ Brief van de minister van Financiën van 31 maart 2009 FM/2009/M679; Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 157.

⁴⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 203.

6 VOORFINANCIERING UITKERING DEPOSITOGARANTIESTELSEL IJSLAND

Aard interventie: Voorfinanciering uitkering depositogarantiestelsel IJsland

Datum: 11 oktober 2008

Bedrag: € 1,236 miljard aan uitgaven volgens het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën (IXB). Dit bedrag zal door het IJslandse depositogarantiestelsel moeten worden terugbetaald. Via DNB heeft de staat daarnaast circa € 106 miljoen uitgekeerd als gevolg van de verruiming van de dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel tot € 100 000. Deze verruiming geldt namelijk ook voor spaarders bij Icesave, maar kan niet omgeslagen worden over de deelnemende Nederlandse banken. De uiteindelijke schade voor de staat is afhankelijk van het verhaal dat mogelijk is op de boedel van Landsbanki, waarvan Icesave een bijkantoor was.

6.1 Inleiding

Begin oktober 2008 bleek het Nederlandse bijkantoor Icesave van de IJslandse bank Landsbanki niet meer in staat om tegoeden uit te betalen aan houders van spaarrekeningen bij deze bank. De dekking van het IJslandse depositogarantiestelsel bedraagt € 20 887 per rekening. In het geval van Icesave gold een *topping up* van de dekking tot aan het niveau van het Nederlandse depositogarantiestelsel⁵⁰. Deze *topping up* is overeengekomen tussen DNB en de uitvoerder van het IJslandse depositogarantiestelsel en komt erop neer dat de dekking voor de tegoeden bij Icesave van € 20 887 werd verhoogd tot € 40 000. Voor het bedrag tussen € 20 000 en € 40 000 geldt een eigen risico voor de spaarder van 10%. De *topping up* komt via een omslagstelsel ten laste van de overige deelnemende banken aan de Nederlandse depositogarantieregeling.

Op 7 oktober 2008 heeft de minister van Financiën besloten de algemene dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel te verhogen tot € 100 000 (zonder eigen risico).⁵¹ In een brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer⁵² staat dat de extra dekking tussen € 40 000 tot € 100 000 en het eigen risico van 10% voor bedragen tussen € 20 000 en € 40 000 voor rekening van de Nederlandse Staat komt, omdat tot deze verhoging van de dekking werd besloten toen Icesave al in problemen verkeerde.

De voorfinanciering van de uitkeringen ten behoeve van het IJslandse depositogarantiestelsel (voor de deposito's tot € 20 887) bedraagt ruim € 1,3 miljard. De Nederlandse Staat is circa € 106 miljoen kwijt aan de vergoeding van de bedragen tussen € 40 000 en € 100 000 en aan het eigen risico.

6.2 Leenovereenkomst met IJsland

De minister van Financiën heeft in oktober 2008 aan de Tweede Kamer⁵³ medegedeeld dat de Nederlandse Staat een lening zal verstrekken aan het IJslandse depositogarantiestelsel met een looptijd van tien jaar en volledig gegarandeerd door de IJslandse Staat. De rentevoet zou worden gebaseerd op de gangbare rente vóór het ontstaan van de crisis. Op 11 oktober 2008 is een *Memorandum of Understanding* (MOU) getekend

⁵⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 18.

⁵¹ Zie hoofdstuk 5 van dit rapport.

⁵² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 21.

⁵³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 21.

met de IJslandse autoriteiten, waarin de voorwaarden voor de af te sluiten lening zijn vastgelegd.

Over de uitwerking van de leenovereenkomst is na de ondertekening van het MOU maandenlang onderhandeld. De Britse overheid was daar ook bij betrokken voor de rekeninghouders van Icesave in het Verenigd Koninkrijk. Op 10 juni 2009 stuurde de minister van Financiën een brief waarmee hij de Tweede Kamer informeerde over het onderhandelingsresultaat over de leningovereenkomst met IJsland.⁵⁴

De leenovereenkomst, waarover op 5 juni overeenstemming is bereikt, is door de IJslandse autoriteiten op internet geplaatst. Ook enkele ondersteunende documenten, waaronder de in oktober 2008 tot stand gekomen MOU met de Nederlandse overheid, zijn op die manier openbaar gemaakt.

Enkele belangrijke elementen uit de leenovereenkomst vatten we als volgt samen:

- Het bedrag van de lening is vastgesteld op € 1 329 242 850;
- De eerste zeven jaar hoeft IJsland geen aflossingen of rente te betalen (*grace period*). Als uit de boedel van Landsbanki uitbetalingen plaatsvinden aan het IJslandse garantiefonds, dan zullen die naar evenredigheid worden uitgekeerd aan Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Het bedrag dat na zeven jaar nog uitstaat zal in 32 kwartaaltermijnen worden afgelost. Dat betekent een totale looptijd van de lening van vijftien jaar, te rekenen vanaf juni 2009;
- De rentevoet van de lening bedraagt 5,55% per jaar. De verschuldigde rente wordt in de eerste zeven jaar aan de hoofdsom toegevoegd. Vanaf het zevende jaar zal de opgebouwde rente in kwartaaltermijnen worden afgedragen;
- De IJslandse overheid garandeert de terugbetaling van de lening en de rentebedragen na het zevende jaar.

Om de overeenkomst van kracht te laten worden, is het nodig dat het IJslandse parlement de garantie autoriseert die de IJslandse regering uit hoofde van de overeenkomst afgeeft. In de zomer van 2009 heeft het IJslandse parlement uitvoerig gedebatteerd over de aanvullende voorwaarden bij deze autorisatie. Op 28 augustus 2009 heeft het IJslandse parlement ingestemd met de garantie onder enkele aanvullende voorwaarden die een versoepeling zouden betekenen van de oorspronkelijke voorwaarden. Dit heeft opnieuw tot overleg met de IJslandse regering geleid om een oplossing voor de ontstane situatie te bereiken.

