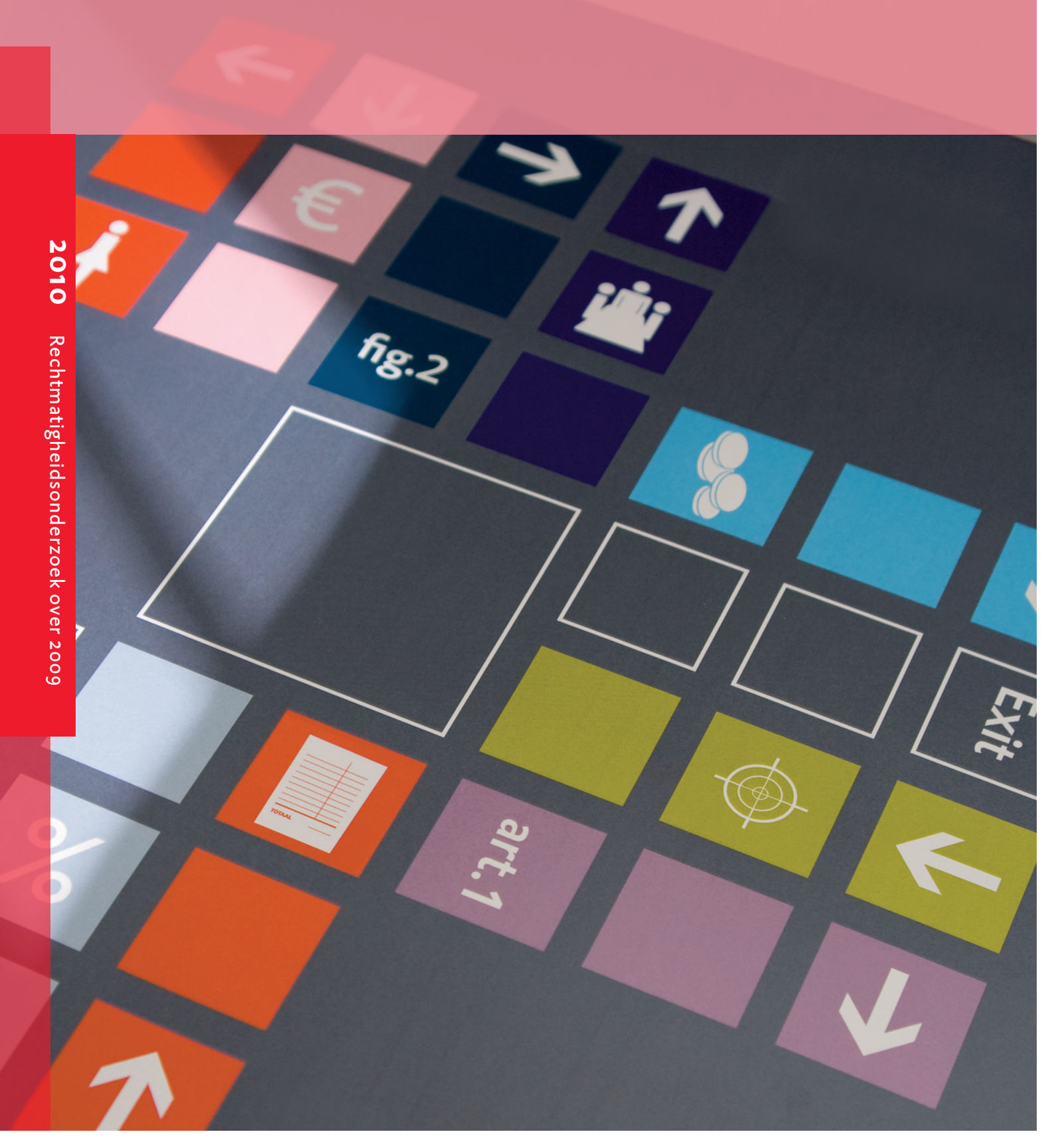




Rapport bij het Jaarverslag 2009

Nationale Schuld (IXA)

2010 Rechtmatigheidsonderzoek over 2009



Vergaderjaar 2009–2010

32 360 IXA

Jaarverslag en slotwet Nationale Schuld 2009

Nr. 2

RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2009 VAN NATIONALE SCHULD (IXA)

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 mei 2010

Hierbij bieden wij u het op 7 mei 2010 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2009 van Nationale Schuld (IXA)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Over dit onderzoek	5
1.2	Over Nationale Schuld	5
2	Kwaliteitskaart	7
2.1	Toelichting op het instrument kwaliteitskaart	7
2.2	Toelichting op de kwaliteitskaart van Nationale Schuld	9
3	Oordelen over het jaarverslag	10
3.1	Oordeel over de financiële informatie	10
3.2	Oordeel over saldibalans en toelichting	10
3.3	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering	11
3.4	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid	12
4	De kredietcrisis in 2009	13
4.1	De rechtmatigheid van de maatregelen	13
4.1.1	Aanpassing artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001	13
4.1.2	Overzicht van de maatregelen	14
4.1.3	Deelnemingen Fortis en RFS/ABN AMRO	15
4.1.4	Back-upfaciliteit ING	19
4.1.5	Kapitaalverstrekkingfaciliteit	20
4.1.6	Garantiefaciliteit bancaire leningen	22
4.1.7	Voorfinanciering uitkering depositogarantieregeling IJsland	22
4.2	Getrouwe weergave	23
4.3	Bedrijfsvoering: stappen gezet bij verbetering beheer en toezicht	24
5	Reactie minister van Financiën	28
	Overzicht fouten en onzekerheden niet van toepassing	29
	Gebruikte afkortingen	30
	Literatuur	31

1 INLEIDING

In dit rapport presenteren wij de resultaten van ons rechtmatigheids-onderzoek bij het jaarverslag van het begrotingshoofdstuk Nationale Schuld (IXA).

Hieronder gaan we eerst in op onze onderzoeksaanpak en wijze van rapporteren. Daarna volgt een korte beschrijving van Nationale Schuld. In hoofdstuk 2 tonen we de kwaliteitskaart van Nationale Schuld. De kwaliteitskaart is bedoeld om de uitkomsten van ons rechtmatigheids-onderzoek op een compacte manier te presenteren en plaatst de geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden in de bedrijfsvoering in het licht van de totale bedrijfsvoering van het ministerie. In hoofdstuk 3 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2009 van Nationale Schuld. In hoofdstuk 4 staan we stil bij de maatregelen die de regering heeft genomen om de kredietcrisis te bestrijden. In hoofdstuk 5 ten slotte staat de reactie van de minister van Financiën op dit onderzoek, en ons nawoord.

1.1 Over dit onderzoek

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheids-onderzoek bij het Rijk. Wij doen dit onderzoek uit hoofde van onze wettelijke taak zoals beschreven in de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001).

Wij gaan elk jaar na of de informatie in de jaarverslagen over het gevoerde beleid, over de bedrijfsvoering en over de financiën tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed is weergegeven in de jaarverslagen.

Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering zelf. Hiervoor gaan we onder andere na of het financieel beheer en het materieelbeheer voldoen aan de eisen die de CW 2001 (art. 82) stelt.

De bedrijfsvoering van Nationale Schuld is onderdeel van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën, waarover wij rapporteren in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën (IXB)*.

In ons rapport bij het jaarverslag melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden, als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die naar hun aard de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden.

Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand gekomen is (dat wil zeggen: het begrotingsgeld is niet volgens de regels ontvangen of uitgegeven), of die niet *deugdelijk is weergegeven* (dat wil zeggen: er is geen goede verantwoording over afgelegd in het jaarverslag).

Van «onzekerheden» spreken we wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Een afkortingenlijst voor dit rapport vindt u in de bijlagen.

1.2 Over Nationale Schuld

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 28 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het jaarverslag van Nationale Schuld (IXA).

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

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

De uitgaven en verplichtingen van Nationale Schuld in 2009 bedroegen € 63 miljard en de ontvangsten € 67,5 miljard.

Door de diverse maatregelen die de staat naar aanleiding van de kredietcrisis heeft genomen, liep de staatsschuld in 2008 op tot € 299,7 miljard. Eind 2009 bedraagt de staatsschuld € 301,9 miljard.

