

HOOFDSTUK 11 DE ROL VAN DE TWEDE KAMER

11.1 Inleiding

Tijdens de financiële crisis is het kabinet meerdere malen afgeweken van de reguliere procedures voor het informeren van de Tweede Kamer (hierna: Kamer). De algemene lijn is dat het parlement achteraf of zeer kort voorafgaand aan de aankondiging in de media geïnformeerd is over de genomen crisismaatregelen. Het aangaan van financiële verplichtingen zonder dat daarbij vooraf de weg van (wijziging van) de begroting is gevolgd, zet het budgetrecht en de positie van de Kamer onder druk. Het feit dat de Kamer achteraf heeft ingestemd met de gang van zaken, doet hier niet aan af. De informatievoorziening aan de Kamer is herhaaldelijk onderwerp van discussie geweest tussen de Kamer en het kabinet en ligt ten grondslag aan het besluit een parlementaire enquête naar de crisismaatregelen in te stellen.

De twee belangrijkste taken van de Kamer in dit kader zijn medewetgeving en het controleren van het kabinet. Voor financiële verplichtingen komt de rol van de Kamer in het wetgevingsproces tot uiting in het budgetrecht, waarmee de Kamer vooraf het kabinet autoriseert tot het doen van uitgaven zoals opgenomen in de begroting voor het Rijk. De controlerende taak van de Kamer komt tot uiting voorafgaand aan beleidsbeslissingen van het kabinet en op de momenten dat het kabinet achteraf verantwoording aflegt over het gevoerde beleid. Dit verantwoordingsproces in het parlement is van groot belang; het gaat immers om de verantwoording over de juiste besteding van miljarden euro's aan publieke middelen.

Opdat de Kamer haar taken op een goede manier kan uitoefenen, is het kabinet gehouden de bestaande (wettelijke) procedures te volgen en de Kamer, op grond van de passieve en actieve inlichtingenplicht, tijdig te voorzien van de juiste en relevante informatie. De Kamer geeft invulling aan haar taken door zich deze informatie eigen te maken en op basis hiervan, in combinatie met eigen kennis en inzichten, te besluiten of zij het kabinet autorisatie verleent voor (voorgestelde) uitgaven of instemt met het (voorgenomen) beleid.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal op welke wijze de Kamer betrokken is geweest bij de crisismaatregelen die genomen zijn tijdens de kredietcrisis. Hierbij wordt zowel stil gestaan bij het handelen van de minister van Financiën als bij het handelen van de Kamer zelf. Allereerst wordt het (grond-) wettelijk kader voor de rolverdeling tussen de Kamer en het kabinet bij financiële maatregelen uiteengezet. Daarna wordt toegelicht hoe de minister van Financiën de Kamer heeft geïnformeerd over de genomen crisismaatregelen. Vervolgens wordt besproken op welke wijze de controle door de Kamer op de genomen crisismaatregelen is verlopen en hoe door het kabinet in dit verband verantwoording is afgelegd. Tot slot wordt stilgestaan bij het spanningsveld tussen parlementaire controle en toezichtvertrouwelijke informatie en het debat dat tussen de minister en de Kamer heeft plaatsgevonden over de informatievoorziening tijdens de crisis. In dit hoofdstuk wordt het handelen van de Eerste Kamer tijdens de crisis buiten beschouwing gelaten.

11.2 Wettelijk kader en instrumenten van de Kamer

Wanneer de minister van Financiën financiële verplichtingen aangaat, is hij gehouden bepaalde (wettelijke) procedures toe te passen met betrekking tot het informeren van de Kamer. De Kamer heeft daarnaast een aantal instrumenten tot haar beschikking om invulling te kunnen geven aan haar controlerende taak. Deze paragraaf schetst het (grond-) wettelijk kader voor de rolverdeling tussen de Kamer en het kabinet bij financiële maatregelen.

11.2.1 Inlichtingenplicht kabinet

Het is van essentieel belang voor de uitvoering van de taken van het parlement dat het kabinet de Kamer tijdig voorziet van de juiste en relevante informatie. In artikel 68 van de Grondwet is de inlichtingenplicht van het kabinet tegenover het parlement neergelegd. Het artikel luidt:

«De ministers en de staatssecretarissen geven de Kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling en schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.»