Op 19 oktober 2009 is een nader akkoord tot stand gekomen met de IJslandse regering over de lening voor de afwikkeling van de depositogaranties rond Icesave. Volgens de berichtgeving van het Ministerie van Financiën voorzien de nieuwe afspraken erin dat de jaarlijkse terugbetaling wordt beperkt tot een limiet van 2% van de cumulatieve groei van het bruto binnenlands product van IJsland. Dat kan tot gevolg hebben dat de lening na 2024 nog doorloopt, als dan niet het gehele bedrag van de lening is afgelost. In onze volgende rapportage over de kredietcrisis zullen we dieper in kunnen gaan op de details van dit aanvullende akkoord.

6.3 Vergelijking leenovereenkomst met MOU

De leningovereenkomst van juni 2009 wijkt op verschillende onderdelen af van de voorwaarden die waren vastgelegd in het MOU van oktober 2008. Het MOU ging uit van een rente van 6,7% in plaats van 5,55%. De looptijd

⁵⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 204.

van de lening volgens het MOU zou in totaal dertien jaar zijn, waarvan drie jaar als *grace period*. De leningovereenkomst van juni 2009 kent een *grace period* van zeven jaar en een aflossingperiode van acht jaar, zodat de totale looptijd op vijftien jaar uitkomt.

De leningovereenkomst van juni 2009 heeft voor de Nederlandse Staat minder gunstige voorwaarden, omdat in het onderhandelingsproces met de IJslandse overheid, waarin ook de Britse overheid participeerde, concessies gedaan moesten worden om tot overeenstemming te komen. De in oktober 2008 in het MOU vastgelegde voorwaarden bleken niet langer haalbaar. Het verschil van 1,15% in de rentevoet impliceert dat de Nederlandse Staat over de totale looptijd onder de voorwaarden van de leenovereenkomst van juni 2009 nominaal bijna € 290 miljoen minder aan rente ontvangt, ofwel gemiddeld ruim € 19 miljoen per jaar. Dit scenario doet zich voor als in de eerste zeven jaar geen aflossingen plaatsvinden en de lening daarna in 32 kwartaaltermijnen wordt afgelost. Als er in de eerste zeven jaar van de lening wel aflossingen plaatsvinden, dan heeft dit een matigend effect op het verschil in renteontvangsten.

Het is aannemelijk dat het nadere akkoord van 19 oktober 2009 (zie § 6.2) van invloed zal zijn op de renteontvangsten voor de Nederlandse Staat. Hoe groot dit effect zal zijn, is afhankelijk van het uiteindelijke schema waarin de aflossingen plaatsvinden. Daarover zal pas op langere termijn duidelijkheid ontstaan.

7 BACK-UPFACILITEIT ING

Aard interventie: Om het vermogensbeslag van gesecuritiseerde hypothekenportefeuilles voor ING te beperken, is na overleg met DNB een constructie (back-up faciliteit) bedacht, die een deel van de verlies- en winstkansen van de portefeuille overdraagt aan de staat. De rijksauditdienst heeft de back-upfaciliteit voor de verantwoording gekwalificeerd als een aangegane verplichting.

Datum: 26 januari 2009

Bedrag: De waarde van de gesecuritiseerde hypothekenportefeuille werd bij het aangaan van het arrangement na afwaardering gesteld op circa \$ 35 miljard (€ 27 miljard). De Nederlandse Staat draagt het risico voor 80% daarvan, ter waarde van ongeveer \$ 28 miljard, ofwel € 22 miljard.

7.1 Inleiding

Op 26 januari 2009 is een *Term Sheet Illiquid Assets Back-up Facility Agreement* (back-upfaciliteit) tussen ING en de staat tot stand gekomen. De back-upfaciliteit moet worden gezien in het licht van het reduceren van onzekerheden over niet liquide activa van financiële instellingen als ING. De back-upfaciliteit is een constructie van kasstromen die een kooptransactie simuleert. De kasstromen worden berekend in dollars. Door deze faciliteit verdelen de staat en ING de winsten en verliezen (risico's) van de hypothekenportefeuille in de verhouding 80% (staat) – 20% (ING).

7.2 Voorwaarden in de overeenkomst(en)

7.2.1 Financiële voorwaarden

De *Term Sheet* is verder uitgewerkt in de zogeheten *Long documentations*, die op 31 maart 2009 zijn getekend. Een brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer⁵⁵ vermeldt dat de overeenkomst een constructie is met verschillende kasstromen. Over en weer worden daarbij verschillende *fees* betaald. Deze financiële voorwaarden zijn opgenomen in de *Term Sheet* en worden in de *Long documentations* verder gespecificeerd.

Op 26 oktober 2009 heeft de minister van Financiën bekendgemaakt dat de staat, in het kader van het herstructureringsplan, met ING overeen is gekomen dat de afgesproken *fees* zullen worden aangepast.⁵⁶ Uit deze wijzigingen vloeit voor de staat in beginsel een financieel voordeel voort ten opzichte van de eerdere voorwaarden. Deze aanpassingen waren volgens de minister noodzakelijk om aan de zogeheten *impaired assets* mededeling van de EC te kunnen voldoen.⁵⁷ Deze mededeling stelt criteria voor overheidsinterventies die afwaarderingen van portefeuilles (activa) van financiële instellingen beogen te voorkomen. In onze volgende rapportage zullen we nader ingaan op deze aanpassingen van de overeenkomst.

⁵⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 95.

⁵⁶ Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer, kenmerk FIN/2009/0268U.

⁵⁷ Zie ook de brief van 3 november 2009 van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer, kenmerk BFI/2009/327 U.