In 2008 bedroegen de totale rentekosten die zijn verantwoord op IXA € 10,8 miljard. De rentekosten over 2009 bedragen € 10,4 miljard.

Parallel aan het rechtmatigheidsonderzoek 2009 hebben wij onderzoek gedaan naar de interventies en arrangementen van het Ministerie van Financiën in het kader van de kredietcrisis. Doel hiervan is om de ontwikkelingen en de eventuele afwikkeling en aanpassing van de interventies en arrangementen regelmatig te schetsen.

Het rapport met als titel: *Kredietcrisis: interventies en vervolg. Derde rapportage: vierde kwartaal 2009 en eerste kwartaal 2010* publiceren wij op dezelfde datum als onze rapporten bij het Jaarverslag van het Ministerie van Financiën 2009 (IXB) en het Jaarverslag van Nationale Schuld 2009 (IXA). De laatstgenoemde rapporten bevatten ons oordeel over de verantwoording over en de rechtmatigheid van de kredietcrisismaatregelen in 2009.

2 KWALITEITSKAART

2.1 Toelichting op het instrument kwaliteitskaart

De kwaliteitskaart is een nieuw instrument van de Algemene Rekenkamer, dat we voor het eerst hebben opgenomen in onze rapporten bij de jaarverslagen 2008.


De kwaliteitskaart bestaat uit twee delen. In deel I zijn onze bevindingen gekoppeld aan de begrotingsartikelen. Dit deel van de kaart laat per artikel zien:

- of het begrotingsartikel wordt geraakt door geconstateerde onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën met mogelijk gevolgen voor de rechtmatigheid, de betrouwbaarheid van gegevens of de kwaliteit van beleidsinformatie;
- of wij als gevolg van geconstateerde onvolkomenheden daadwerkelijk fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave hebben geconstateerd;
- of de geconstateerde fouten en onzekerheden de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In deel II van de kwaliteitskaart vormen de organisatieonderdelen en de te beheersen bedrijfsvoeringsprocessen het uitgangspunt. Omdat de bedrijfsvoering van Nationale Schuld wordt gevoerd door het Ministerie van Financiën is dit deel van de kwaliteitskaart niet van toepassing.

Voor een verdere toelichting op het instrument kwaliteitskaart verwijzen wij naar onze website: www.rekenkamer.nl. Hier vindt u achtergrondinformatie over de kwaliteitskaart en over de gehanteerde criteria en ordeningsprincipes.

Kwaliteitskaart 2009 deel I
begrotingsartikelen Nationale Schuld

Zie AAL punt:							Tolerantiegrenzen overschreden?	Artikelniveau
<p> artikel dat gevolgen kan ondervinden van de onvolkomenheid (mogelijke gevolgen voor bijvoorbeeld rechtmatigheid, betrouwbaarheid gegevens of doelrealisatie)</p> <p> artikel waar fouten of onzekerheden in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave zijn geconstateerd als gevolg van de onvolkomenheid</p>	Onvolkomenheid bij:							
Beleidsartikelen			 Bedrijfsvoering				 Financiële info	
Art. nr.	Omschrijving	Uitgaven (x1.000)						
01	Financiering Staatsschuld	€ 44.979.939						nee
02	Kasbeheer	€ 17.996.032						nee
Niet-beleidsartikelen								
Art. nr.	Omschrijving							
03	Nominaal en onvoorzien	€ -						nee
Tolerantiegrenzen gehele jaarverslag overschreden?								nee

2.2 Toelichting op de kwaliteitskaart van Nationale Schuld

Bedrijfsvoering

Deel I van de kwaliteitskaart laat zien dat geen van de begrotingsartikelen van Nationale Schuld wordt geraakt door de (ernstige) onvolkomenheden die wij bij het Ministerie van Financiën hebben geconstateerd.

Financiële informatie

Uit deel I van de kwaliteitskaart van Nationale Schuld blijkt dat bij geen van de begrotingsartikelen de tolerantiegrens voor de omvang van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave, wordt overschreden. De tolerantiegrens voor het jaarverslag van Nationale Schuld als geheel wordt niet overschreden.

3 OORDELEN OVER HET JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2009 van Nationale Schuld beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft ontvangen en uitgegeven en of hij daarover in het jaarverslag goed verantwoording heeft afgelegd. Verder hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de *bedrijfsvoering* en over het gevoerde *beleid*, deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

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

- de financiële informatie (§ 3.1);
- de saldibalans (§ 3.2);
- de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering (§ 3.3);
- de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid (§ 3.4).

3.1 Oordeel over de financiële informatie

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

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

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

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2009 van Nationale Schuld voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Het totaalbedrag aan geconstateerde fouten en onzekerheden blijft onder de tolerantiegrens voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat respectievelijk € 7,0 miljard en € 7,0 miljard aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 02 (Kasbeheer). Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

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

3.2 Oordeel over saldibalans en toelichting

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

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

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

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2009 van Nationale Schuld voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Het totaalbedrag aan geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten blijft ook onder de tolerantiegrens voor de saldibalans als geheel.

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

3.3 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), over de totstandkoming van de beleidsinformatie, over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en over de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

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

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

Deze twee aspecten, die geen betrekking hebben op de kwaliteit van de informatie zelf, betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering.

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

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

Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2009 van Nationale Schuld is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

3.4 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid

Wij geven elk jaar een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie en over de vraag of deze informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2009 van Nationale Schuld is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

4 DE KREDIETCRISIS IN 2009

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën (IXB) en van Nationale Schuld (IXA)* rapporteerde de Algemene Rekenkamer over de maatregelen die het Ministerie van Financiën in 2008 had genomen om de directe gevolgen van de kredietcrisis te bestrijden. Hierbij gingen wij in op de rechtmatigheid, de berichtgeving aan het parlement en de verantwoording over de bedrijfsvoering rond die maatregelen. Deze thema's onderzochten wij ook in ons rechtmatigheidsonderzoek over 2009. Het onderzoek richtte zich dus op de verwerking van de financiële stromen die het gevolg zijn van de in 2008 en 2009 genomen maatregelen. Het gaat om:

- ontwikkelingen van de deelneming van de staat in Fortis/ABN AMRO;
- back-up faciliteit ING;
- kapitaalverstrekkingfaciliteit (ING, AEGON en SNS REAAL);
- garantiefaciliteit voor bancaire leningen;
- voorfinanciering van de uitkering depositogarantiestelsel IJsland.

Voor een meer gedetailleerde weergave van de ontwikkelingen verwijzen wij naar onze rapporten:

- *Kredietcrisis 2008/2009; Eerste rapportage*;¹
- *Kredietcrisis 2008/2009; Tweede rapportage: tweede en derde kwartaal 2009*;²
- *Verkoop onderdelen ABN AMRO als EC remedy*.³

Parallel aan het rechtmatigheidsonderzoek over 2009 hebben wij onderzoek gedaan naar de interventies en arrangementen van het Ministerie van Financiën in het kader van de kredietcrisis. Doel hiervan is om de ontwikkelingen en de eventuele afwikkeling en aanpassing van de interventies en arrangementen regelmatig te schetsen. Het rapport met als titel: *Kredietcrisis: interventies en vervolg. Derde rapportage: vierde kwartaal 2009 en eerste kwartaal 2010* publiceren wij op 19 mei 2010.

Wij gaan eerst in op de rechtmatigheidsaspecten van de maatregelen, daarna op de wijze waarop deze in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën (IXB) en in het Jaarverslag van Nationale Schuld (IXA) zijn opgenomen. Tot slot komt de bedrijfsvoering aan de orde.

4.1 De rechtmatigheid van de maatregelen

Over de maatregelen wordt verantwoording afgelegd in het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën (IXB). In het beleidsverslag zijn alle maatregelen op een rij gezet en toegelicht. Daarnaast zijn in het jaarverslag de budgettaire gevolgen bij de betreffende beleidsartikelen toegelicht. In het Jaarverslag 2009 van Nationale Schuld (IXA) komen alleen de financieringsbehoefte en de vordering op Fortis Bank Nederland aan de orde.

