

# Kredietcrisis en banktoezicht

RIJK IN UITVOERING • IN 18 FACTSHEETS



## Waar gaat het over?

De kredietcrisis in de financiële sector leidde in het najaar van 2008 tot een serie interventies van de Nederlandse staat. Met overheidsmiddelen werden banken overgenomen of genationaliseerd (Fortis/ABN AMRO, SNS REAAL) en de financiële sector ondersteund met diverse faciliteiten, waaronder het beschikbaar stellen van kapitaal, het garant staan voor onderlinge leningen, het voorfinancieren van de uitkering volgens het depositogarantiestelsel aan de spaarders van Icesave en het risico overnemen van de Amerikaanse hypotheekportefeuille van ING. Een deel van deze maatregelen is inmiddels afgewikkeld en veelal met rente terugbetaald. Of en wanneer de Staat alle geïnvesteerde bedragen terugkrijgt, is op dit moment niet bekend.

Niet alleen in Nederland maar ook in Europa kwamen banken in de problemen. Om die reden besloot de Europese Raad in juni 2012 de Europese bankenunie op te richten. Die moet zorgen dat banken in de toekomst niet in financiële problemen komen, en indien dat toch gebeurt niet met overheidsmiddelen gered hoeven te worden. De bankenunie bestaat uit drie pijlers: gemeenschappelijk Europees toezicht op banken in het Single Supervisory Mechanism (SSM), het Single Resolution Mechanism (SRM), en een Europees depositogarantiestelsel (EDIS).

In november 2014 is het SSM in werking getreden. De Europese Centrale Bank (ECB) oefent sinds dat moment het toezicht uit op significante banken (banken met een balanswaarde van € 30 miljard of meer). Het toezicht op de kleinere, de zogenoemde minder-significante banken is nog wel nationaal en is in handen van de centrale bank: De Nederlandsche Bank (DNB).

Met de introductie van het SSM is een controleprobleem ontstaan. Aangezien de ECB voortaan het toezicht op de grootste banken uitoefent, kunnen nationale rekenkamers van de landen van de eurozone geen onderzoek (meer) doen naar het functioneren van dit toezicht, terwijl tegelijkertijd de Europese Rekenkamer deze rol niet heeft kunnen overnemen.



## Wie is verantwoordelijk?

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de afwikkeling van de financiële interventies van de Nederlandse Staat en tevens voor de stabiliteit van het financiële systeem als geheel. Daarbinnen gaat de aandacht van de minister ook uit naar het functioneren van het toezicht. Hierover legt de minister verantwoording af aan het parlement. Tevens houdt hij de kwaliteit van de regelgeving in het oog.

De ECB is verantwoordelijk voor het toezicht op de significante banken van de eurozone, waaronder zeven Nederlandse: ING, ABN AMRO, Rabobank, Volksbank (voorheen SNS Bank), Nederlandse Waterschapsbank (NWS), Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) en de Royal Bank of Scotland (RBS).

DNB is verantwoordelijk voor het toezicht op de kleinere Nederlandse banken. DNB is een zelfstandig bestuursorgaan, en is als toezichthouder binnen wettelijke kaders onafhankelijk in de uitoefening van het toezicht op deze banken.



## Om hoeveel geld gaat het?

Met de financiële interventies was in totaal bijna € 90 miljard gemoeid. Inmiddels heeft de Staat meer dan twee derde van dit bedrag terug ontvangen.

De Nederlandse significante banken hadden in 2014 bij het uitvoeren van de stresstesten door de ECB een gezamenlijke balanswaarde van € 2.150 miljard. In 2016 was die waarde verder opgelopen naar circa € 2.200 miljard, waarmee Nederland in de eurozone op de vijfde plaats kwam qua omvang van grote financiële instellingen.



## Hoe staat het ervoor en wat zijn de risico's?

### A Kredietcrisis

In januari 2017 is een groot deel van de interventies afgewikkeld. Wat resteert is de verkoop van (een deel van) de aandelen ABN AMRO, ASR en RFS van het voormalige Fortis/ABN AMRO. Van SNS REAAL resteren nog de verkoop van de Volksbank (voorheen SNS Bank) en de liquidatie van de holding van SNS REAAL.