De volgende tabel geeft een overzicht van de kasstromen op basis van de *Long documentations*.

Tabel 7.1 Kasstromen op basis van *Long documentations*

	Betreft	Regeling
ING -> staat		
Kasstromen uit portefeuille	kasstromen: rente, (vervroegde) aflossingen	80% van de inkomsten uit de portefeuille
Garantie fee	voor het overnemen van risico	jaarlijks 0,55% over het (afbouwend) staatsdeel
staat -> ING		
<i>Management fee</i>	voor beheer van de portefeuille	jaarlijks 0,25% over het (afbouwend) staatsdeel
<i>Funding fee</i>	voor financiering van de portefeuille	jaarlijks vast 3,5 % over het (afbouwend) staatsdeel + variabele component*
	voor aflossing van de portefeuille (totaal \$ 28 miljard)	verplichte aflossing per jaar volgens vooraf overeengekomen schema

* Op basis van London InterBank Offered Rate (LIBOR) + 50 basispunten (= 0,5%)

In beginsel is het mogelijk dat er tot 2048 kasstromen kunnen blijven bestaan tussen ING en de staat vanuit de back-upfaciliteit. De back-upfaciliteit kan eerder worden beëindigd als de staat en ING overeenstemming bereiken over de marktwaarde waartegen de uitstaande portefeuille kan worden overgedragen. De staat en ING zullen jaarlijks de mogelijkheid bespreken om de back-upfaciliteit te beëindigen.

7.2.2 Niet-financiële voorwaarden

Naast de financiële voorwaarden, zijn er ook andere voorwaarden aan de back-upfaciliteit gesteld, met name op het terrein van governance, inclusief het beloningsbeleid. De voorwaarden op dit gebied die al zijn verbonden aan de kapitaalverstrekking aan ING van € 10 miljard blijven gedurende de gehele periode van de back-upfaciliteit van kracht. De raad van bestuur van ING ziet voor 2009 af van alle bonussen en voor de periode erna tot er een nieuw beloningsbeleid is vastgesteld. De twee commissarissen van overheidswege dienen in te stemmen met de benoeming van de *chief executive officer* bij ING.

Verder committeert ING zich om € 25 miljard extra krediet te verlenen aan consumenten en bedrijven in Nederland. ING blijft ook het betalingssysteem PIN voeren⁵⁸ en ING zal voor € 10 miljard proactief gebruikmaken van de garantiefaciliteit van € 200 miljard. De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer medegedeeld dat het voorwaarden zijn waaraan ING zichzelf op eigen initiatief heeft gecommitteerd.⁵⁹

Tot slot zal ING, naast de back-upfaciliteit, nog aanvullende maatregelen nemen om de zogeheten *Risk Weighted Assets*⁶⁰ te verminderen met 3%. In dit kader zal ING de balans verkorten, risico's terugbrengen, onderdelen verkopen en eigen vermogen proberen vrij te maken.

⁵⁸ Als ook andere financiële instellingen het PIN-systeem handhaven.

⁵⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 97.

⁶⁰ De activa gewogen naar risico; toegepast bij de berekening van minimaal aan te houden kapitaal.

7.3 Beheer en toezicht

7.3.1 Beheer bij ING

De verantwoordelijkheid voor het beheer en de beheersmaatregelen rondom de faciliteit ligt in eerste instantie bij ING. De Nederlandse Staat betaalt ING daarvoor een *management fee*.

Op basis van het contract levert ING maandelijks rapportages waaruit relevante marktontwikkelingen en de ontwikkeling van de portefeuille blijken. Zo worden er maandelijks cashflowrapportages en kwalitatieve rapportages opgeleverd.

Het contract biedt de mogelijkheid om de rapportages (beperkt) aan te passen aan de wensen van de staat. Daarnaast notificeert ING de staat over veranderingen in de rating en verliezen en worden twee keer per jaar kasstroomprognoses aangeleverd.

Een extern adviesbureau heeft in opdracht van het Ministerie van Financiën onderzoek gedaan naar de zogeheten *key controls* bij ING voor het beheren van de portefeuille. Deze *key controls* zijn voorwaarden waaraan de interne controleomgeving van ING minimaal dient te voldoen om de belangen van de staat in de portefeuille te kunnen waarborgen. De procedures en beheersmaatregelen uit de ING controleomgeving moeten niet alleen adequaat zijn beschreven, maar ook in de praktijk actief worden toegepast. Het Ministerie van Financiën ontvangt van de raad van bestuur van ING jaarlijks een verklaring. In deze management-verklaring is opgenomen dat:

- de verstrekte informatie via de overeengekomen rapporten accuraat, volledig en niet misleidend is;
- het beheer is uitgevoerd volgens overeengekomen procedures.

Deze verklaring van ING vormt een basis voor de staat om zelf in control te zijn.

Op grond van het contract is ING verplicht de auditdiensten van de staat zo nodig toegang te verlenen om controle uit te voeren op de kasstromen uit hoofde van de back-upfaciliteit.

7.3.2 Taken van het Agentschap

Het Ministerie van Financiën was per 30 september 2009 nog steeds bezig met de organisatorische opzet van de activiteiten die voortvloeien uit de back-upfaciliteit. Het Agentschap van het Ministerie van Financiën is inmiddels belast met verschillende taken voortvloeiend uit de back-upfaciliteit, zoals bijvoorbeeld de maandelijkse betaling, de begroting en verantwoording van kasstromen en het bespreken van operationele zaken in het *Operating Committee* (zie § 7.3.3).