4.1.1 Aanpassing artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001

Op 10 juni 2009 heeft de minister van Financiën in een algemeen overleg met de vaste commissie voor Financiën⁴ toegezegd dat hij de Kamer een brief zou sturen over informatieverstrekking over de kredietcrisis. Daarin zou hij onder andere aandacht besteden aan verruiming van de voorhangprocedure, neergelegd in artikel 34 van de CW, aan de vervreemding van deelnemingen en aan garanties en leningen. Met zijn brief van 18 december 2009⁵ deed de minister van Financiën een voorstel voor

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 941, nrs. 1–2.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 941, nrs. 3–4.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 789, nr. 30.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 371, nr. 241.

⁵ Tweede Kamer vergaderjaar 2009–2010, 31 731, nr. 301.

aanpassing van artikel 34 van de CW 2001. In de tussenliggende periode zal de minister handelen conform zijn voorstel. Zo zal de voorhangprocedure van toepassing zijn op alle vormen van vermogensverschaffing, met wezenlijke kenmerken van eigen vermogen.

4.1.2 Overzicht van de maatregelen

Hieronder geven wij een overzicht van de verantwoorde maatregelen en van de relevante rechtmatigheidsaspecten. Voor de maatregelen die niet voorzien waren in de oorspronkelijke begroting voor 2009, hebben wij beoordeeld of de financiële effecten van de maatregelen met de Tweede Kamer zijn besproken en zo spoedig mogelijk in een suppletore begrotingswet zijn verwerkt.

In het overzicht hieronder hebben we de te ontvangen dividenden, rente en premies voor garantstellingen, alsmede rentebetalingen niet opgenomen.

Onder het overzicht gaan we in op de verschillende maatregelen.

Maatregelen	Bedrag in € miljard	Verantwoord in jaarver- slag/artikel	Rechtmatigheidsaspecten				
			Begrotings- hoofdstuk/ artikel	Begrotings- rechtmatig- heid	Wettelijke grondslag		
					Voorhangpro- cedure gevolgd	Gemeld aan Tweede Kamer	Verwerkt in suppletore wetten/slotwet
ABN AMRO							
<i>Herkapitalisatie</i>							
Capital Relief Instrument (CRI)/voorwaardelijke verplichting	32,6	IXB/3	Ja	n.v.t.		26 juni 2009 TK 31 789, nr. 12	Ja
Drie Mandatory Convertible Notes (MCN)/verstrekte lening	2,6	IXB/3	Ja	n.v.t.		26 juni 2009 TK 31 789, nr. 12 en 19 november TK 31 789, nrs. 8 en 23	Ja
ABN AMRO Group N.V.							
	0,0	IXB/3	Ja	Ja		19 november 2009 TK 31 789, nr. 23	n.v.t.
FORTIS Bank Nederland							
Aflossingen overbruggingskrediet	- 36,5	IXA/1	Ja	n.v.t.		2 juli 2009 TK 31 789, nr. 14 en 19 november 2009 TK 31 789, nr. 23	Ja
Versterking aandelenkapitaal	1,4	IXB/3	Ja	Ja		19 november 2009 TK 31 789, B en nr. 23	Ja
Fortis Corporate Insurance (FCI)							
<i>Verkoop FCI</i>	- 0,4	IXB/3	Ja	n.v.t.		2 juni 2009 TK 31 789, nr. 6	Ja
Back-upfaciliteit ING							
Meerjarige verplichtingen aan ING	15,9	Saldibalans IXB	Ja	n.v.t.		27 januari 2009 TK 31 371, nr.95	Ja
Alt-A portefeuille	18,4	Saldibalans IXB				27 januari 2009 TK 31 371, nr. 95	Ja
Funding fee en management fee	4,0	IXB/3	Ja	n.v.t.		27 januari 2009 TK 31 371, nr. 95	Ja

Maatregelen	Bedrag in € miljard	Verantwoord in jaarver- slag/artikel	Rechtmatigheidsaspecten				
			Begrotings- hoofdstuk/ artikel	Begrotings- rechtmatig- heid	Wettelijke grondslag		
					Voorhangpro- cedure gevolgd	Gemeld aan Tweede Kamer	Verwerkt in suppletioire wetten/slotwet
Portefeuille-ontvangsten, garantiefee en aanvullende betalingen	- 4,0	IXB/3	Ja	n.v.t.		27 januari 2009 TK 31 371, nr. 95 en 3 november 2009 TK 31 371, nr. 273	Ja
Kapitaalverstrekkingfaciliteit (€ 20 miljard)							
Aflossing ING, AEGON en SNS REAAL	- 6,2	IXB/3	Ja	n.v.t.		26 oktober 2009 TK 31 371 nr. 270 en 28 november 2009 TK 31 371 nr. 288	Ja
Repurchase fee ING en Aegon Garantiefaciliteit bancaire leningen (€ 200 miljard)	- 0,4	IXB/3	Ja	n.v.t.		n.v.t. 7 december 2009 AGT/2009/2847M	Ja
Geëffectueerde garantieverlening aan zes banken	47,5	IXB/2	Ja	n.v.t.		n.v.t.	Ja
Afname voorwaardelijke verplichting (zonder uitgaven)	- 3,2	IXB/2		n.v.t.		n.v.t.	Ja
Depositogaranties							
Uitkering depositogarantiereg- eling Icesave	0,2	IXB/2	Ja	n.v.t.		n.v.t.	Ja

4.1.3 Deelnemingen Fortis en RFS⁶/ABN AMRO

Als gevolg van de maatregelen die zijn genomen gedurende de eerste maanden van de kredietcrisis in 2008 is de Nederlandse staat aandeelhouder geworden van vijf financiële instellingen, behorende tot het Fortisconcern.⁷ Op 18 december 2009 is ook de ABN AMRO Group NV opgericht. Voor een uitgebreide toelichting verwijzen wij naar ons rapport *Kredietcrisis: interventies en vervolg; Derde rapportage: vierde kwartaal 2009 en eerste kwartaal 2010* die wij publiceren op 19 mei 2010.

In het kader van ons rechtmatigheidsonderzoek zijn wij nagegaan welke financiële stromen dit voor het Rijk tot gevolg had en wat ons oordeel over de rechtmatigheid daarvan is.

Het Ministerie van Financiën maakte op 20 oktober 2009 bekend dat er een akkoord op hoofdlijnen was bereikt met Deutsche Bank over de overname van HBU en IFN Finance.

In zijn brief van 19 november 2009⁸ vraagt de minister van Financiën toestemming aan de Tweede Kamer voor de voorgenomen verkoop van HBU en IFN Finance in het kader van de *EC remedy*. Het voldoen aan de *EC remedy* is een voorwaarde van de Europese Commissie (EC) om in te stemmen met de integratie van Fortis Bank Nederland (FBN) en ABN AMRO.

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*.

Op 3 december 2009 heeft de Algemene Rekenkamer haar rapport over dit onderzoek gepubliceerd⁹.

⁶ Royal Bank of Scotland (RBS), Fortis, Banco Santander.

⁷ Fortis Bank Nederland, Fortis Corporate Insurance, ASR (voorheen Fortis Verzekeringen Nederland), RFS Holdings en Fortis Bank Nederland Holding Preferred Investments.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 789, nr. 23.

⁹ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2009–2010, 31 789, nr. 30.

4.1.3.1 Herkapitalisatie ABN AMRO

In juni en in november 2009 heeft de minister van Financiën toestemming gevraagd aan en gekregen van de Tweede Kamer voor de herkapitalisatie van ABN AMRO voor in totaal € 5,53 miljard. In 2009 heeft de staat een kapitaalinjectie van € 2,6 miljard (drie *Mandatory Convertible Notes*) aan ABN AMRO afgegeven. De staat heeft in 2009 ook voor € 32,8 miljard¹⁰ een garantie verleend (*Capital Relief Instrument*) aan ABN AMRO. Hierdoor is voor € 1,7 miljard aan kernkapitaal¹¹ vrijgevallen. Dit komt neer op € 4,3 miljard kapitaalsteun in 2009 aan ABN AMRO. Het restant van € 1,23 miljard zal in 2010 worden uitgegeven. Daarvan is € 0,74 miljard gereserveerd voor betaling aan de consortiumaandeelhouders van RFS Holdings.

