

Vergaderjaar 2010–2011

31 980

Parlementair onderzoek financieel stelsel

Nr. 14

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 13 oktober 2010

Het Presidium legt hierbij aan u voor een brief d.d. 11 oktober 2010 van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel betreffende een onderzoeksvoorstel tot het houden van een parlementaire enquête naar de crisismaatregelen die de Nederlandse overheid in de periode september 2008 tot en met januari 2009 heeft genomen om de acute problemen in het Nederlands financiële stelsel te bestrijden.

Het Presidium stelt voor in te stemmen met dit onderzoeksvoorstel.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
G.A. Verbeet

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J.E. Biesheuvel-Vermeijden

BIJLAGE

Aan het Presidium

Den Haag, 11 oktober 2010

Hierbij ontvangt u het onderzoeksvoorstel van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel. Het onderzoeksvoorstel behelst een nadere uitwerking en invulling van het tweede deel van het parlementaire onderzoek naar het financiële stelsel. De Tijdelijke commissie verzoekt de Kamer in te stemmen met het verrichten van een parlementaire enquête naar de crisismaatregelen die de Nederlandse overheid in de periode september 2008 tot en met januari 2009 heeft genomen om de acute problemen in het Nederlandse financiële stelsel te bestrijden.

Namens de Tijdelijke commissie verzoek ik u het onderzoeksvoorstel voor de parlementaire enquête ter besluitvorming door te geleiden naar de Kamer.

De voorzitter van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel,
De Wit

De griffier van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel,
Van Leiden

1. Inleiding

Aanleiding

De opdracht voor een parlementair onderzoek naar het financiële stelsel, die de Tweede Kamer op 23 juni 2009 heeft vastgesteld, voorzag in twee delen.¹ Het eerste deel van het onderzoek is op 10 mei 2010 afgesloten met de aanbidding van het rapport «*Verloren Krediet: eindrapport parlementair onderzoek financieel stelsel*».² In dit rapport worden de oorzaken van de turbulente ontwikkelingen, de structurele problemen en de in het verleden genomen maatregelen in het financiële stelsel in kaart gebracht. Op basis hiervan zijn aanbevelingen gedaan voor verdere structurele verbetering van het stelsel.

Het tweede deel van het onderzoek zal zich – conform de oorspronkelijke opdracht – richten op een beoordeling van de crisismaatregelen die de Nederlandse overheid heeft genomen om de acute problemen in het Nederlandse financiële stelsel te bestrijden. Zoals was voorzien in de oorspronkelijke opdracht, waarin slechts een globaal voorstel voor deel II was opgenomen, heeft de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (hierna: Tijdelijke commissie) aanleiding gezien de opzet voor deel II aan te scherpen en in te vullen. Daarnaast stelt de Tijdelijke commissie voor om deel II in de vorm van een enquête uit te voeren. Onderhavig onderzoeksvoorstel gaat hier nader op in.

Achtergrond

Eind 2007 werd de wereld opgeschrikt door snel toenemende problemen in de financiële sector. Bedrijfseconomische risico's in combinatie met onzekerheid over de beoordeling en waardering van die risico's leidden tot een dalend vertrouwen in de financiële instellingen. Als gevolg hiervan zijn verschillende instellingen in ernstige financiële problemen gekomen en heeft het internationale financiële stelsel aanzienlijk aan stabiliteit verloren.

Een adequaat functionerend financieel stelsel op mondiaal niveau is van groot belang voor het functioneren van onze economie. De ontwikkelingen van de afgelopen jaren hebben laten zien dat problemen in het financiële stelsel grote invloed hebben op onze economie en onze welvaart. Tegen deze achtergrond heeft de Tweede Kamer eind 2008 besloten tot het uitvoeren van een parlementair onderzoek naar de ontwikkelingen, incidenten en overheidsmaatregelen in het financiële stelsel.

