

Vergaderjaar 2012–2013

33 532

Nationalisatie SNS REAAL

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 maart 2013

Met mijn brief van 1 februari jl. (Kamerstuk 33 532, nr. 1) en het daaropvolgende debat op 6 februari jl. (Handelingen II, 2012/13, nr. 49, debat over de nationalisatie van SNS REAAL) heb ik u geïnformeerd over de nationalisatie van SNS REAAL die ik op 1 februari jl. op grond van de Interventiewet heb uitgevoerd.

De Tweede Kamer heeft uitvoerig met mij stilgestaan bij de nationalisatie van SNS REAAL en de overwegingen die daaraan ten grondslag lagen – het zeker stellen van de financiële stabiliteit van Nederland – bij mij en bij de prudentiële toezichthouder De Nederlandsche Bank (DNB) waarmee ik in nauw overleg heb besloten tot deze nationalisatie. Belangrijke afwegingen zoals ten aanzien van de noodzaak tot ingrijpen, de aard van de ingreep, afgevalen alternatieven en de consequenties van de ingreep voor de begroting zijn in de brief en het debat uitvoerig aan de orde gekomen.

Deze ingreep is verstrekkend en behelsde de inzet van de Interventiewet voor de eerste keer. Zoals in het Kamerdebat aangegeven, hecht ik daarom aan een grondige evaluatie van de rol van mijn ministerie in het proces in aanloop naar de nationalisatie en de nationalisatie zelf.

De Raad van Commissarissen van DNB (RvC) hecht er ook aan dat er bij DNB een evaluatie van de ingreep wordt verricht. Met de inwerkingtreding van de Wet versterking governance DNB op 16 februari 2012 is de rol van de RvC op het terrein van het prudentiële toezicht uitgebreid. Voor dat moment had de RvC geen specifieke taak in deze. De RvC houdt eerst sinds 16 februari 2012 op grond van de Bankwet 1998 intern toezicht op het beleid van DNB ter uitvoering van de prudentiële toezichttaak. Ik ondersteun dit initiatief tot zelfevaluatie vanuit de interne toezichthouder bij DNB. Het sluit aan bij mijn voornemen om ook een evaluatie te verrichten in deze kwestie naar mijn eigen ministerie.

Dit betekent dat er, zoals ik eerder aan de Kamer heb gezegd, parallel doch samenhangend twee evaluaties zullen worden uitgevoerd. Op het ministerie van Financiën en bij DNB zal gelijktijdig een evaluatie plaatsvinden. Zowel de RvC van DNB als ik zal hiertoe opdrachtgever zijn. De RvC van DNB en ik hebben nauw overlegd over de inrichting van deze evaluatie zoals blijkt uit bijgevoegde onderzoeksopdracht. Dit overleg zal bijdragen aan een eenduidige evaluatie waarin belangrijke vragen die naar voren zijn gekomen en die in de Tweede Kamer leven, geadresseerd worden.

Evaluatiecommissie nationalisatie SNS REAAL

Ik heb samen met de RvC het voornemen de evaluatie te laten uitvoeren door onafhankelijke kundige derden die met objectiviteit de nationalisatie van SNS REAAL en hetgeen daaraan vooraf ging bij zowel DNB als het departement kunnen beoordelen. Hiertoe zal ik op korte termijn een evaluatiecommissie instellen. De RvC van DNB en ik hebben de heer mr. R.J. Hoekstra en de heer prof. dr. J.M.G. Frijns bereid gevonden om deze evaluatie te verrichten. Zij zullen als evaluatoren samen de evaluatiecommissie nationalisatie SNS REAAL (ENS) vormen. Het staat hun vrij daarbij externe expertise te betrekken.