Het Agentschap heeft voor de inbedding van de werkzaamheden voor de uitvoering van het contract zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de bestaande organisatiestructuur. De eerste maanden van 2009 heeft het Agentschap gebruikt voor het inrichten van de operationele werkzaamheden. Inmiddels wordt er gewerkt aan de inrichting van de begroting en verantwoording en het opbouwen van de administratie- en informatiesystemen. Verder werkt het Agentschap aan een risicoanalyse betreffende de uitvoering van het contract, die voor het einde van 2009 gereed moet zijn.

Het Agentschap heeft de laatste maanden specifieke kennis opgebouwd, waardoor het in staat is de rapportages te analyseren, de performance van de portefeuille in grote lijnen te monitoren en op basis daarvan beslissingen rond het beheer te nemen.

De auditdienst heeft de back-upfaciliteit gekwalificeerd als een aangegane verplichting. De Algemene Rekenkamer zal de kwalificatie van de back-upfaciliteit in haar oordeelsvorming betrekken in het kader van het rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën (IXB).

7.3.3 *Het Operating Committee*

Tussen de staat en ING is er voor het beheer van de overeenkomst een maandelijks overleg, het zogeheten *Operating Committee* (OC). Het doel van het OC is onder andere informatie uit te wisselen en opvallende ontwikkelingen te bespreken. Zo worden onder andere afspraken gemaakt over de uitvoering van het contract, de inrichting van het beheer bij ING, de rapportage en het proces van betalingen.

7.3.4 *Toezicht niet-financiële voorwaarden*

De projectdirectie BFI is verantwoordelijk voor de monitoring van de meer algemene afspraken die zijn gemaakt met ING over bijvoorbeeld governance en over de kredietverstrekking aan het Nederlandse bedrijfsleven. ING zal volgens een brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer zelf rapporteren over de naleving van het commitment om € 25 miljard extra krediet te verlenen in Nederland.⁶¹ In zijn brief van 10 juli 2009 aan de Tweede Kamer⁶² gaat de minister van Financiën in op de kredietverstrekking door ING in de periode januari tot en met april 2009. In totaal heeft ING voor ongeveer € 8,8 miljard krediet verleend aan Nederlandse bedrijven en particulieren.⁶³ Bij deze berekening is ING uitgegaan van de nieuwe door haar beschikbaar gestelde kredietlimieten en niet van de mate waarin de beschikbaar gestelde financiële middelen ook direct zijn benut. Over dit laatste bevat de brief van de minister geen nadere gegevens. Volgens informatie van het Ministerie van Financiën zijn de door ING verleende kredietfaciliteiten in de periode januari tot en met juli 2009 opgelopen tot € 15,2 miljard.

Aan de voorwaarde dat ING voor € 10 miljard proactief gebruik zou maken van de garantiefaciliteit van € 200 miljard, heeft de bank voldaan (zie ook § 4.2 van dit rapport).

Bij het toezicht op de niet-financiële voorwaarden van de back-upfaciliteit spelen verder de commissarissen van overheidswege een belangrijke rol.

7.3.5 *Toetsing door de Europese Commissie*

De EC toetst aan de Europese regelgeving voor staatssteun en heeft op 31 maart 2009 laten weten dat een tijdelijke goedkeuring voor zes maanden wordt verleend. In die periode zal nader worden onderzocht of de faciliteit geen elementen van ontoelaatbare staatssteun in zich heeft.

Op 15 september 2009 is bekend geworden dat de EC de goedkeuring tijdelijk heeft verlengd, omdat het nog steeds onduidelijk is of de waardering en de verdeling van de lasten mogelijk tot ontoelaatbare staatssteun hebben geleid. De EC zet de beoordeling van de faciliteit daarom voort.

⁶¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 125.

⁶² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 243.

⁶³ Leningen aan commerciële banken, de Nederlandse Staat, DNB en *intercompany* leningen zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

Zoals aangegeven in § 7.2.1 zijn op 26 oktober 2009 wijzigingen in de financiële voorwaarden van de back-upfaciliteit bekend gemaakt. Het Ministerie van Financiën gaat ervan uit dat de EC op basis van deze voorwaarden goedkeuring zal verlenen aan de back-upfaciliteit. Op 18 november 2009 heeft de EC een bericht uitgegeven dat goedkeuring is verleend aan het herstructureringsplan en aan de back-upfaciliteit voor ING.

7.4 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

Eind september 2009 heeft de minister van Financiën de Tweede Kamer een brief gestuurd over de stand van zaken van de *Illiquid Assets Back-up Faciliteit*.⁶⁴ In deze brief geeft de minister onder andere informatie over de momenten waarop hij de Tweede Kamer in de toekomst wil informeren over het verloop van de transactie en van de resultaten. In het reguliere begrotingsproces bericht de minister de Tweede Kamer in principe vier keer per jaar. In september, in het voorjaar en in het najaar bericht de minister over de ramingen en in mei van elk jaar stuurt hij de Tweede Kamer de verantwoording over het vorige jaar. Deze momenten sluiten niet aan op de momenten waarop ING kwartaalcijfers publiceert. Bij het uitkomen van de kwartaalcijfers van ING voor het tweede kwartaal van 2009 bleek er veel belangstelling van de media voor de ontwikkelingen in dat deel van de portefeuille waarvoor de staat het risico heeft overgenomen. Het komende jaar zal de minister de Tweede Kamer tussentijds, direct na het uitkomen van de kwartaalcijfers van ING, informeren over de resultaten en de betekenis daarvan voor de staat. De formele verantwoording over de transactie blijft de Tweede Kamer jaarlijks in mei ontvangen via het jaarverslag.

7.5 Ontwikkeling van de portefeuille

In zijn brief van 30 september 2009 aan de Tweede Kamer schetst de minister van Financiën een beeld van de ontwikkeling van de resultaten van de transactie. Overeenkomstig het contract vindt de betaling van ING aan de staat eerst plaats en vindt daarna de betaling van de staat aan ING plaats.