Op 10 december 2008 is tijdens het plenaire debat over de gevolgen van de kredietcrisis een motie ingediend, die de Tweede Kamer opriep een parlementair onderzoek te starten naar de kredietcrisis.³ De stemming over deze motie is aangehouden in afwachting van nader overleg tussen de fracties over de opzet en planning van een dergelijk onderzoek.⁴ Op 29 april 2009 hebben de fractievoorzitters per brief hun uitgangspunten voor een parlementair onderzoek naar de kredietcrisis kenbaar gemaakt.⁵ Deze uitgangspunten zijn door een voorbereidende werkgroep uit de vaste commissie voor Financiën gebruikt als basis voor een voorstel voor een parlementair onderzoek naar het financiële stelsel.¹ Op 23 juni 2009 heeft de Tweede Kamer de onderzoeksopdracht vastgesteld, waarna de Tijdelijke commissie is ingesteld.

¹ Kamerstuk 31 980, nr. 1.

² Kamerstuk 31 980, nr. 4.

³ Kamerstukken II, 31 371, nr. 66.

⁴ Handelingen II, 10 december 2008, 35–3059 t/m 35–3104.

⁵ Parlisonummer 2009Z08753.

Leeswijzer

In paragraaf 2 worden de doel- en probleemstelling voor deel II geformuleerd. In paragraaf 3 staan de globale onderzoeksvragen die op basis van deze doel- en probleemstelling zijn opgesteld. Vervolgens geeft paragraaf 4 een nadere beschrijving van de onderzoeksaanpak en volgt daaruit een doorlooptijd en planning in paragraaf 5. In de paragrafen 6 en 7 komen achtereenvolgens de kosten van het onderzoek en de risico's aan bod. Ten slotte beschrijft paragraaf 8 hoe de borging van de kwaliteit van het onderzoek wordt vormgegeven.

2. Doel- en probleemstelling

De Tijdelijke commissie meent dat het specifieke onderwerp van deel II – de crisismaatregelen – vraagt om een nadere toespitsing van de doel- en probleemstelling van het onderzoek. Daarbij spelen de volgende overwegingen een rol:

Procesbeoordeling en cijfermatige analyse

De Tijdelijke commissie is van mening dat een procesmatige beoordeling van groot belang is. Centrale vraag hierbij luidt: Zijn, gegeven de situatie op dat moment, de maatregelen op een zorgvuldige manier tot stand gekomen, met inachtneming van de verschillende verantwoordelijkheden, mogelijke alternatieven en aard en omvang van de eventuele (financiële) risico's?

De vraag hoe adequaat de maatregelen waren in termen van rechtmatigheid, effectiviteit en doelmatigheid is niet eenduidig te beantwoorden. Zo is het in de meeste gevallen te vroeg om een definitief oordeel te vellen over hoe de maatregelen hebben uitgepakt. Daarbij houden analyses van alternatieven altijd een speculatief karakter en gaan vergelijkingen met het buitenland maar ten dele op. Een kader voor een eenduidige en definitieve beoordeling is moeilijk te identificeren.

Bovenstaande wil niet zeggen dat een cijfermatige analyse en beoordeling van de door de overheid genomen maatregelen niet mogelijk is. Mede op grond van door het ministerie van Financiën, de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) aan te leveren documenten en met behulp van deskundigen kan een toekomstige enquêtecommissie tot een oordeel komen. Daarbij geldt het uitgangspunt dat een beoordeling plaatsvindt aan de hand van de kennis op het moment dat de maatregel werd genomen.

Verantwoording over de periode dat de Tweede Kamer buitenspel stond

De Tijdelijke commissie is van mening dat het element van verantwoording een belangrijke rol dient te spelen bij het onderzoek. Deel II richt zich immers op de maatregelen, waarbij al of niet terecht de Tweede Kamer onvoldoende was betrokken en die bovendien gepaard gingen met een substantiële inzet van publieke middelen.