Instrument	Betreft	Garantie	Uitgaven	Ontvangst	Datum	Kapitaalsteun aan ABN AMRO
CRI	Garantie (aan ABN AMRO Bank N.V.) premie	32,6		0,0 ¹	31 juli 2009	1,7
MCN	Converteerbare obligatielening		0,8		31 juli 2009	0,8
MCN	Converteerbare obligatielening		1,0		22 december 2009	1,0
MCN	Converteerbare obligatielening		0,8		22 december 2009	0,8
Totaal		32,6	2,6	0,0		4,3

Bedragen per 31 december 2009 (in € miljard)

¹ In 2009 is een premie ontvangen van € 28,2 miljoen.

Hieronder geven wij een beschrijving van de genomen steunmaatregelen.

Capital Relief Instrument (CRI)

Met zijn brief van 26 juni 2009¹² informeerde de minister van Financiën de Tweede Kamer over de voorgenomen herkapitalisatie ABN AMRO. Voor deze herkapitalisatie werd onder andere een zogenoemd *Capital Relief Instrument*¹³ (CRI) ingezet. Hierdoor heeft de staat per ultimo 2009 voor circa € 32,6 miljard het kredietrisico van de hypotheekportefeuille van ABN AMRO overgenomen. Er is in 2009 in relatie tot het CRI geen uitgave geweest voor de staat. Dit instrument loopt tot april 2016. Voor het overnemen van het risico ontvangt de staat jaarlijks een premie.

In de tweede supplettoire begrotingswet 2009¹⁴ is het CRI als een voorwaardelijke verplichting opgenomen. In 2009 is € 28,2 miljoen aan premies ontvangen. Op 16 december 2009 is de tweede supplettoire wet door de Tweede Kamer aangenomen. Daarmee is het CRI als rechtmatig te beschouwen.

Mandatory Convertible Note (MCN) van 31 juli 2009

Met zijn brief van 26 juni 2009¹⁵ informeerde de minister van Financiën de Tweede Kamer over de voorgenomen herkapitalisatie ABN AMRO van € 800 miljoen via een *Mandatory Convertible Note* (MCN). Een MCN is een converteerbare obligatielening. Deze MCN converteert direct na splitsing van ABN AMRO naar gewoon aandelenkapitaal van het Nederlandse deel van ABN AMRO.

In de tweede supplettoire begrotingswet 2009¹⁶ is de MCN gemeld aan de Tweede Kamer. Op 16 december 2009 is de tweede supplettoire wet door de Tweede Kamer aangenomen. Daarmee is deze MCN, onder voorbehoud van aannemen van de wet door de Eerste Kamer, als rechtmatig te beschouwen.

¹⁰ Per 31 december 2009 bedroeg het gega-randeerde bedrag € 32,6 miljard.

¹¹ Ook wel aangeduid als Tier-1 kapitaal.

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

¹³ Het CRI is een Credit Default Swap Transaction: een vergoeding voor kredietrisico die afhankelijk is van het risicoprofiel van een debiteur.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 222 IXB, nr. 2.

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

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 222 IXB, nr. 2.

Mandatory Convertible Note (MCN) van 22 december 2009

Met zijn brief van 19 november 2009¹⁷ informeerde de minister van Financiën de Tweede Kamer over de voorgenomen herkapitalisatie ABN AMRO met een bedrag van € 3,03 miljard. Hiertoe zijn op 23 december 2009¹⁸ twee converteerbare obligatieleningen met een gezamenlijke waarde van € 1,8 miljard verstrekt aan ABN Amro Bank N.V.¹⁹ en ABN Amro II N.V.

Met zijn brief van 14 december 2009²⁰ informeerde de minister van Financiën de Tweede Kamer hierover. In de Nota van Wijziging op de tweede suppletoire begroting van het Ministerie van Financiën (IXB) van 15 december 2009²¹ is de herkapitalisatie van € 1,8 miljard opgenomen. Deze mutaties zijn als verplichtingen en uitgaven verwerkt. Het wetsvoorstel voor de tweede suppletoire begrotingswet is op 16 december 2009 aangenomen. Daarmee zijn de in december 2009 verstrekte MCN's, onder voorbehoud van aannemen van de wet door de Eerste Kamer, als rechtmatig te beschouwen.

Het in 2010 nog te besteden bedrag van € 1,23 miljard (waarvan € 0,74 miljard is gereserveerd voor de aandeelhouders van RFS Holdings) moet nog in de Begroting 2010 worden verwerkt. Overigens is de hiervoor genoemde € 0,74 miljard niet als verplichting in de saldbalans 2009 opgenomen.

Toelichting herkapitalisatie

Voor de kapitaalinjecties in RFS/ABN AMRO zijn criteria bij investeringsbeslissingen gehanteerd die in de brief van de minister van Financiën van 19 november 2009²² zijn genoemd. Deze criteria wijken af van de criteria die het Ministerie van Financiën doorgaans hanteert bij investeringsbeslissingen.

De Tweede Kamer heeft toestemming verleend aan de minister van Financiën voor het inzetten van verschillende financieringsinstrumenten bij de herkapitalisatie van ABN AMRO. In zijn brieven van 26 juni 2009 en 19 november 2009 onderbouwt de minister van Financiën de kapitaalbehoefte van ABN AMRO door bepaalde posten weer te geven waarvoor ABN AMRO een kapitaalbehoefte kent. Op basis van deze onderbouwing vraagt de minister van Financiën de Tweede Kamer toestemming voor het inzetten van de gekozen financieringsinstrumenten om aan de geschetste kapitaalbehoefte tegemoet te komen.

Wij merken het volgende op over de verstrekte informatie in de brieven van de minister van Financiën: de minister van Financiën heeft aan de Tweede Kamer in zijn brief van 26 juni 2009 toestemming gevraagd voor het verlenen van het CRI om onder meer de verliezen op de Z-share van ABN AMRO op te vangen. In zijn brief van 19 november 2009 meldt de minister van Financiën dat hij het CRI verstrekt om integratiekosten en een prudentiële marge (buffer) te financieren. Verder meldde de minister van Financiën in zijn brief van 26 juni 2009 dat ABN AMRO voor € 0,3 miljard zelf een deel van de geschetste kapitaalbehoefte zou financieren. In het financieringsplan van november 2009 is de eigen financiering door ABN AMRO niet meer terug te vinden.

4.1.3.2 Herkapitalisatie Fortis Bank Nederland

Met zijn brief van 19 november 2009²³ informeerde de minister van Financiën de Tweede Kamer over de voorgenomen herkapitalisatie van FBN met een bedrag van € 1,35 miljard. Deze herkapitalisatie was nodig om het kernkapitaal van FBN aan te vullen met € 1,26 miljard. € 0,09

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 789, nr. 23.

¹⁸ De overeenkomst daartoe is overigens ondertekend op 22 december 2009 en op 23 december 2009 in werking getreden.

¹⁹ Met ABN AMRO Bank NV wordt hier het bankonderdeel bedoeld dat tot 6 februari 2010 onder deze naam bestond. Op 6 februari 2010 is ABN AMRO Bank NV omgevormd tot RBS NV.

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 222, nr. 4.

²¹ Tweede Kamer vergaderjaar 2009–2010, 32 222, nr. 5.

²² Tweede Kamer, Vergaderjaar 2009–2010, 31 789, nr. 23.

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 789, nr. 23.

miljard is bestemd voor kosten die worden gemaakt bij de separatie van FBN uit het oude Fortisconcern.

In de nota van wijziging van 15 december 2009²⁴ is aangegeven dat indien de Tweede Kamer instemt met het voornemen tot herkapitalisatie, voor € 1,35 miljard aan schuldtitels van FBN zal worden omgezet in eigen vermogen. Het wetsvoorstel voor de tweede supplettoire begrotingswet is op 16 december 2009 aangenomen. Daarmee is deze herkapitalisatie als rechtmatig te beschouwen.

4.1.3.3 Aflossing Leningen FBN

Ultimo 2008 was er een vordering op FBN van € 44,341 miljard, bestaande uit kort- en langlopende leningen. Met zijn brief van 2 juli 2009²⁵ deelde de minister van Financiën mee dat FBN de kortlopende leningen aan de staat heeft afgelost. In 2009 is ook een deel van de langlopende leningen afgelost. In het jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën is als aflossing € 36,516 miljard opgenomen. Ultimo 2009 was er een vordering op FBN van € 7,825 miljard, bestaande uit langlopende leningen.