De overeenkomst geeft de staat de mogelijkheid om de betalingen naar aanleiding van de prestaties van de portefeuille bij te sturen. De overeenkomst biedt de staat namelijk de ruimte om binnen de vastgestelde bandbreedtes de betalingen aan ING af te stemmen op de ontvangsten voor de staat. Op deze wijze wordt het renterisico beheerst.

In de brief van 30 september 2009 komt naar voren dat het Ministerie van Financiën de kasstromen zo op elkaar afstemt dat een netto resultaat van nul resulteert.

Mede afhankelijk van de ontwikkelingen op de Amerikaanse huizenmarkt leidt de back-upfaciliteit tot winst of verlies voor de staat. Het uiteindelijke resultaat is voornamelijk onzeker.

⁶⁴ Brief d.d. 30 september 2009; kenmerk AGT 2009-2418 M.

8 BELONINGSBELEID FINANCIËLE SECTOR

Bij verschillende interventies van het Ministerie van Financiën zijn governance voorwaarden geformuleerd voor het beloningsbeleid bij de desbetreffende financiële instellingen. Dit speelt bij de deelneming in Fortis/ABN AMRO, de kapitaalverstrekkingen aan ING, AEGON en SNS REAAL, de garantiefaciliteit bancaire leningen (FBNH, ING, Lease Plan Corp., SNS bank en NIBC bank) en de back-upfaciliteit voor ING. In de voorwaarden wordt doorgaans gerefereerd aan een *duurzaam beloningsbeleid* voor de raden van bestuur en het senior management. Vooruitlopend op de formulering van een duurzaam beloningsbeleid heeft de staat in een aantal gevallen beperkingen opgelegd aan de uitbetaling van bonussen en zijn ontslagvergoedingen, in lijn met paragraaf II:2 van *De Nederlandse Corporate Governance Code*, beperkt tot één vast jaarsalaris.

De voorwaarden bij de interventies van het Ministerie van Financiën geven geen verdere uitwerking aan de inhoud van een duurzaam beloningsbeleid. Het onderwerp heeft echter, zowel in Nederland als internationaal, veel aandacht gekregen. In Nederland zijn verschillende publicaties verschenen die in zekere mate een invulling geven aan het begrip «duurzaam beloningsbeleid».

Na een overleg op 30 maart 2009 tussen bestuurders uit de financiële sector en de minister van Financiën is een gezamenlijke verklaring uitgegeven, ook wel aangeduid als het «herenakkoord». De kern van deze verklaring is het vermijden van variabele beloningen (kortetermijnbonussen) die «perverse» prikkels blijken te kunnen zijn. Het beloningsbeleid zal volgens de verklaring duurzamer en gematigder moeten worden. Daarbij gaat het niet alleen om de beloningen voor de raden van bestuur, maar ook voor een groep managers onder dat niveau, die wordt aangeduid met het begrip «senior management».

In het rapport *Naar herstel van vertrouwen* van 7 april 2009 doet de commissie-Maas aanbevelingen voor enkele algemene beginselen van het beloningsbeleid. Volgens de commissie zou het totale inkomen van bankbestuurders iets beneden de mediaan van vergelijkbare functies binnen en buiten de financiële sector moeten liggen. De reden is tot uitdrukking te brengen dat bankbestuurders trendvolgend en niet trendzettend behoren te zijn. De commissie beveelt aan variabele beloningen voor een belangrijk deel te richten op niet-financiële doelstellingen, zoals bijvoorbeeld klanttevredenheid, risk management en integriteit. De commissie beveelt verder aan:

- variabel inkomen in contanten voor maximaal een derde in het jaar van toekenning uit te betalen en twee derde niet eerder dan na drie jaar;
- variabel inkomen maximaal 100% van het vaste inkomen te laten bedragen;
- geen variabel inkomen toe te kennen als er geen winst wordt gemaakt.

In mei 2009 hebben de toezichthouders DNB en AFM de *Principes voor beheerst beloningsbeleid* uitgebracht. Het gaat om in totaal acht principes, die voor een deel in detail zijn uitgewerkt. Volgens deze principes dient het beloningsbeleid van de financiële onderneming de integriteit en soliditeit duurzaam te ondersteunen en rekening te houden met de belangen van klanten en andere stakeholders. Ook besteden de principes aandacht aan de governance van het beloningsbeleid, waarbij de raden van commissarissen een belangrijke rol

hebben. Voorts gaan de principes over de vormgeving van variabele beloningsstructuren. Waar variabele beloningen substantieel kunnen zijn ten opzichte van het vaste salaris, is het van belang dat er voldoende maatregelen zijn ingebouwd om ongewenste prikkelwerking te voorkomen. Dit betekent onder andere een passend maximum voor de variabele beloning ten opzichte van het vaste salaris en een passende tijdshorizon. De principes bevatten geen concrete uitwerking van wat onder passend moet worden verstaan.

In de *Kabinetsvisie toekomst financiële sector* van 10 juli 2009 staat dat AFM en DNB actief gaan toezien op het beloningsbeleid aan de hand van de gezamenlijk geformuleerde principes. De kabinetsvisie geeft aan dat een beheerst beloningsbeleid in de Wet op het financieel toezicht (Wft) of onderliggende regelgeving zal worden verankerd, om AFM en DNB een breed toepasbaar en concreet handvat te bieden voor de handhaving van de beloningsprincipes.