Lessen voor de toekomst

De Tijdelijke commissie vindt dat deel II zich niet enkel moet richten op terugblikken en verantwoording afleggen, maar ook vooruit moet kijken naar wat er beter kan. De Tijdelijke commissie meent dat – in navolging van deel I – gekeken moet worden hoe crisisbestendig het gehele stelsel van toezicht op, interventie in, en regulering van het financiële stelsel is. De bevindingen van deel II van het onderzoek kunnen worden aangegrepen om de positie van de Tweede Kamer met betrekking tot het financiële stelsel, en de toezichtstructuur in het bijzonder te evalueren en, – indien nodig – te herdefiniëren.

De Tijdelijke commissie concludeert dat de algemene doelstelling, zoals die oorspronkelijk in de onderzoeksoopdracht voor deel I en deel II stond geformuleerd, nog steeds van toepassing is. Deze algemene doelstelling luidt als volgt:

Het parlementair onderzoek heeft uiteindelijk tot doel een bijdrage te leveren aan het adequaat laten functioneren van het financiële stelsel in het algemeen en in Nederland in het bijzonder.¹

Op grond van de hiervoor beschreven overwegingen stelt de Tijdelijke commissie voor aanvullend een specifieke doelstelling voor deel II te formuleren:

Doel van deel II van het onderzoek is tot inzicht en oordeelsvorming te komen aangaande de crisismaatregelen die de Nederlandse overheid heeft genomen in de periode van september 2008 tot en met januari 2009 en de inzet van publieke middelen daarbij, teneinde lessen te trekken voor de toekomst.

Hieruit volgt de volgende probleemstelling voor deel II:

Hoe verliep de totstandkoming en implementatie van de crisismaatregelen die de Nederlandse overheid heeft genomen in de periode van september 2008 tot en met januari 2009 en de daarmee gepaard gaande inzet van publieke middelen?

De commissie dient zich hierover een oordeel te vormen en zal op grond van haar bevinden komen met aanbevelingen.

3. Onderzoeksvragen

Op basis van de doel- en probleemstelling kunnen de volgende globale onderzoeksvragen worden geformuleerd:

Beschrijving van de crisissituatie en de reacties daarop

- Wat heeft zich bij de overheid en betrokken instanties afgespeeld in de aanloop naar de crisismaatregelen?
- Hoe zijn de maatregelen, die de overheid heeft genomen om de acute problemen in het financiële stelsel te bestrijden, tot stand gekomen en geïmplementeerd?
- Wat waren de gevolgen van de genomen maatregelen?

Analyse, verantwoording en beoordeling

- In hoeverre waren de maatregelen adequaat?
- In hoeverre is de totstandkoming en implementatie van de maatregelen zorgvuldig verlopen, waaronder de verantwoording richting Kamer?
- In hoeverre hebben de betrokken instanties zorgvuldig gehandeld?

Lessen voor de toekomst

- Hoe kunnen de publieke belangen bij een stabiele en gezonde financiële sector beter worden geborgd, in het bijzonder in het geval van crisissituaties?
- Hoe kunnen de Europese en Nederlandse toezichtstructuren worden verbeterd voor wat betreft het voorkomen van, en ingrijpen bij, crisissituaties in het financiële stelsel?

¹ Kamerstuk 31 980, nr. 1.

4. Onderzoeksaanpak

Methode: casusonderzoek

Deel II van het onderzoek heeft de vorm van een casusonderzoek. De verschillende maatregelen die de overheid heeft genomen om de acute problemen in het Nederlandse financiële stelsel aan te pakken, worden als afzonderlijke casussen benoemd en onderzocht. Methodologisch betekent dit dat in eerste instantie de onderzoeksvragen per casus worden beantwoord alvorens algemene conclusies en aanbevelingen geformuleerd kunnen worden.

Selectie casussen

Omwillen van een beargumenteerde afbakening van het onderzoek heeft de Tijdelijke commissie drie criteria geformuleerd voor de selectie van de casussen. De criteria liggen in het verlengde van de doel- en probleemstelling van het onderzoek. Voor elke casus die wordt meegenomen in het onderzoek geldt dat ze aan de volgende drie criteria moet voldoen:

1. Het betreft een ingrijpen van de overheid in de financiële sector;
2. De aard van het overheidsingrijpen: die maatregelen waarbij al of niet terecht de Tweede Kamer onvoldoende was betrokken;
3. De vorm van de overheidssteun: die maatregelen die gepaard zijn gegaan met substantiële inzet van publieke middelen.