Onderzoeksvraag en -periode

De onderzoeksvraag ziet kortweg op de tijdigheid en toereikendheid van zowel het handelen van DNB als van het ministerie van Financiën ten aanzien van SNS REAAL. Ook de samenwerking tussen DNB en het ministerie van Financiën is daarbij van belang. Deze centrale onderzoeksvraag vormt de basis voor de beide deelonderzoeken bij DNB en het ministerie van Financiën. De ENS zal de onderzoeksvraag beantwoorden en waar nodig op basis van haar bevindingen aanbevelingen kunnen doen. Voor een nadere uitwerking van het onderzoek verwijs ik u naar de bijlage bij deze brief. Tevens vindt u in deze bijlage een nadere uitwerking van de onderzoeksvraag voor DNB, welke is opgesteld door de RvC van DNB. Deze uitwerking betreft een nadere specificering van relevante vragen in relatie tot de diverse toezichtaspecten met betrekking tot SNS, en betreft daarbij verschillende fasen in het toezicht. De ENS zal deze tabel ook kunnen gebruiken om, waar dat toepasselijk is, vergelijkbare vragen ten aanzien van het ministerie van Financiën te beantwoorden.

De ENS zal verschillende tijdsperiodes betrekken in haar evaluatie. Deze zullen verschillen voor het ministerie van Financiën en DNB al naar gelang de betrokkenheid van elk in de betreffende periode. De ENS zal haar onderzoek starten bij de voorbereiding en verlening van de verklaring van geen bezwaar door DNB voor de aankoop van Bouwfonds Property Finance B.V. op 19 oktober 2006. Voor het ministerie van Financiën vangt de onderzoeksperiode die de ENS onderzoekt aan bij de staatssteunverlening aan SNS REAAL in 2008. De ENS zal deze steunverlening zelf overigens niet onderzoeken. Deze is al aan de orde geweest in de parlementaire enquête financieel stelsel. Het onderzoek ziet niet op (deel)vragen die aan de orde zijn geweest in het onderzoek van de Parlementaire enquêtecommissie financieel stelsel.

De evaluatieperiode eindigt op 1 februari jl. voor zowel DNB als het ministerie van Financiën, het moment waarop de nationalisatie is verricht. De nog altijd lopende werkzaamheden ten aanzien van het beheer van SNS REAAL door mijn ministerie en het uitgevoerde prudentieel toezicht op de genationaliseerde instelling vormen geen onderdeel van de evaluatie.

In het onderzoek wordt de toepassing van de Interventiewet op SNS REAAL betrokken. De ENS houdt er echter rekening mee dat het ministerie van Financiën in overleg met DNB een algemene evaluatie van de Interventiewet zal uitvoeren. Ik zal u hier binnenkort nader separaat over informeren.

Informatievoorziening en rapportage

Zowel DNB als het ministerie van Financiën zal ten behoeve van de evaluatie uiteraard inzage verlenen aan de ENS in alle informatie die zij onder zich hebben en die betrekking heeft op de onderzoeksvraag. De ENS zal daarbij vertrouwelijkheid moeten betrachten ten aanzien van bedrijfsvertrouwelijke informatie en vertrouwelijke toezichtinformatie die aan de ENS ter kennisgeving wordt verstrekt.

De ENS zal één rapportage opstellen waarin zowel het handelen van DNB als van het ministerie van Financiën op basis van de geformuleerde onderzoeksvraag aan de orde zal komen. De ENS zal haar rapportage aan zowel de RvC van DNB als aan mij verstrekken. Ik zal deze eindrapportage voorts aan de Tweede Kamer doorgeleiden.

Timing

Ik heb overlegd met de beoogde evaluatoren. Zij hebben ingeschat dat zij in het najaar van 2013 een rapportage aan de RvC en aan mij kunnen toezenden.

Tot slot

Deze evaluatie is belangrijk voor de RvC als intern toezichthoudend orgaan bij DNB. Ook zal deze evaluatie mij voorzien van nuttige informatie. Tot slot zal deze evaluatie de Tweede Kamer in aanvulling op alle reeds verstrekte informatie voorzien van een gedegen analyse die bijdraagt aan de verantwoording die aan de Kamer wordt afgelegd. Dit rapport kan daarmee ook de basis vormen voor mogelijke maatregelen die nodig zijn om eventuele knelpunten die uit de evaluatie naar voren komen te adresseren.

De minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

Onderzoeksvraag

Centrale onderzoeksvraag

Hebben DNB en het ministerie van Financiën, afzonderlijk van elkaar en in samenwerking, tijdig en toereikend gereageerd op informatie, signalen en ontwikkelingen in de financiële positie van SNS REAAL?