Op 9 september 2009 is de *Code Banken* verschenen, waarin een hoofdstuk over het bezoldigingsbeleid is opgenomen. De Code Banken sluit voor een belangrijk deel aan bij het rapport van de commissie-Maas en bij de principes die de toezichthouders AFM en DNB hebben geformuleerd. Volgens de code bedraagt de ontslagvergoeding voor bestuurders maximaal het jaarsalaris, maar als een bestuurder in zijn eerste benoemingstermijn wordt ontslagen en dit «kennelijk onredelijk» is, kan de ontslagvergoeding maximaal tweemaal het jaarsalaris bedragen. De variabele beloning voor een lid van de raad van bestuur bedraagt maximaal 100% van het vaste inkomen. Voor senior managers bij financiële instellingen bevat de *Code Banken* geen concrete aanwijzingen voor het beloningsbeleid, anders dan de algemene voorwaarden ten aanzien van variabele beloningen en de bepaling dat het beloningsbeleid voor senior managers moet worden goedgekeurd door de raad van commissarissen. Op de *Code Banken* is het «pas toe of leg uit»-beginsel van toepassing. Dat betekent dat afwijkingen mogelijk zijn als banken die motiveren.

9 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Medio december 2009 ontvingen wij een reactie van de minister van Financiën op ons conceptrapport.

De minister geeft aan dat hij met belangstelling kennis heeft genomen van onze tweede rapportage over de kredietcrisis. De interventies welke zijn getroffen in het tweede en derde kwartaal van 2009 zijn volgens hem op een heldere en informatieve wijze in kaart gebracht. Het rapport geeft hem verder geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

De reactie van de minister geeft de Algemene Rekenkamer geen aanleiding tot een nawoord.

Lijst van afkortingen

AFM	Autoriteit Financiële Markten
BFI	Bureau Financiële Instellingen
CP	<i>Commercial Paper</i>
CRI	<i>Capital Relief Instrument</i>
CSA	<i>Consortium Shareholders Agreement</i>
DNB	De Nederlandsche Bank
EC	Europese Commissie
EG	Europese Gemeenschap
EMU	Europese Monetaire Unie
EU	Europese Unie
FBN	Fortis Bank Nederland
FBNH	Fortis Bank Nederland Holding NV
FCC	Fortis Capital Company
FCI	Fortis Corporate Insurance NV
FVN	Fortis Verzekeringen Nederland NV (nu ASR Nederland)
LIBOR	<i>London Interbank Offered Rate</i>
MCN	<i>Mandatory Convertible Note</i>
MCS	<i>Mandatory Convertible Securities</i>
MOU	<i>Memorandum of Understanding</i>
OC	<i>Operating Committee</i>
RBS	Royal Bank of Scotland
RFS	RBS Fortis Santander
RWA	<i>Risk Weighted Assets</i>
Wft	Wet financieel toezicht

Brief van de Algemene Rekenkamer van 17 november 2009

Minister van Financiën
Vice-minister-president
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Datum: 17 november 2009
Betreft: Oprichting ABN AMRO Group N.V.

In uw brief van 29 oktober 2009 verzoekt u om overleg op grond van de artikelen 34 en 96 van de Comptabiliteitswet 2001 over het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon, namelijk de ABN AMRO Group N.V. Dit wordt een moedervenootschap waarin zowel Fortis Bank Nederland als het Nederlandse gedeelte van ABN AMRO zal worden ondergebracht.

Onze reactie gaat in eerste instantie over de controletaak en controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij ABN AMRO Group N.V. We stuiten op een aantal beperkingen in onze bevoegdheden bij toezichthouders in de financiële sector en bij (middellijke) deelnemingen, die we ook ten principale aan de orde willen stellen. We hebben er begrip voor dat het, gezien het spoedeisend karakter van de oprichting van ABN AMRO Group N.V., niet mogelijk zal zijn onze taken en bevoegdheden tijdig via wetgeving te regelen. Wij zijn daarom bereid om als tijdelijke oplossing te accepteren dat u onze taken en bevoegdheden bij ABN AMRO Group N.V. regelt bij overeenkomst, in de veronderstelling dat een en ander bij de aanstaande herziening van de Comptabiliteitswet 2001 formeel wordt geregeld.

1 Bevoegdheden bij moedervenootschap ABN AMRO Group N.V.

Op grond van artikel 91, lid 1a van de Comptabiliteitswet 2001 heeft de Algemene Rekenkamer bevoegdheden bij naamloze en besloten vennootschappen waarvan de Staat het gehele of nagenoeg gehele geplaatste aandelenkapitaal houdt.

Uit de door u ontvangen stukken maken wij op dat in eerste instantie is voorzien in een 100% aandeelhouderschap van de Staat in ABN AMRO Group N.V., maar dat de mogelijkheid wordt opengehouden dat ook private partijen een klein deel van de aandelen in de moedervenootschap verwerven⁶⁵. In dat laatste geval gaat het hoogstwaarschijnlijk om enkele procenten en is naar onze opvatting nog steeds sprake van *nagenoeg* geheel staatsbezit van het aandelenkapitaal⁶⁶.

⁶⁵ Het betreft de private partijen die op dit moment 2,2% van de aandelen in Fortis Bank Nederland Holding in bezit hebben (onder de naam «Fortis Preferred Investments»). De oprichtingsakte van de nieuwe vennootschap laat de mogelijkheid open dat deze belangen worden overgeheveld naar de moedervenootschap ABN AMRO Group N.V.

⁶⁶ Over de uitleg van «nagenoeg geheel» met betrekking tot staatsdeelnemingen hebben wij eerder gecorrespondeerd naar aanleiding van ons rapport Kredietcrisis 2008/2009. U hebt in uw reactie op dit rapport aangegeven hierover met ons overleg te willen voeren. Overleg op ambtelijk niveau staat gepland voor eind november.

Wij concluderen op grond van het bovenstaande dat de Algemene Rekenkamer de taak en bevoegdheid krijgt om onderzoek ter plaatse te kunnen verrichten bij de moedervenootschap ABN AMRO Group N.V. op grond van art. 91, lid 1a van de Comptabiliteitswet 2001.