Het artikel is één van de pijlers van het parlementair democratisch stelsel en hangt samen met de ministeriële verantwoordelijkheid zoals vastgelegd in artikel 42 van de Grondwet en de (ongeschreven) vertrouwensregel. De inlichtingenplicht van artikel 68 is passief, dat wil zeggen dat de plicht bestaat tot informatie op verzoek van één of meerdere Kamerleden. Er bestaat echter naast deze passieve inlichtingenplicht ook een actieve inlichtingenplicht.¹ De actieve inlichtingenplicht houdt in dat ministers en staatssecretarissen niet alleen op verzoek, maar ook uit eigen beweging informatie aan de Kamer moeten verschaffen. Dit moet zowel voorafgaand aan de vaststelling van het regeringsbeleid als achteraf.² Een actieve inlichtingenplicht is onlosmakelijk verbonden met de controle op het openbaar bestuur en wordt daarmee wel gezien als een uitvloeisel van het democratische stelsel.³ De actieve inlichtingenplicht kan worden gekoppeld aan de ministeriële verantwoordelijkheid van artikel 42 van de Grondwet.⁴ Dit grondwetsartikel wordt in het Nederlandse staatsbestel beschouwd als dé basis voor de parlementaire controle op de regering. De actieve inlichtingenplicht is bij uitstek relevant voor zover het parlement niet al op andere wijze, bijvoorbeeld via het vaststellen van de begroting, via een voorhangprocedure of de verantwoording over de jaarrekening, betrokken is.

11.2.2 Parlementaire controle-instrumenten van de Kamer

De manieren waarop de Kamer, op basis van artikel 68 Grondwet, om inlichtingen kan vragen, zijn nader uitgewerkt in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvO). In het RvO wordt onderscheid gemaakt tussen het recht van interpellatie (artikel 133 RvO), het schriftelijke vragenrecht (artikel 134 en 135 RvO) en het mondelinge vragen uur (artikel 136 RvO).

Het recht van interpellatie houdt in dat door een Kamerlid, met verlof van de Kamer, vragen worden gesteld aan de bewindspersoon over een onderwerp dat vreemd is aan de orde van de dag. Het verlof door de Kamer moet worden verleend als het verzoek tot een interpellatiedebat wordt gesteund door ten minste 30 leden. Interpellaties komen in de

¹ Zie onder meer de reactie van het kabinet op het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructurele projecten, Kamerstuk 29 283, nr. 22.

² J.A. van Schagen en G.H. Hagelstein, *Parlementaire controle: Deetman vs. Dolman*, Namens 1991, nr. 1, p. 17.

³ S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, p. 111.

⁴ P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, 2010, p. 269.

Kamer wel voor, maar er wordt tegenwoordig ook veelvuldig gebruik gemaakt van een ander instrument, namelijk het dertigledendebat (voormalig spoeddebat). Voor dergelijke debatten geldt dezelfde verlofeis van 30 leden, maar verder zijn de debatten vrijwel vormvrij.¹

Schriftelijke vragen moeten kort en duidelijk worden geformuleerd en worden ingediend bij de Voorzitter. Deze stuurt ze vervolgens door naar de betreffende bewindspersoon, waarna die drie weken de tijd heeft om de vragen te beantwoorden.

Mondelinge vragen komen in de Kamer aan de orde in het wekelijkse vragenuur op dinsdag.² Kamerleden die vragen willen stellen moeten dit van tevoren meedelen aan de Voorzitter onder aanduiding van het onderwerp waarop de vragen betrekking hebben. De Voorzitter beslist welke vragen aan de orde komen en in welke volgorde dit gebeurt.

Parlementaire controle vindt ook plaats in de verschillende commissies van de Kamer. Op basis van het RvO hebben de commissies een aantal bevoegdheden. Zo kunnen commissies onder andere in mondeling of schriftelijk overleg treden met ministers en kunnen zij zich tot een minister wenden ter verkrijging van alle stukken waarvan zij de kennisneming nodig acht. Ook worden er regelmatig hoorzittingen gehouden en technische briefings georganiseerd.

Tot slot heeft de Kamer nog een aantal onderzoeksinstrumenten tot haar beschikking. In de eerste plaats kan worden gewezen op de regeling parlementair onderzoek (artikel 142 RvO).³ In de tweede plaats heeft de Kamer het recht op het houden van een parlementaire enquête (artikel 70 Grondwet). Van het enquêterecht wordt gebruik gemaakt als de hierboven beschreven instrumenten niet toereikend zijn om een specifieke situatie te beoordelen of als de behoefte bestaat personen onder ede te horen. De specifieke regels voor het houden van een parlementaire enquête zijn neergelegd in de Wet op de parlementaire enquête 2008 (WPE 2008). De parlementaire enquête wordt ook gezien als een middel waarmee het parlement achteraf, dus nadat bepaald beleid is uitgevoerd, intensieve controle kan uitoefenen en eventueel de politiek verantwoordelijke bewindspersonen kan aanspreken.

11.2.3 Het budgetrecht

Aanvullend op de algemene informatieplicht van het kabinet, is het kabinet bij het aangaan van financiële verplichtingen gehouden het budgetrecht van de Kamer in acht te nemen. Het budgetrecht van de Kamer houdt in dat de begroting en de uitgaven van het Rijk bij wet (artikel 105, eerste lid, Grondwet) worden vastgesteld. Dit betekent dat de regering en het parlement als medewetgever samen de begroting van het Rijk vaststellen. Met het vaststellen van de begroting machtigt het parlement het kabinet om de in de begroting opgenomen uitgaven te verrichten en het hierop voorgenomen beleid uit te voeren. Dit wordt ook wel aangeduid als de autorisatiefunctie. Omdat het kabinet in principe vooraf en via een begrotingswet autorisatie moeten hebben van het parlement om uitgaven te doen, wordt lopende een begrotingsjaar ook tweemaal tussentijds om autorisatie voor begrotingswijzigingen gevraagd in de vorm van suppletore wetten (begrotingswijzigingen). Deze suppletore wetten hangen samen met de Voorjaarsnota en de Najaarsnota.