Over 2009 bedragen de rentebaten op de kortlopende en langlopende leningen aan Fortis € 705 miljoen.

De verschillende kapitaalsteunmaatregelen van de staat voor FBN, RFS Holdings en ABN AMRO zijn voorlopig door de EC goedgekeurd. Een definitieve uitspraak wordt in 2010 verwacht.

4.1.3.4 Afstoten belang in Fortis Corporate Insurance NV (FCI)

De verkoop van FCI moest plaatsvinden om de operationele continuïteit van FCI te waarborgen. De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer in zijn brief van 21 november 2008²⁶ geïnformeerd over het voornemen om de mogelijkheden voor afstoting van het belang in FCI te onderzoeken.

De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer in zijn brief van 2 juni 2009 geïnformeerd over de verkoop van FCI ter waarde van € 350 miljoen.²⁷

De waarde van de deelneming op de balans is verminderd met de verkoopprijs van € 350 miljoen.

Voor het afstoten van deelnemingen is geen voorafgaande toestemming nodig van de Staten-Generaal. In de tweede supplettoire begrotingswet 2009²⁸ is de verkoop en de vrijwaring voor de afgegeven garantie (gerelateerd aan de tropische storm «Ike») verwerkt. Wij beschouwen de verkoop als rechtmatig.

Oprichting ABN AMRO Group NV

Op 18 december 2009 heeft de staat ABN AMRO Group N.V. opgericht. De staat is 100% aandeelhouder van de ABN AMRO Group. Dit is de holdingmaatschappij waaronder FBN en ABN AMRO Bank NV worden ondergebracht.

Voor de oprichting van ABN AMRO Group N.V. is de voorhangprocedure van toepassing. In zijn brief van 19 oktober 2009 heeft de minister van Financiën de Algemene Rekenkamer verzocht om overleg over de oprichting van deze privaatrechtelijke rechtspersoon op grond van de artikelen 34 en 96 van de Comptabiliteitswet 2001. De reactie van de Algemene Rekenkamer op dit verzoek²⁹ heeft de minister van Financiën

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 222 IXB, nr. 5.

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 789, nr. 14.

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 789, nr. 1.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 789, nr. 6.

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 222 IXB, nr. 2.

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 789, bijlage bij nr. 23.

op 19 november 2009 aan de Tweede Kamer verzonden. In zijn begeleidende brief aan de Tweede Kamer van 19 november 2009³⁰ vraagt de minister van Financiën de Eerste en Tweede Kamer, conform art. 34 CW, goedkeuring te verlenen voor de oprichting van een naamloze vennootschap onder de naam ABN AMRO Group N.V.

4.1.4 Back-upfaciliteit ING

Om het vermogensbeslag van gesecuritiseerde hypothekenportefeuilles voor ING te beperken, is in overleg met De Nederlandsche Bank (DNB) een constructie (*back-upfaciliteit*) bedacht, die een deel van de verlies- en winstkansen van de portefeuille overdraagt aan de staat. De overeenkomst is op 26 januari 2009 gesloten³¹ en verder uitgewerkt in de zogenaamde «*long documentations*» van 31 maart 2009.

Het arrangement houdt in dat de staat aan ING een *illiquid assets back-up facility* (*back-upfaciliteit*) verstrekt. De *back-upfaciliteit* is een constructie van kasstromen die een kooptransactie simuleert.

In juridische termen is geen sprake van koop en blijft de portefeuille eigendom van ING. In economische termen is het voor de staat een kasstromentransactie en voor ING een verkoop van een deel (80%) van de Alt-A portefeuille³². Bij het aangaan van de transactie bedroeg de verplichting € 19,8 miljard³³. Op de saldibalans is de resterende meerjarige verplichting opgenomen voor € 15,9 miljard. De nominale omvang van het staatsdeel van de Alt-A portefeuille per ultimo 2009 bedroeg € 18,1 miljard. Het op de saldibalans vermelde bedrag omvat daarnaast een deel van de portefeuille-ontvangsten die reeds in december 2009 door ING zijn ontvangen, maar pas in januari 2010 worden betaald aan de staat (€ 0,3 miljard).

In zijn brief van 27 januari 2009 van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer³⁴ staat dat de overeenkomst een constructie is met verschillende kasstromen. Vanaf 25 oktober 2009 zijn er additionele betalingsstromen uit hoofde van de *back-upfaciliteit* overeengekomen. In onderstaande tabel worden de verschillende kasstromen weergegeven.

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 789, nr. 23.

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

³² De portefeuille bestaat uit ongeveer 1100 obligaties die zijn uitgegeven door intermediairs. Deze intermediairs verpakken verschillende hypotheken (activa) om ze als obligaties uit te geven.

³³ Bij aangaan van de transactie bedroeg de gegarandeerde waarde € 21,4 miljard. Door onder meer koersschommelingen is per saldo € 19,8 miljard gegarandeerd.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 95.

Overzicht kasstromen *back-upfaciliteit* ING

	Betreft	Regeling 31 maart 2009	Regeling 24 oktober 2009
Staat -> ING			
<i>Management fee</i>	Beheer van de portefeuille	Jaarlijks 0,25% over het (afbouwend) staatsdeel van de portefeuille ¹	Idem
<i>Funding fee</i>	Financiering van de portefeuille	Jaarlijks 3% + 0,5% over het vastrentende resterende deel van de gegarandeerde waarde plus LIBOR ² + 0,5% over het variabel rentende resterende deel van de gegarandeerde waarde ³	Idem
	Aflossing van de portefeuille	Terugbetalingen volgens vooraf overeengekomen schema	Idem
ING -> Staat			
<i>Aanpassing funding fee</i>	Verlaging van de <i>funding fee</i> voor de financiering van de portefeuille	–	Jaarlijks 0,5% over het resterende deel van de gegarandeerde waarde
<i>Garantie fee</i>	Overnemen van risico	Jaarlijks 0,55% over het (afbouwend) staatsdeel van de portefeuille	Idem
<i>Aanpassing garantie fee</i>	Additioneel te betalen <i>garantie fee</i>	–	Jaarlijks 0,826% over het (afbouwend) staatsdeel van de portefeuille
<i>Kasstromen uit portefeuille</i>	Kasstromen: rente, (vervroegde) aflossingen	80% van de inkomsten uit de portefeuille	Idem

¹ Het (afbouwend) staatsdeel van de portefeuille betreft 80% van de nominale waarde van het resterende deel van de portefeuille.

² London InterBank Offered Rate

³ De gegarandeerde waarde is het in de overeenkomst vastgelegde bedrag dat de staat aan ING moet betalen; dit bedrag neemt gedurende de looptijd van de overeenkomst af.

Uit hoofde van de *back-upfaciliteit* zijn in 2009 voor een bedrag van € 3,962 miljard aan ontvangsten en eveneens € 3,962 aan uitgaven verantwoord. Voor de staat betekent dit dat het saldo van de kasstromen in 2009 € 0 is.

In de eerste suppletore begrotingswet 2009 van 25 september 2009³⁵ zijn de jaarlijkse kasstromen verwerkt. De wijzigingen daarop zijn verwerkt in het wetsvoorstel voor de tweede suppletore begrotingswet 2009.³⁶ Met die laatste wijziging is de verplichting van de staat voor de totale aflossing van het staatsdeel van de hypotheekportefeuille in de begroting verwerkt.

De constructie van de *back-upfaciliteit* is niet voorzien in artikel 34 van de CW 2001. Er was dan ook geen verplichting om dit arrangement voor te hangen. In de voorgestelde wijziging van artikel 34 van de CW 2001³⁷ is opgenomen dat in het vervolg voor «hybride constructies» de voorhangprocedure moet worden toegepast.

De verschillende kasstromen uit hoofde van de overeenkomst zijn in 2009 betaald en ontvangen. Voor de juistheid en volledigheid van de ontvangsten en verliezen op 80% van de portefeuille in 2009 heeft een externe accountant een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven.