2 Bijzondere omstandigheid: kredietcrisis

De kredietcrisis brengt nationale overheden ertoe om omvangrijke staatssteun en kredietfaciliteiten te verlenen. Dit brengt bijzondere verantwoordelijkheden en risico's met zich mee ten aanzien van publieke middelen, waarop controle door nationale rekenkamers wenselijk is.

In verschillende landen is daarom besloten de taak en bevoegdheden van rekenkamers parallel te laten lopen met de door overheden genomen maatregelen. Zo heeft in Duitsland het Bundesrechnungshof de taak en bevoegdheden gekregen om onderzoek te doen bij financiële instellingen die staatssteun ontvangen als gevolg van de kredietcrisis. Dit is meteen in oktober 2008 geregeld in het kader van de totstandkoming van de *Finanzmarktstabilisierungsgesetz* en de *Verordnung zur Durchführung des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz*. In de Verenigde Staten heeft het Government Accountability Office eveneens vanaf het begin van het uitbreken van de kredietcrisis de taak/bevoegdheid om in het kader van het *Troubled Asset Relief Program* bij de begunstigden van staatssteun onderzoeken in te stellen.

We constateren dat de Comptabiliteitswet 2001 en uitleg van regelgeving over betrouwbaarheid een aantal beperkingen stellen aan onze onderzoeksbevoegdheden bij ABN AMRO Group N.V.:

1. beperkte bevoegdheden bij verminderd aandelenbezit van de Staat;
2. onderzoeksbevoegdheden bij middellijke deelnemingen (dochter) zijn niet expliciet geregeld;
3. geen inzage in individuele dossiers bij financiële toezichthouders.

2.1 Beperkte bevoegdheden bij verminderd aandelenbezit

De Staat is met betrekking tot de door u aan ons voorgelegde casus voornemens op termijn het belang in de gecombineerde bank te verlagen. Afhankelijk van de interpretatie van het begrip «nagenoeg» zullen daardoor op enig moment onze bevoegdheden verminderen en is door ons geen onderzoek ter plaatse meer mogelijk (art. 91 lid 1b en lid 4 Comptabiliteitswet 2001). Wij kunnen dan alleen nog in beperkte mate stukken opvragen door tussenkomst van de minister (art. 91 lid 4 Comptabiliteitswet 2001). Bij een deelname van de Staat lager dan 5% komen onze bevoegdheden uiteindelijk geheel te vervallen.

Juist in de fase van verlaging van het belang van de Staat kan het belangrijk zijn dat de Algemene Rekenkamer rechtstreeks onderzoek kan blijven doen. Wij dringen er bij u op aan om bij de aanstaande herziening van de Comptabiliteitswet 2001, of zoveel eerder als de verlaging van het staatsbelang in ABN AMRO Group zich aandient, met ons in overleg te treden over de dan toe te passen uitleg van «nagenoeg gehele» danwel een aanpassing van het vereiste van het «gehele of nagenoeg het gehele» staatsbezit van het geplaatste aandelenkapitaal.

2.2 Bevoegdheden bij onderdelen (dochter) niet expliciet geregeld

De huidige Fortis Bank Nederland en het Nederlandse gedeelte van de huidige ABN AMRO worden ondergebracht in ABN AMRO Group N.V. en worden daarmee middellijke staatsdeelnemingen. Volgens de huidige interpretatie van de Comptabiliteitswet 2001 heeft de Algemene Rekenkamer geen bevoegdheden bij middellijke deelnemingen; dit betekent dat wij geen onderzoek kunnen doen bij de dochtermaatschappijen van ABN AMRO Group N.V.

Wij zijn van mening dat de gewijzigde omstandigheden in de financiële sector en de grote belangen van de Staat⁶⁷ daarin het noodzakelijk maken dat expliciet wordt vastgelegd dat de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zich ook uitstrekken tot de dochters van ABN AMRO Group N.V. De holding is nodig om de twee huidige banken juridisch samen te voegen, maar de banken blijven feitelijk intact. Ons inziens is het nodig dat u voor deze concrete casus zodanige maatregelen

⁶⁷ In dit geval gaat het immers om € 4 miljard.

treft dat onze onderzoekstaak en -bevoegdheden zich uitstrekken tot alle dochters van ABN AMRO Group N.V. Vooruitlopend op de aanstaande herziening van de Comptabiliteitswet 2001 heeft u de mogelijkheid dit vast te leggen.

2.3 Geen recht op inzage individuele dossiers bij toezichthouders

Voor onze oordeelsvorming over de genomen maatregelen in het kader van de kredietcrisis is het belangrijk dat wij toegang verkrijgen tot alle informatie die wij daartoe noodzakelijk achten. Op dit moment kan ons de toegang tot individuele dossiers van De Nederlandsche Bank (DNB)⁶⁸ en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) worden ontzegd op grond van de interpretatie van de vertrouwelijkheidswetgeving zoals art. 1:89 van Wet op het financiële toezicht.

Om uitspraken te kunnen doen over de kwaliteit van het door DNB en de andere toezichthouders op de financiële sector uitgevoerde toezicht is toegang tot de individuele dossiers noodzakelijk.

Wij zien geen grond deze beperking te handhaven uit oogpunt van bedrijfsvertrouwelijkheid. De Algemene Rekenkamer heeft ruimschoots ervaring met bedrijfsvertrouwelijke (privacy- en concurrentiegevoelige) en staatsgeheime informatie. De vertrouwelijkheid van gegevens is in ons onderzoek en in ons publicatiebeleid zorgvuldig gewaarborgd. In andere situaties kan de Algemene Rekenkamer wel individuele dossiers inzien, bijvoorbeeld belastingdossiers van natuurlijke personen en rechtspersonen waaronder grote ondernemingen. In de Wet marktordening gezondheidszorg (art. 67, derde lid) is expliciet geregeld dat de geheimhoudingsbepalingen van deze wet geen belemmering mogen vormen voor ons onderzoek. Dit betekent dat wij bijvoorbeeld bij de Nederlandse Zorgautoriteit individuele dossiers kunnen inzien. Het ligt in de rede de uitzonderingspositie van de financiële toezichthouders op dit punt op te heffen.