Onderzoeksvragen deelonderzoek DNB

- a. Heeft DNB op tijd gereageerd op signalen over de financiële positie van SNS?
- b. Heeft DNB adequate en evenwichtige besluiten over de problemen genomen?
- c. Heeft DNB adequaat gehandeld om afgewogen en effectieve oplossingen te realiseren en hanteerde ze daartoe passende instrumenten?

Bijzondere aandachtspunten voor de evaluatoren jegens DNB

- De vvgb-verlening voor Bouwfonds Property Finance BV.
- Het beleid van DNB ten aanzien van (de afbouw en het management van) de vastgoedportefeuille van SNS PF.
- Correcte identificatie van risico's op groeps-, bank- en verzekeringsniveau.
- Afgewogen besluitvorming over de eindoplossing voor SNS als groep, bank en verzekeraar.
- Zorgen de reeds door DNB geïmplementeerde veranderingen in het toezichtbeleid voor voldoende waarborgen dat geconstateerde knelpunten in de toekomst op een effectieve manier worden aangepakt?

Onderzoeksvragen deelonderzoek ministerie van Financiën

- a. Heeft het ministerie van Financiën op tijd gereageerd op signalen over de financiële positie van SNS?
- b. Heeft het ministerie van Financiën adequate en evenwichtige besluiten over de problemen genomen?
- c. Heeft het ministerie van Financiën adequaat gehandeld om afgewogen en effectieve oplossingen te realiseren en hanteerde het daartoe passende instrumenten?

Bijzondere aandachtspunten voor de evaluatoren jegens het ministerie van Financiën

- Alertheid op de situatie bij SNS Reaal als systeemrelevante bank.
- De betrokkenheid van het ministerie van Financiën vanuit de in 2008 verleende staatssteun bij SNS REAAL en haar soliditeit.

Overige aandachtspunten

- De verhouding en rolverdeling tussen DNB en het ministerie van Financiën ten aanzien van SNS REAAL en de samenwerking tussen beiden.
- De wijze waarop de mogelijke oplossingen voor SNS REAAL door zowel DNB als het ministerie van Financiën zijn onderzocht en de wijze waarop de oordeelsvorming hierover tot stand kwam.
- De inhuur van externe expertise.
- De toereikendheid van het wettelijk toezichtinstrumentarium waaronder de Interventiewet om ten aanzien van SNS REAAL adequaat in te kunnen grijpen.

Nadere uitwerking onderzoeksvragen deelonderzoek DNB

De onderzoeksvragen kunnen worden beantwoord per fase in het dossier:

- fase 1: beursgang en vvgb-verlening voor aankoop property finance in 2006;
- fase 2: de periode tussen de vvgb-verlening en de staatsteunverstrekking eind 2008;
- fase 3: de periode van de staatsteunverstrekking tot start intensivering van de gesprekken met het ministerie van Financiën (december 2011);
- fase 4: start interventie tot nationalisatie begin 2013.

In onderstaande tabel is per vraag/fase een aantal hulpvragen opgenomen die kunnen helpen bij de beoordeling. Daarbij is relevant dat zich sinds 2006 ontwikkelingen hebben voorgedaan, zowel op het terrein van beleid en regelgeving als in de organisatie van toezicht. Het is daarom zinvol om te onderzoeken of in de huidige opzet in een vergelijkbare situatie nu andere besluiten en acties zouden worden genomen, leidend tot betere uitkomsten.

Onderstaande hulpvragen kunnen ook gebruikt worden om, waar dat toepasselijk is, vergelijkbare vragen ten aanzien van het ministerie van Financiën te stellen.