4.1.5 *Kapitaalverstrekkingsfaciliteit*

Voor de kapitaalverstrekkingsfaciliteit, ook wel aangeduid als Fonds Financiële Structuurversterking, heeft de minister van Financiën in 2008 in eerste aanleg € 20 miljard gereserveerd. In het laatste kwartaal van 2008 hebben drie banken/verzekeraars (ING, AEGON en SNS REAAL) gebruik gemaakt van deze faciliteit, in totaal voor € 13,75 miljard. Bij de vormgeving van de versterking van het kapitaal is gekozen voor speciale

³⁵ Staatsblad 461.

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 222 IXB, nr. 2 en 5.

³⁷ Tweede Kamer vergaderjaar 2009–2010, 31 731, nr. 301.

*securities*³⁸, zodat de financiële ondernemingen direct konden beschikken over dit kapitaal. Er zijn in 2009 geen nieuwe arrangementen verstrekt.

Omdat de hierboven genoemde drie bedrijven in 2008 dividend hebben uitgekeerd had de staat in 2009, conform de afgesloten contracten, recht op couponrente. Dit is verwerkt in de eerste suppletore wet.³⁹ In totaal is in 2009 een bedrag van € 849 miljoen aan couponrente ontvangen.⁴⁰

AEGON en SNS REAAL

In het najaar van 2009 hebben AEGON en SNS REAAL gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot vervroegde terugkoop van *securities* (respectievelijk € 1 miljard en € 185 miljoen). In de overeenkomst met die instellingen was een terugbetalingsregeling opgenomen waarbij naast de hoofdsom en de nog verschuldigde couponrente (8,5% op jaarbasis) ook een premie (*repurchase fee*) voor vervroegde aflossing zou moeten worden betaald. De hoogte van de premie is afhankelijk van de aandelenkoers.

De minister van Financiën gaf in zijn brief van 28 november 2009⁴¹, waarmee hij de Tweede Kamer informeerde over de terugbetaling door AEGON en SNS REAAL, aan dat AEGON een *repurchase fee* van € 107,80 miljoen moet betalen. Dit bedrag is ook in het jaarverslag opgenomen. Gelet op de beurskoers is SNS REAAL geen *repurchase fee* verschuldigd.

ING

Voor ING is, in tegenstelling tot AEGON en SNS REAAL, in het oorspronkelijke contract geen mogelijkheid voor vervroegde aflossing opgenomen. In verband met het voornemen van ING om € 5 miljard aan *securities* vervroegd terug te kopen zijn in oktober 2009 aanvullende afspraken gemaakt. In het kort komt het erop neer dat de staat over die € 5 miljard 15% rendement zal ontvangen. Naast de verschuldigde rente bedraagt de premie minimaal € 347 miljoen. De oorspronkelijke overeenkomst van oktober 2008 kende een terugbetalingsregeling waarbij ING bij vervroegde aflossing € 15 per *security* zou moeten betalen (de aankoopprijs was € 10, dus 150%) indien ING gebruik zou willen maken van de mogelijkheid tot terugbetaling. Dit komt neer op € 2,5 miljard.

De minister informeerde de Tweede Kamer met zijn brief van 26 oktober 2009⁴² over de aanvullende afspraken. Hierover heeft de minister van Financiën op 4 november 2009 met de vaste commissie voor Financiën gesproken. Uit het verslag⁴³ blijkt dat de leden ervan op de hoogte waren dat volgens de voorwaarden van de oorspronkelijke overeenkomst ING een premie van € 2,5 miljard zou hebben betaald indien zij gebruik zou willen maken van de mogelijkheid tot terugbetaling. De minister heeft gewezen op de voordelen van de gewijzigde voorwaarden (de staatschuld vermindert doordat het geld vervroegd terugkomt met een behoorlijk rendement).

De EC is van mening dat de vervroegde terugkoop van ING € 2 miljard additionele staatssteun betekent. Hiertegen hebben de staat en ING op 28 januari 2010 beroep aangetekend. Het beroep van de staat dient bij het Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Unie te Luxemburg.

De transacties zijn verwerkt in het voorstel van wet voor de tweede suppletore begroting van 16 december 2009.⁴⁴ In het wetsvoorstel is alleen voor ING een bedrag aan *repurchase fee* opgenomen en de renteontvangsten (€ 558,4 miljoen).

Het aangaan en wijzigen van de kapitaalverstrekkingsovereenkomst berust op de bevoegdheid van de minister in artikel 32 van de CW 2001

³⁸ Securities zijn speciale effecten die in dit geval getypeerd kunnen worden als converteerbare achtergestelde obligaties. Evenals aandelen worden securities in stukken verdeeld.

³⁹ Wet van 25 september 2009, Staatsblad 461 van 2009.

⁴⁰ Inclusief rente bij vervroegde aflossingen.

⁴¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 371, nr. 288.

⁴² Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 371, nr. 270.

⁴³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 371, nr. 291.

⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 222, nr. 1.

om privaatrechtelijke overeenkomsten af te sluiten. Hij heeft de Kamer hierover geïnformeerd, de mutaties zijn verwerkt in het voorstel van wet voor de tweede supplettoire begrotingswet. Deze zijn inmiddels aangenomen.

Wat de gevolgen zijn van het besluit van de EC om de voorwaarden voor aflossing door ING aan te merken als additionele staatssteun is nog niet duidelijk.

4.1.6 Garantiefaciliteit bancaire leningen

Met ingang van 23 oktober 2008 heeft de staat een garantiefaciliteit gecreëerd voor bancaire leningen van in totaal € 200 miljard. Deze faciliteit is in het leven geroepen om de financiering van financiële instellingen op gang te brengen, zodat de kredietverlening aan bedrijven en particulieren wordt gewaarborgd.

Volgens de regeling konden garantieaanvragen tot en met 31 december 2009 worden ingediend. Omdat het herstel van de kapitaalmarkt fragiel blijft, heeft de minister van Financiën besloten dat het op 31 december 2009 nog te vroeg was om tot een algehele beëindiging van de garantieregeling te komen. Daarom is besloten de garantieregeling te verlengen tot en met 30 juni 2010.

Deze verlenging moest eerst aan de EC worden voorgelegd. De minister heeft de Tweede Kamer op 7 december 2009 over de verlenging geïnformeerd.⁴⁵ Het Agentschap van het Ministerie van Financiën voert de regeling uit.

In 2009 zijn onder de regeling 36 garanties verleend. Onder die 36 garanties zijn 53 leningen uitgegeven aan 6 financiële instellingen: Lease Plan Corp. NV, SNS Bank NV, NIBC Bank, Achmea Hypotheekbank, FBN NV en ING bank N.V. Vanaf 23 oktober 2008, de ingangsdatum van de garantieregeling, tot het einde van 2009 is in totaal € 50,3 miljard aan garanties geëffectueerd. In 2009 is voor totaal € 47,5 miljard aan garanties geëffectueerd. In 2009 is voor een bedrag van € 3,2 miljard aan garanties beëindigd. De minister van Financiën is bevoegd deze garanties te geven op grond van artikel 32 van de CW 2001.

In 2009 is ongeveer € 116 miljoen aan premies ontvangen. De staat heeft uit hoofde van de garantieregeling nog geen uitgaven behoeven te doen.

4.1.7 Voorfinanciering uitkering depositogarantieregeling IJsland

Op 11 oktober 2008 is met de IJslandse regering een Memorandum of Understanding (MoU) afgesloten waarin afspraken zijn gemaakt over de voorfinanciering van de verplichtingen van het IJslandse depositogarantiestelsel en IJsland jegens de Nederlandse depositohouders.

De voorfinanciering van de uitkeringen ten behoeve van het IJslandse depositogarantiestelsel bedraagt € 1,329 miljard. Een groot deel hiervan (€ 1,236 miljard) is in 2008 uitgekeerd, het restant € 85,5 miljoen is in 2009 aan de depositohouders uitgekeerd. Voorts is een bedrag van € 7 miljoen toegevoegd voor uitvoeringskosten van DNB. Daarnaast heeft het Ministerie van Financiën via DNB € 106 miljoen uitgekeerd als gevolg van de verruiming van de dekking van de bedragen tussen de € 40 000 en € 100 000 en het vervallen van het eigen risico van 10% voor bedragen tussen € 20 887 en € 40 000.