#### *Afgewikkelde interventies*

In 2014 zijn de back-upfaciliteit ING, de kapitaalverstrekkingfaciliteit en de garantiefaciliteit beëindigd. Op deze drie faciliteiten heeft de Staat een positief financieel resultaat geboekt. Dit is het verschil tussen uitgaven door de Staat (zoals leningen en rentekosten) en ontvangsten (zoals terugbetalingen, premies en ontvangen rente). In september 2015 is het Icesave-dossier afgesloten. Hierop heeft de Staat een negatief resultaat geboekt.

Afgewikkelde interventies	Resultaat (in miljoenen euro's)
Back-upfaciliteit ING	1.455
Kapitaalverstrekkingfaciliteit	3.339
Garantiefaciliteit	1.515
Icesave	-145
<b>Totaal</b>	<b>6.164</b>

Bron: Algemene Rekenkamer, brief aan Tweede Kamer 18 mei 2016

#### Fortis/ABN AMRO

Van het eind 2008 genationaliseerde Fortis/ABN AMRO zijn via een beursgang pakketten met aandelen van ABN AMRO en ASR verkocht.

- Verkoop van 23 procent van de aandelen ABN AMRO in november 2015 en 7 procent van de aandelen ABN AMRO in november 2016 leverde in totaal € 5.154 miljoen op: zie [www.kredietcrisis.rekenkamer.nl](http://www.kredietcrisis.rekenkamer.nl) voor een toelichting op dit bedrag.
- Verkoop van 36,3 procent van de aandelen ASR in juni 2016 en 13,6 procent van de aandelen in januari 2017 leverde in totaal € 1.517 miljoen op.

Na verkoop van alle aandelen ABN AMRO en ASR en de verkoop van RFS kan de balans worden opgemaakt of de Staat het geïnvesteerde bedrag van € 28 miljard in Fortis/ABN AMRO heeft teruggekregen.

#### SNS REAAL

Van het in februari 2013 genationaliseerde SNS REAAL zijn diverse onderdelen verkocht:

- verzekeraar REAAL is in juli 2015 voor € 1 verkocht aan het Chinese Anbang. In mei 2016 heeft de holding van SNS REAAL nog € 117,5 miljoen betaald aan de Chinese eigenaar vanwege pensioenverplichtingen;
- vastgoedorganisatie Propertize is in september 2016 verkocht, netto-opbrengst is € 843 miljoen.

De minister heeft nog geen besluit genomen over de toekomst van de Volksbank. Na een eventuele verkoop van de Volksbank en de liquidatie van de holding SNS REAAL kan ook hier de balans worden opgemaakt en vastgesteld worden of de Staat het geïnvesteerde bedrag van € 3,8 miljard heeft teruggekregen.

## B Controleprobleem

Ter voorkoming van een nieuwe kredietcrisis is de Europese bankenunie opgericht, en daarbinnen het SSM. Dit mechanisme is vormgegeven in een complexe organisatie, die een goede coördinatie tussen ECB en de nationale toezichthouders vergt. Onderzoek van de Europese Rekenkamer, gepubliceerd op 18 november 2016, toont aan dat de ingewikkelde procedures voor informatie-uitwisseling tussen de actoren een risico vormen voor de efficiency en effectiviteit van de besluitvorming. Het onderzoek laat verder zien dat het toezicht van het SSM op de significante banken zwaar leunt op nationale toezichthouders.

De ECB heeft echter onvoldoende controle over samenstelling en kwaliteit van de toezichtteams. Zo blijkt, in tegenstelling tot het voornemen, in veel gevallen de leider van het toezichtteam de nationaliteit te bezitten van het land waar gecontroleerd wordt. Ook stellen de nationale toezichthouders minder middelen beschikbaar voor de toezichtteams dan nodig is, zodat het onzeker is of de teams hun taak goed kunnen uitvoeren. De Europese Rekenkamer heeft geen documenten van de ECB mogen inzien die inzicht kunnen geven in de feitelijke werking van het toezicht door ECB.

Op 25 september 2015 hebben de voorzitters van nationale rekenkamers in Europa en de Europese Rekenkamer een gezamenlijke verklaring uitgegeven waarin zij aandringen op een oplossing vanwege het gebrek aan controle op het banktoezicht door de ECB.