Tabel – hulpvragen deelonderzoek DNB (waar toepasselijk ook te betrekken op het ministerie van Financiën)

	1. Vvgb-verlening	2. Periode tot Staatssteun	3. Staatssteun tot start interventie (december 2011)	4. Start interventie tot nationalisatie
1. Heeft DNB op tijd gereageerd op signalen over de financiële positie van SNS?	Heeft DNB bij de beoordeling van de beursgang en aankoop van property finance de gevolgen voor het bedrijfsmodel, de strategie, het gedrag en de cultuur van SNS meegewogen in haar toezicht?	Heeft DNB de risico's van SNS op groeps-, bank- en verzekeringsniveau sinds de overname van Bouwfonds tijdig geïdentificeerd en zorgvuldig beoordeeld? Was in het toezicht op SNS voldoende oog voor het gedrag van de beleidsbepalers?	Heeft DNB tijdig geïdentificeerd dat SNS niet meer levensvatbaar was?	Is het financiële systeem gedurende het bereiken van een oplossing voor SNS in gevaar geweest?
2. Heeft DNB adequate en evenwichtige besluiten over de problemen genomen?	Was er een goede juridische en economische onderbouwing voor de vvgb verlening van property finance op basis van de toen geldende criteria? Was er een afgewogen besluitvorming met betrekking tot de vvgb verlening van property finance?	Heeft DNB in de aanloop naar het verzoek om staatsteun adequate en evenwichtige afwegingen t.a.v. SNS gemaakt?	Was er voldoende grondslag voor het afgeven van een verklaring van levensvatbaarheid door DNB aan de EC? Heeft afgewogen besluitvorming plaatsgevonden over het tempo en de mate van afbouw van de vastgoedportefeuille?	Heeft er een afgewogen besluitvorming over de eindoplossing voor SNS als groep, bank en verzekeraar plaatsgevonden? Waren de alternatieven inderdaad niet levensvatbaar?
3. Heeft DNB adequaat gehandeld om afgewogen en effectieve oplossingen te realiseren en hanteerde ze daartoe passende instrumenten?	Heeft DNB actie ondernomen op geïdentificeerde tekortkomingen bij SNS?	Heeft DNB voldoende indringend en vasthoudend opgetreden om de geïdentificeerde risico's te mitigeren?	Heeft DNB vervolgens voldoende actie ondernomen om te komen tot een eindoplossing voor SNS en is tussentijds voldoende gestuurd op het versneld laten afbouwen van haar vastgoedportefeuille?	Heeft DNB effectief opgetreden in het zoeken naar een levensvatbare oplossing voor SNS als groep, bank en verzekeraar? Had eerder ingrijpen tot een betere/goedkopere oplossing kunnen leiden?

Als hulpmiddel bij het onderzoek kan gekozen worden uit verschillende beginselen van goed toezicht, gebaseerd op bijvoorbeeld aanbevelingen van het IMF voor goede toezichtaanpak. Deze definieert goed toezicht als i) indringend, ii) kritisch en proactief, iii) volledig, iv) adaptief, en v) vasthoudend). Als nadere invulling van de IMF standaard kan gebruik

gemaakt worden van internationale toezichtstandaarden zoals de Basel Core Principles voor effectief banktoezicht van de BCBS.

Lessen van casusspecifieke bevindingen voor het gevoerde beleid

De evaluatie van de SNS casus kan vervolgens gebruikt worden ten behoeve van het opstellen van relevante bevindingen voor het toezicht van DNB, een nadere invulling van de interne toezichttaak van de RvC op de algemene gang van zaken en het door de Directie gevoerde toezichtbeleid. Dit kan plaatsvinden op basis van onderstaande vragen, te stellen binnen de context van de SNS casus:

- Welke hervormingen heeft DNB naar aanleiding van eerdere externe evaluaties doorgevoerd? Geeft dit een juiste invulling van de aanbevelingen? Welke nieuwe of aanvullende inzichten biedt de ervaring van de SNS casus tot aanscherping of wijziging van dat beleid?
- Zorgt de nieuwe toezichtaanpak Focus! ervoor dat het proces voor vvgb-verlening en het toezicht op het gebied van risico-identificatie, besluitvorming en interventie effectief is vormgegeven?
- Heeft het ingezette traject van cultuurverandering binnen DNB dat vanaf 2010 is geïmplementeerd, eraan bijgedragen dat er voldoende waarborgen zijn dat geconstateerde knelpunten op een meer effectieve manier worden aangepakt?
- Welke veranderingen in de «Interventiewet» zijn noodzakelijk, gelet op de verschillende rollen die DNB en de Minister van Financiën hebben en de interactie tussen het Ministerie van Financiën en DNB in de SNS casus?