De uitgave van € 106 miljoen is in afwijking van de Wet financieel toezicht, bij wijze van uitzondering, voor rekening van de Nederlandse staat voorgeschoten. Een en ander is opgenomen en toegelicht in de

⁴⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 013, nr. 4.

tweede suppletoire begrotingswet van 16 december 2009.⁴⁶ Deze is inmiddels aangenomen. Daarom beschouwen wij deze uitgave als rechtmatig.

4.2 Getrouwe weergave

In verschillende artikelen van de begroting en de saldibalans van Nationale Schuld (IXA) en van het Ministerie van Financiën (IXB) staan de maatregelen die de minister van Financiën in 2009 heeft getroffen en de afwikkeling respectievelijk het vervolg op de maatregelen die de minister in 2008 heeft getroffen. Wij hebben de controlewerkzaamheden die de Rijksauditedienst heeft uitgevoerd, beoordeeld. Mede op basis hiervan hebben wij vastgesteld dat de financiële informatie die de minister heeft verstrekt plus de toelichting in de Jaarverslagen 2009 van Nationale Schuld en van Financiën toereikend is. Toereikend toegelicht betekent ook dat in de jaarverslagen de risico's die zijn verbonden aan de diverse maatregelen in elk geval zijn aangegeven.

De deelnemingen zijn conform de verslagleggingseisen voor de aankoop-prijs in de saldibalans van het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën opgenomen. Voor de garanties zijn de oorspronkelijk afgegeven garanties minus de «vervallen» risico's weergegeven.

Claims

Naar aanleiding van de overname van de Nederlandse Fortis onderdelen, inclusief ABN AMRO, heeft een aantal aandeelhouders van Fortis SA claims ingediend tegen de Nederlandse Staat. Het Ministerie van Financiën is van mening dat de staat een sterke positie heeft en acht de kans op toewijzing van de claim klein. Zekerheid hierover is echter pas op langere termijn te krijgen. Het jaarverslag geeft geen verdere toelichting op de aard van de claims.

Melding van de maatregelen bij de Europese Commissie

De EC had op 31 maart 2010 nog geen definitief oordeel gegeven.

De EC beoordeelt nog de volgende transacties:

- de verwerving van FBN (inclusief ABN AMRO) en overgenomen leningen (kredietfaciliteit van € 45 miljard⁴⁷ en langlopende leningen van € 16,075 miljard) in oktober 2008;
- de overname door de staat van het belang van FBN in RFS Holdings (ABN AMRO) in december 2008 (€ 6,54 miljard);
- de herkapitalisatie van ABN AMRO in juli 2009 (MCN van € 800 miljoen en CRI);
- de herkapitalisatie van FBN (€ 1,35 miljard) en ABN AMRO (€ 3,03 miljard) in december 2009 (waarvan € 3,15 miljard in 2009 is gerealiseerd);
- de aankoop van de verschillende *securities* van AEGON in december 2008 (€ 3 miljard) en het levensvatbaarheidplan van AEGON.

Vooralsnog is niet duidelijk wat de consequenties zijn als de EC deze transacties niet positief beoordeelt.

ING loste in december 2009 de helft van de kapitaalinjectie van € 10 miljard af die zij eind 2008 van de staat had ontvangen. De Commissie keurde deze vervroegde terugbetaling goed, maar kwalificeerde deze wel als additionele staatssteun van € 2 miljard. Tegen deze kwalificatie als additionele staatssteun hebben de staat en ING beroep aangetekend bij het Hof van Justitie van de Europese Unie in Luxemburg.

⁴⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 222 IXB, nr. 2.

⁴⁷ De Staat heeft na het overnemen van FBN de Treasuryfunctie voor FBN tijdelijk uitgevoerd. Hierbij is een kredietlimiet van € 45 miljard gehanteerd.

Ontvlechting relatie tussen FBN en Fortis SA

Met Fortis SA is een aantal geschillen met betrekking tot de ontvlechting ontstaan. Het gaat onder meer om de financieringsinstrumenten Fortis Capital Company (FCC) en de *Mandatory Convertible Securities* (MCS). De geschillen zijn nog niet opgelost.

4.3 Bedrijfsvoering: stappen gezet bij verbetering beheer en toezicht

De eerste periode van de kredietcrisis stond in het teken van de crisisbestrijding. De uitvoering en het beheer vonden plaats binnen de staande organisatie. Er werd een tijdelijke projectorganisatie samengesteld uit medewerkers van het Ministerie van Financiën, waar nodig aangevuld met externe deskundigen.

Gegeven de omstandigheden moest deze projectorganisatie veel beslissingen op ad hocbasis nemen en uitvoeren. Deze ad-hocmaatregelen moeten in de loop van 2009 worden omgezet in structurele maatregelen.

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2008* (Algemene Rekenkamer, 2009b) somden wij een aantal acties op die nodig zijn voor een toereikend beheer:

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

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 de *EC remedy*.

Op 3 december 2009 heeft de Algemene Rekenkamer haar rapport over dit onderzoek gepubliceerd.⁴⁸ In dat rapport wordt onder andere gerapporteerd dat op het Ministerie van Financiën een inventaris van het digitale en fysieke archief van de projectdirectie Bureau Financiële Instellingen (BFI) ontbrak.

Na de eerste fase van crisisbestrijding heeft het Ministerie van Financiën de organisatie aangepast aan de nieuwe situatie waarbinnen structurele maatregelen rond het beheer konden worden ingepast. De Algemene Rekenkamer heeft voor 2009 de verwachting uitgesproken dat het Ministerie van Financiën voortvarend aan de slag gaat om deze structurele maatregelen te treffen.

Organisatorische aanpassingen en inbedding van het beheer en het toezicht van de interventies in de financiële sector

Het beheer van de deelnemingen in financiële instellingen⁴⁹ en het beheer van de achtergestelde leningen⁵⁰ als gevolg van de kapitaalverstrekking-faciliteit is belegd bij het Bureau Financiële Instellingen (BFI), onderdeel van de directie Financieringen van de Generale Thesaurie. Ook de kapitaalverstrekkingen in 2009 (*Mandatory Convertible Notes* en *Capital Relief Instrument*) vallen onder het beheer van BFI.

⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 789, nr. 30)

⁴⁹ FBNH, RFS Holding, Fortis FBNH PI, ASR en FCI.

⁵⁰ ING, SNS, Aegon.

Het beheer van de garantiefaciliteit bancaire leningen en de back-upfaciliteit ING is ondergebracht bij het Agentschap van de Generale Thesaurie.

Bureau Financiële Instellingen (BFI)

Het BFI treedt op als aandeelhouder van de financiële deelnemingen en richt zich op de taken en verantwoordelijkheden van de staat als kapitaalverschaffer. De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer in zijn brief van 26 juni 2009⁵¹ geïnformeerd over de inrichting van het beheer en de taakomschrijving van BFI. Deze taakomschrijving is met het «Organisatie en mandaatbesluit Generale Thesaurie» van 17 juli 2009 formeel bekrachtigd.

De opzet van het beheer en het toezicht is in 2009 grotendeels gereed. De beschrijving van de beheersorganisatie van het Bureau Financiële Instellingen is hoofdzakelijk tot stand gekomen in de periode van half mei tot half augustus 2009. Het document met daarin de werkwijze van BFI is in 2009 nog niet formeel vastgesteld. Dit document bevat een beschrijving van de processen en activiteiten van het BFI, de organisatorische positie van het BFI binnen het Ministerie van Financiën, de positie van het BFI ten opzichte van belanghebbenden buiten het Ministerie van Financiën en de positie van het BFI ten opzichte van deelnemingen en kapitaalverstrekkingen. In dit document komt ook het aspect dossiervorming aan de orde.

Mede naar aanleiding van ons onderzoek naar de verkoop van onderdelen van ABN AMRO als *EC remedy* is gebleken dat een duidelijke inventaris van het archief van BFI ontbreekt. Het BFI heeft aan dit aspect aandacht besteed.

Het BFI ontvangt van verschillende financiële instellingen bedrijfsvertrouwelijke informatie. Wij hebben geconstateerd dat binnen en rond het BFI maatregelen zijn genomen om te voorkomen dat bedrijfsvertrouwelijke informatie wordt uitgewisseld. Deze maatregelen voorkomen overigens niet dat er op het niveau van het management en de minister bedrijfsvertrouwelijke informatie samenkomt.