In februari 2015 schreef de Algemene Rekenkamer de Tweede Kamer dat de inwerkingtreding van het SSM als consequentie heeft dat de onafhankelijke externe controle op het toezicht door ECB moet worden uitgevoerd door de Europese Rekenkamer. Zoals blijkt uit het eerste onderzoek van de Europese Rekenkamer (2016) heeft deze daarvoor onvoldoende bevoegdheden. Het gevolg daarvan is dat er nu een controlegat is met een financiële omvang van circa € 22.000 miljard. De Algemene Rekenkamer vindt dat deze situatie snel moet worden gerepareerd. De Tweede Kamer heeft enkele malen bij de minister van Financiën aangedrongen op een oplossing. Omdat landen in de eurozone en EU hierover van mening verschillen, ziet de minister vooralsnog alleen een pragmatische aanpak als oplossing: ECB en Europese Rekenkamer zouden een samenwerkingsovereenkomst hierover moeten uitwerken.



### Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer volgt sinds eind 2008 de ontwikkelingen rond de kredietcrisis en houdt die bij via [www.kredietcrisis.rekenkamer.nl](http://www.kredietcrisis.rekenkamer.nl). Deze website wordt enkele keren per jaar geactualiseerd (laatst februari 2017).

## Overzicht van de maatregelen van de Staat om financiële instellingen tijdens de kredietcrisis te ondersteunen

The screenshot shows a website interface with a navigation menu. The menu items are: Interventies, Begunstigden, Ontvangsten en uitgaven, and Over deze site. There is also a search bar with the text 'Zoek'.

Overname Fortis/ ABN Amro	<p>In het najaar van 2008 leidde de kredietcrisis in de financiële sector tot een serie interventies door de Nederlandse Staat. De Algemene Rekenkamer biedt op deze site een overzicht van de maatregelen die de minister van Financiën heeft genomen om de gevolgen van de kredietcrisis tegen te gaan.</p> <p><b>Wat vindt u op deze site?</b></p> <p>Op deze site leest u welke maatregelen de minister van Financiën heeft genomen (de interventies), wat het financieel risico van deze interventies is voor de Staat en wie de begunstigden zijn. Ook bieden we een overzicht van de ontvangsten en uitgaven. Per interventie en begunstigde is in een tijdbalk af te lezen welke relevante gebeurtenissen er zijn geweest.</p> <p>Deze informatie is op drie manieren te raadplegen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• per interventie (maatregel) van de minister van Financiën</li> <li>• per begunstigde</li> <li>• als totaaloverzicht met ontvangsten en uitgaven</li> </ul> <p><b>Actualisatie</b></p> <p>De informatie op deze website actualiseren we ieder jaar na de derde woensdag in mei (Verantwoordingsdag) met relevante ontwikkelingen. We vullen de site aan met de bedragen uit het begrotingsjaar waarover de minister van Financiën verantwoording aflegt aan de Tweede Kamer. De website actualiseren we tussentijds, als relevante ontwikkelingen daartoe aanleiding geven.</p>
Nationalisatie SNS Reaal	
Kapitaal- verstrekking- faciliteit	
Garantiefaciliteit bancaire leningen	
Voorfinanciering uitkering depositogarantie- stelsel IJsland	
Back-upfaciliteit ING	

**Figuur 1** Impressie website Algemene Rekenkamer over kredietcrisis

Bron: Zicht op belastingverlichtende regelingen, Algemene Rekenkamer 2017

Verder houden we de ontwikkeling op het terrein van de bankenunie bij op het webdossier EU-governance, dat op 22 november 2016 voor het laatst geactualiseerd is.

- Webdossier EU-governance: <http://www.rekenkamer.nl/eu-governance>
- Brief aan Tweede Kamer over de Europese Bankenunie (9 februari 2015), Kamerstuk 34049, nr 8

Bij de Algemene Rekenkamer loopt momenteel onderzoek naar het toezicht dat DNB uitoefent op minder-significante banken in Nederland. De rekenkamers van Cyprus, Duitsland, Finland en Oostenrijk voeren binnen het kader van de Task Force bankenunie een vergelijkbaar onderzoek uit in hun land. Publicaties hierover zijn voorzien voor het najaar 2017.