Aan de hand van de criteria heeft de Tijdelijke commissie de volgende interventies en arrangementen geselecteerd¹:

1. Deelneming van de staat in Fortis/ABN AMRO;
2. Kapitaalverstrekkingfaciliteit (ING, AEGON, SNS REAAL);
3. Garantiefaciliteit voor bancaire leningen (Fortis Bank Nederland, ING, Lease Plan, SNS, NIBC, Achmea);
4. Verruiming van het depositogarantiestelsel;
5. Garanderen Icesave tegoeden en voorfinanciering van de uitkering depositogarantiestelsel IJsland;
6. Back-up faciliteit ING.

Mede op basis van toetsing aan de criteria maken casussen als DSB, de Eurocrisis, de pensioenfondsen en ingrepen van de Nederlandse overheid in de reële economie geen deel uit van het onderzoek. Hiermee blijft het onderzoek tegelijkertijd overzichtelijk en uitvoerbaar.

Betrokken actoren en instanties

De Tijdelijke commissie constateert dat in deel II van het onderzoek ten minste de volgende actoren en instanties worden betrokken:

- Het kabinet, in het bijzonder de minister van Financiën als eindverantwoordelijke voor het financiële stelsel en toezichthouder op de toezichtuitoefenende instanties;
- De toezichtuitoefenende instanties DNB en AFM;
- De hulpbehoevende financiële instellingen;
- De Tweede Kamer als controlerende en medewetgevende instantie;
- De Europese instanties, waaronder de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank;
- Burgers en bedrijven.

Onderzoekperiode

In principe behandelt deel II de periode waarin de verschillende overheidsinterventies plaatsvonden: september 2008 tot en met januari 2009. Omdat de casussen allemaal verschillend zijn, is geen eenduidige begin- en einddatum te geven voor de onderzoeksperiode. Uitgangspunt voor het bepalen van een begin- en einddatum per casus is dat alleen

¹ Toepassing van de criteria leidt tot een iets andere invulling van de casussen dan in de oorspronkelijke onderzoeksopdracht stond geformuleerd. Zo valt het verbod op short selling van 22 september 2008 buiten het onderzoek (voldoet niet aan criterium nr. 3) en wordt het garanderen van de Icesave tegoeden en voorfinanciering van de uitkering depositogarantiestelsel IJsland van 11 oktober 2008 wel meegenomen. Het aantal casussen blijft hiermee onveranderd.

informatie bij het onderzoek wordt betrokken als ze relevant is voor het beoordelen van de totstandkoming en implementatie van de crisismaatregelen.

Fasering

Fase 1: Literatuurstudie en dossieronderzoek

Op basis van artikelen in de media, Kamerstukken en documenten van het Ministerie van Financiën, DNB, en de AFM wordt onder meer in kaart gebracht hoe de crisismaatregelen tot stand zijn gekomen en hoe de Tweede Kamer daarbij is betrokken. Gedurende deze fase wordt ook advies ingewonnen bij verschillende deskundigen om de eerste bevindingen te duiden.

Fase 2: Besloten voorgesprekken

Op basis van de literatuurstudie en het dossieronderzoek worden voorlopige conclusies geformuleerd en een selectie gemaakt van uit te nodigen personen voor de besloten voorgesprekken. Er worden vragenlijsten opgesteld aan de hand waarvan de besloten voorgesprekken worden gevoerd.

Fase 3: Openbare verhoren

Op basis van de eerste twee fases wordt een concept eindrapportage opgesteld, waarna een selectie gemaakt kan worden van uit te nodigen personen voor de openbare of desgewenst besloten verhoren. Vragenlijsten worden opgesteld aan de hand waarvan de genodigden worden gehoord.