De minister van Financiën is in 2009 met de Tweede Kamer in debat gegaan over het op afstand plaatsen van het beheer van de belangen van de staat in financiële instellingen. In de motie-Weekers⁵² wordt de regering verzocht in overleg met het parlement een kleine en effectieve organisatie in te stellen die belast wordt met de uitoefening van aandeelhouders-, aansturings- en beheerstaken. Ook moet deze organisatie de belangen van de staat optimaal dienen. De minister heeft in zijn brief van 27 november 2009⁵³ de Tweede Kamer geïnformeerd over verschillende opties en gevolgen van het op afstand plaatsen. Het overleg met de Tweede Kamer heeft nog niet tot beslissingen geleid.

Het Agentschap

Het Agentschap is verantwoordelijk voor het beheer en de administratie van de treasuryactiviteiten ten behoeve van FBN, de ING back-upfaciliteit en de garantiefaciliteit voor bancaire leningen. Deze taakomschrijving is met het «Organisatie en mandaatbesluit Generale Thesaurie» van 17 juli 2009 formeel bekrachtigd.

Op 2 juli 2009 meldde de minister van Financiën⁵⁴ dat FBN € 34 miljard aan kortlopende leningen bij de Nederlandse staat had afgelost. Sinds 2 juli 2009 is de treasuryfunctie geheel overgegaan naar FBN. FBN kon tot

⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 32 000, nr. 1.

⁵² Motie-Weekers c.s., Kamerstukken II 2008/09, 31 965, nr. 7 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2008–2009, nr. 101, blz. 8006–8069).

⁵³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 000, nr. 2.

⁵⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 789, nr. 14.

eind 2009 een (afnemend) beroep doen op het Agentschap als treasurer (de zogeheten *stand-by*faciliteit).

De ING *back-up*faciliteit is beleidsmatig en beheersmatig ondergebracht bij het Agentschap vanwege de specifieke benodigde kennis van het instrument en de reeds beschikbare infrastructuur. De verantwoordelijkheid voor het beheer van de faciliteit ligt in eerste instantie bij ING. Het Agentschap houdt toezicht op de uitvoering van de contracten en voert de taken van de staat uit die voortvloeien uit de contracten. Taken die voortvloeiend uit de *back-up*faciliteit zijn de maandelijkse betalingen en ontvangsten, de begroting en verantwoording van kasstromen en het bespreken van operationele zaken in het zogenoemde *Operating Committee*.⁵⁵

Het Agentschap heeft voor de inbedding van de werkzaamheden voor de uitvoering van het contract zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de bestaande organisatiestructuur.

Het jaar 2009 heeft het Agentschap gebruikt voor het inrichten van de operationele werkzaamheden en het beschrijven van de administratieve organisatie voor het beheer van de kasstromen. In 2009 is een risico-analyse betreffende de uitvoering van het contract uitgevoerd.

De uitvoering van de garantieregeling bancaire leningen is in 2009 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 procedure en de administratieve organisatie voor de uitvoering van de garantieregeling zijn vastgesteld. Er is 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* van het Agentschap. Banken die in aanmerking willen komen moeten voldoen aan onder meer de eisen die binnen de garantieregeling gesteld worden op het gebied van *corporate governance*. Het Agentschap was in 2009 niet in staat om met de beschikbare informatie te toetsen of de banken die een garantie hebben ontvangen zich hebben gecommitteerd aan de *corporate governance*-eisen. Tevens bleek de informatie van de Monitoring Commissie Corporate Governance Code niet bruikbaar voor de toetsing, omdat de commissie alleen beschikt over informatie in geaggregeerde en geanonimiseerde vorm. Daarom heeft het Agentschap alle banken in januari 2010 ervan op de hoogte gebracht dat zij aangeschreven zullen worden voor het verstrekken van nadere informatie over het structurele beloningsbeleid en de naleving van de *corporate governance*-eisen zoals gesteld in paragraaf II.2 van de Code Tabaksblad. Het Agentschap heeft deze aanschrijving medio maart 2010 aan de banken verzonden. In dit verband verwijst de Algemene Rekenkamer naar de totstandkoming van de Code Banken.⁵⁶ Deze code geeft onder andere kaders aan voor een duurzaam beloningsbeleid van financiële instellingen. Het kabinet heeft stappen gezet om deze code via een algemene maatregel van bestuur een verankering te geven met terugwerkende kracht tot 1 januari 2010, maar per 31 maart 2010 had nog geen publicatie in de Staatscourant plaatsgevonden. Ervan uitgaande dat de verankering alsnog zijn beslag zal krijgen, biedt de code vanaf 2010 een inhoudelijk toetsingskader voor het Agentschap van het Ministerie van Financiën bij de beoordeling of aan de

⁵⁵ Overleg tussen de staat en ING.

⁵⁶ zie ook hoofdstuk 8 van ons rapport Kredietcrisis 2008–2010; derde rapportage: vierde kwartaal 2009 en eerste kwartaal 2010.

voorwaarden van *corporate governance* is voldaan. Daarnaast zal het Agentschap uiteraard ook moeten (blijven) toetsen aan de specifieke voorwaarden die zijn gesteld in de garantieregeling.

Conclusie

De kredietcrisis kwam, net als voor de rest van Nederland, voor het Ministerie van Financiën onverwacht. Het ministerie heeft destijds, naar de omstandigheden en in het licht van de toen beschikbare informatie, adequaat gereageerd. Na de hectiek van de eerste maanden is de organisatie direct op de nieuwe situatie aangepast. Wij constateren dat in 2009 het beheer en het toezicht op de genomen kredietcrisismaatregelen is verbeterd. Tevens is er structuur gegeven aan de uitvoering van de destijds genomen ad-hocmaatregelen.

5 REACTIE MINISTER VAN FINANCIËN

De minister van Financiën reageert in zijn brief van 28 april 2010 op onze rapporten bij de jaarverslagen over 2009 van het Ministerie van Financiën (IXB), Nationale Schuld (IXA) en het BTW-compensatiefonds (G). Hij geeft daarin het volgende aan: «het rapport van de Nationale Schuld (IXA) geeft geen aanleiding tot een reactie». Wij zien daarom geen aanleiding voor een nawoord. De volledige tekst van de brief staat op onze website www.rekenkamer.nl.

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN NIET VAN TOEPASSING

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

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AWB	Algemene wet bestuursrecht
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DNB	De Nederlandsche Bank
EC	Europese Commissie
EG	Europese Gemeenschap
FBHN	Fortis Bank Nederland Holding
FCI	Fortis Corporate Insurance
FVN	Fortis Verzekeringen Nederland
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
NV	Naamloze Vennootschap
RAD	Rijksauditdienst
RBS	Royal Bank of Scotland
RFS	Royal Bank of Scotland, Fortis en Banco Santander

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

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2009a). *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924 IXB, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009b). *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van Nationale Schuld*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924 IXA, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009c). *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van Nationale Schuld*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 360 IXA, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010). *Kredietcrisis: interventies en vervolg; Derde rapportage: vierde kwartaal 2009 en eerste kwartaal 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, XX XXX, nrs. 1–2. Den Haag.

Aangeboden aan de Voorzitter van
de Tweede Kamer der Staten-Generaal door
de Algemene Rekenkamer

Onderzoeksteam

Dhr. J.A. Verhoek RA (projectleider)
Dhr. J. van Bodegraven
Dhr. G. Engelaar
Dhr. drs. B.J.A. Leenheer
Dhr. P. van Polanen
Mevr. drs. M. de Rijke
Mevr. drs. N.S. Ruckert RO
Mevr. drs. R. Sibilio

Voorlichting en tekstbegeleiding

Afdeling Communicatie

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
fax (070) 342 41 30
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Uitgave

Sdu Uitgevers

Zetwerk en begeleiding

Sdu Uitgevers
afdeling Traffic
e-mail traffic@sdu.nl

Drukwerk

DeltaHage Grafische Dienstverlening

Omslag

Corps Ontwerpers, Den Haag

Fotografie

2D3D

Graphics

MediagraphiX
Schwandt Infographics

Bestelling

Sdu Klantenservice
telefoon (070) 378 98 80
fax (070) 378 97 83
e-mail sdu@sdu.nl
internet www.sdu.nl
of via de boekhandel

KST 139598

ISBN 978 90 12 13328 9

NUR 823