Wij verzoeken u daarom op korte termijn te regelen dat wij inzage recht hebben in individuele dossiers bij de financiële toezichthouders en dit vervolgens ook in de vernieuwde Comptabiliteitswet 2001 expliciet vast te leggen.

3 Samenvattend

Wij constateren dat de Algemene Rekenkamer onderzoeksbevoegdheden verkrijgt bij de nieuw op te richten vennootschap ABN AMRO Group N.V. Tegelijkertijd stellen we vast dat de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer beperkt zijn waar het gaat om:

- aandelenbezit van de Staat tussen de indicatie «gehele of nagenoeg het gehele» aandelenbezit van de Staat, en «tenminste 5%» aandelenbezit van de Staat;
- de dochterondernemingen van ABN AMRO Group N.V.;
- inzage in individuele dossiers bij toezichthouders op de financiële instellingen.

Wij brengen deze punten onder uw aandacht gelet op de bijzondere omstandigheid van de kredietcrisis en de belangen van de Staat en de daarmee gepaard gaande wijzigingen in de mandaten van rekenkamers in andere, ook Europese, landen.

Wij verzoeken u deze beperkingen op te heffen. Vooruitlopend op een meer structurele regeling en vereiste wettelijke grondslag daarvan bij de

⁶⁸ Sinds enige tijd heeft de Algemene Rekenkamer de bevoegdheid om onderzoek te doen bij DNB. (wijziging art. 91 bij derde wetwijziging Comptabiliteitswet 2001, 29 aug. 2007).

aanstaande herziening van de Comptabiliteitswet 2001, verzoeken wij u onze onderzoekstaak en -bevoegdheden voor ABN AMRO Group N.V. en haar dochters goed te regelen. Dit kan eventueel bij overeenkomst.

Algemene Rekenkamer

Saskia J. Stuiveling,
president

Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Brief van 3 december 2009 van de minister van Financiën

Aan de President van de Algemene Rekenkamer
Mevrouw drs. S.J. Stuiveling
Postbus 20015
2500 EA 's-Gravenhage

Datum: 3 december 2009

Betreft: Bevoegdheden Algemene Rekenkamer bij ABN Amro Group NV

Ons kenmerk: BZ/2009/975 U

Uw brief (kenmerk): 17 november 2009, kenmerk 9009068 R

Geachte mevrouw Stuiveling,

Met uw brief van 17 november jl, kenmerk 9009068 R reageert u op ons verzoek om overleg te hebben over het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon, namelijk de ABN Amro Group NV. U stelt uw bevoegdheden aan de orde bij de ABN Amro Group NV, waarin Fortis Bank Nederland en het Nederlandse deel van ABN Amro zullen worden ondergebracht. Ik neem aan dat u verder geen opmerkingen heeft over de toezichts- en controlestructuur van de ABN Amro Group NV.

Allereerst merk ik op dat ook de minister van Financiën zeer veel waarde hecht aan een goede verantwoording van alle financiële middelen die nodig waren om Fortis en ABN Amro levensvatbaar te houden. De Tweede Kamer en de belastingbetaler hebben er recht op dat onderzocht wordt of deze steun efficiënt is besteed. Dit gemeenschappelijke belang moet ertoe leiden dat de vorming van de nieuwe ABN Amro Group NV geen beletsel gaat vormen voor verder onderzoek. De oprichting van de ABN Amro Group NV zal dus geen verandering brengen in uw huidige bevoegdheid om onderzoek te doen bij Fortis Bank Nederland en het Nederlandse deel van ABN Amro. Straks vormen Fortis Bank Nederland en het Nederlandse deel van ABN Amro een 100% dochter van de nieuwe ABN Amro Group NV.

Een bepaling van bovengenoemde strekking zal ik in een wettelijke regeling opnemen. Zolang die wet nog niet van kracht is, zullen we afspraken maken om te voorkomen dat u uw onderzoek niet uit kunt voeren. Ik verwacht hier geen problemen.

Essentieel in de beoordeling of de steun goed is aangewend is het vervreemdingsproces. Op dit moment is nog niet goed in te schatten hoe dat proces gaat verlopen. Het lijkt mij verstandig om voorafgaand aan een vermindering van het belang van de Staat in de Amro Group NV met u te overleggen hoe uw bevoegdheden vorm kunnen krijgen. Graag zullen mijn medewerkers met de uwe hierover van gedachten wisselen.

Europese richtlijnen beperken de speelruimte van de nationale overheden om inzage te geven in individuele dossiers van de financiële instellingen bij DNB en AFM. Het thans geldende geheimhoudingsregime, verwoord in artikel 1:89 van de Wet op het financieel toezicht, vormt conform de achterliggende Europese wetgeving een gesloten stelsel met precies gedefinieerde uitzonderingen. Hierdoor zie ik op dit moment weinig ruimte om u de gevraagde bevoegdheid te geven. Uiteraard zeg ik ook

voor dit onderwerp toe dat mijn medewerkers met uw medewerkers naar de interpretatieruimte van deze richtlijn zullen kijken.

In de tussentijd zullen we uiteraard alle medewerking verlenen aan het Remedyonderzoek.

Ik vertrouw erop dat mijn toezeggingen voldoende waarborgen dat u uw onderzoek kunt uitvoeren.

Hoogachtend,

Wouter Bos
Minister van Financiën