Fase 4: Eindrapportage

Conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd en de eindrapportage wordt opgesteld en gepresenteerd.

Fase 5: Afronding onderzoek

Er vindt een behandeling plaats van het eindrapport in de Tweede Kamer. Het onderzoeksproces wordt geëvalueerd en documenten worden gearhiveerd.

Instellen enquêtecommissie

De Tijdelijke commissie stelt de Kamer voor om deel II van het onderzoek te laten plaatsvinden in de vorm van een parlementaire enquête. Ze merkt op dat de Wet op de parlementaire enquête in 2008 is herzien. Er heeft nog geen enquête plaatsgevonden onder deze nieuwe wet. Op basis van deze wet ziet de Tijdelijke commissie voordelen bij een parlementaire enquête in relatie tot het voorliggende onderzoeksvoorstel. Deze voordelen liggen onder meer in de plicht tot medewerking voor alle personen die in Nederland verblijf houden en alle in Nederland gevestigde of hier bedrijfsactiviteiten uitoefenende rechtspersonen. Tevens heeft het kunnen verhoren onder ede een meerwaarde voor het inwinnen van de benodigde informatie in het geval van de specifieke casussen. Ten slotte heeft de Kamer bij het debat over het rapport deel I in grote meerderheid aangegeven voorstander te zijn van het instellen van een enquêtecommissie.

Instellen onderzoeksstaf

De enquêtecommissie wordt ondersteund door een ambtelijke staf, die bestaat uit een griffier, een adjunct-griffier, een commissieassistent, een informatiespecialist, een jurist, een onderzoekskoördinator en vijf onderzoekers. Deze staf ondersteunt de commissie in haar werkzaamheden in logistieke zin, procesmatig en inhoudelijk. Het gaat daarbij onder meer om het doen van onderzoek, het voorbereiden en begeleiden van

vergaderingen en gesprekken, en het opstellen van discussiestukken en conceptrapportages.

5. Looptijd en planning

Start deel II

De Tijdelijke commissie is, na daartoe de benodigde informatie te hebben ingewonnen, van oordeel dat een start van deel II van het onderzoek niet hoeft te worden uitgesteld vanwege «nieuwe branden», grote risico's als het gaat om koersgevoelige informatie of rechtszaken, die de overheid kunnen schaden en/of het onderzoek ernstig kunnen bemoeilijken.¹

Aanvankelijk was voorzien dat het tweede deel van het onderzoek aansluitend aan het eerste deel kon worden uitgevoerd. Mede door de tussentijdse verkiezingen, waardoor de plenaire behandeling van het rapport over deel I pas op 14 en 16 september 2010 in de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden, heeft de Tijdelijke commissie zich vanaf half september kunnen buigen over de start en opzet van deel II. Gezien het advies van de Tijdelijke commissie om voor de uitvoering van deel II een enquêtecommissie in te stellen, kan het onderzoek direct na installatie van deze commissie van start gaan. In onderstaande planning van het onderzoek is ervan uitgegaan dat deze installatie uiterlijk begin november plaatsvindt.

Doorlooptijd

De doorlooptijd van deel II van het onderzoek wordt geschat op 14 maanden. De Tijdelijke commissie is – mede op basis van haar ervaringen met deel I – tot deze planning gekomen op grond van de overweging dat het casusonderzoek zowel kwantitatief als kwalitatief veeleisend en tijdrovend is. Daarbij is het noodzakelijk het dossieronderzoek voor elke casus af te ronden voordat met besloten gesprekken kan worden gestart. Er moet voldoende tijd voor overkoepelende analyses worden ingeruimd om vragen te kunnen formuleren aan de betrokkenen. Dit laatste geldt ook voor de voorbereiding op de openbare verhoren.

Er blijft altijd een risico aanwezig dat door onvoorziene omstandigheden of overmacht de planning moet worden bijgesteld. In dat geval zal een nieuw planningsvoorstel worden ingediend.

In het volgende overzicht is een globale planning weergegeven.

Globale planning:

November 2010 – februari 2011 Literatuurstudie en dossieronderzoek

Kerstreces vrijdag 17 december t/m maandag 10 januari
Krokusreces vrijdag 18 t/m maandag 28 februari

Maart 2011 Voorbereiding besloten voorgesprekken

April 2011 Besloten voorgesprekken

Meireces vrijdag 29 april t/m maandag 16 mei

Mei – augustus 2011 Voorbereiding openbare/besloten
verhoren

¹ Dit waren de uitgangspunten zoals geformuleerd in de oorspronkelijke onderzoeksopdracht, die ertoe zouden kunnen leiden de start van het onderzoek uit te stellen (Kamerstuk 28 244, nr. 1).

Herfstreces – exacte data nog niet bekend

6. Begroting

Voor het totale onderzoek deel I en II, met een voorziene looptijd van 15 maanden, was oorspronkelijk een bedrag begroot van € 1,544 mln., waarvan ca. een derde voor deel II. De kosten van deel II van het onderzoek, zoals voorgesteld in de vorm van een parlementaire enquête, worden geschat op een bedrag van € 1,430 mln. Dit bedrag valt daarmee hoger uit dan voorzien bij de instelling van de Tijdelijke commissie. Dat komt voornamelijk door de langere doorlooptijd en doordat er sprake is van een parlementaire enquête. Bij de eerst mogelijke wijziging van de begroting van de Tweede Kamer zullen de benodigde middelen worden toegevoegd aan de begroting, conform artikel 3 van de Wet op de parlementaire enquête 2008. De begroting voor deel II van het onderzoek is afgestemd met de stafdienst Financieel Economische Zaken (FEZ) van de Tweede Kamer.

7. Risico's

De Tijdelijke commissie is zich bewust van mogelijke risico's die spelen met betrekking tot het onderzoek in deel II. Het gaat onder meer om de verhouding van het onderzoek tot andere (gerechtelijke) procedures en de omgang met vertrouwelijke en koersgevoelige informatie.

Gezien de onderzoeksopzet zal de informatie die een enquêtecommissie ontvangt zeer waarschijnlijk koersgevoelige informatie kunnen bevatten. Voor de omgang met dergelijke informatie biedt de Wet op de parlementaire enquête 2008 handvatten. Zo is in de wet opgenomen hoe om te gaan met vertrouwelijke informatie. Daarnaast zijn er extra waarborgen te bieden die meer zekerheid geven over een zorgvuldige behandeling van deze informatie. Te denken valt aan een «compliance-regeling» voor de onderzoeksstaf van de commissie.

In verband met een mogelijke samenloop met strafrechtelijke, civielrechtelijke of andere procedures onderkent de commissie mogelijke risico's in termen van vertraging van het onderzoek of dat niet alle informatie verkregen kan worden in het belang van parallel aan het onderzoek lopende gerechtelijke procedures. De Wet op de parlementaire enquête 2008 biedt ook hier aanknopingspunten, waaronder de mogelijkheid om afspraken te maken met het Openbaar Ministerie in geval van een strafrechtelijk onderzoek. Er spelen echter ook civielrechtelijke procedures waarbij de Staat is betrokken. Het is aan de enquêtecommissie om in deze gevallen een analyse te maken van daadwerkelijke risico's voor betrokken partijen en zo nodig daarover afspraken te maken.

Ten slotte dient de enquêtecommissie afspraken te maken met de vaste commissie voor Financiën over de (mogelijke) samenloop van werkzaamheden. De enquêtecommissie zal de lopende ontwikkelingen inzake het

financiële stelsel en de bancaire sector aandachtig moeten volgen om met haar aanbevelingen aan te kunnen sluiten bij de actuele situatie.

8. Kwaliteitsborging

Voor de kwaliteitsborging van deel II van het onderzoek wordt – net als bij deel I – onder meer gebruik gemaakt van een klankbordgroep van externe deskundigen op het terrein van het financiële stelsel. Zij zullen de commissie kunnen voorzien van adviezen over de aanpak en uitvoering van het onderzoek en de resultaten.