Het budgetrecht en de voorafgaande machtiging van het parlement voor het doen van uitgaven vereisen dat suppletore begrotingen tijdig moeten

¹ Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, 2006, p. 778.

² G.M.W. Enthoven, *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement*, p. 34.

³ Kamerstuk 31 019, nrs. 1–8. Regeling parlementair en extern onderzoek.

worden ingediend en vastgesteld. Indien de uitvoering van beleid niet op vaststelling van een voorstel van een begrotingswijziging kan wachten, wordt daarom naast het formele budgetrecht gebruik gemaakt van het zogenaamde materiële budgetrecht. Door middel van vooruitlopende begrotingsinformatie wordt het parlement op de hoogte gesteld van de beleidsaanpassing en de daarmee gepaard gaande budgettaire wijzigingen. Zo wordt voorkomen dat het parlement achteraf voor voldongen feiten komt te staan en gedane uitgaven niet meer kan terugdraaien. Deze vooruitlopende begrotingsinformatie wordt meestal medegedeeld per afzonderlijke brief. Het parlement gaat hiermee (stilzwijgend) akkoord of verwerpt deze. In geval van (stilzwijgende) instemming heeft het parlement de budgettaire wijzigingen geaccepteerd en voert het daarmee zijn budgetrecht in materiële zin uit. Het materiële budgetrecht kan niet gebruikt worden ter vervanging van het formele budgetrecht. Achteraf geeft het parlement alsnog formele autorisatie voor de financiële maatregelen van het kabinet door het aanvaarden van de begrotingswijziging.

In de praktijk worden door het kabinet veelvuldig financiële verplichtingen aangegaan zonder dat het parlement hier vooraf mee heeft ingestemd door aanvaarding van de desbetreffende begrotingswet. In staatsrechtelijke zin is deze gang van zaken problematisch, omdat hiermee het formele budgetrecht wordt aangetast. In privaatrechtelijke zin komen rechtshandelingen die door de minister worden verricht en die niet (vooraf) in de begroting of suppletore begroting zijn voorzien niettemin rechtsgeldig tot stand. Hierdoor kan het ontbreken van een voorafgaande begrotingspost alleen politieke consequenties hebben.

Garanties

Er zijn verschillende vormen van garanties. Middellijke garanties zijn garanties waarvoor het Rijk als achtervang en niet als verstrekker optreedt. Een voorbeeld hiervan is het depositogarantiestelsel (DGS). Middellijke garanties worden niet in de begroting gepresenteerd, omdat zij geen direct effect hebben op de financiën van het Rijk.¹ De belangrijkste middellijke garanties worden wel in de Miljoenennota opgenomen. Daarnaast zijn er garanties die direct door het Rijk worden verstrekt. De garantieregeling is hiervan een voorbeeld. Garanties die de Staat zelf verstrekt worden wel op de begroting opgenomen.

11.2.4 De voorhangprocedure voor deelnemingen

Artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001 (hierna: Comptabiliteitswet) bevat een aanvullende voorhangprocedure voor enkele zwaarwichtige privaatrechtelijke rechtshandelingen:

- a) *het oprichten of mede-oprichten dan wel het doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon (eerste lid);*
- b) *de deelneming door de Staat in een N.V. of B.V., waarvan de Staat ten minste 5% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt dan wel daardoor zal verkregen, indien daarmee een groter financieel belang is gemoeid dan een door de minister van Financiën vast te stellen bedrag (vijfde lid);*
- c) *de verstrekking van in aandelen converteerbare leningen door de Staat aan een N.V. of B.V., waarvan de Staat ten minste 5% van het geplaatste aandelenkapitaal heeft dan wel door die verstrekking zou verkrijgen in geval onmiddellijke conversie zou plaatsvinden, indien met die verstrekking een groter financieel belang is gemoeid dan een door de minister van Financiën vast te stellen bedrag (zesde lid).*

¹ De minister van Financiën meldt op 11 juni 2010 te overwegen ook middellijke garanties op de begroting op te nemen. Momenteel gebeurt dit al bijvoorbeeld in het kader van de EFSF. Kamerstuk 31 371, nr. 342.

De voorhangprocedure houdt in dat de desbetreffende rechtshandelingen niet eerder zullen plaatsvinden dan dertig dagen nadat de betrokken minister de Staten-Generaal schriftelijk heeft geïnformeerd over het voornemen hiertoe. Indien door een van beide Kamers, of door minstens een vijfde van de Kamerleden van een van beide Kamers, binnen dertig dagen om nadere inlichtingen wordt gevraagd, dan zal moeten worden gewacht met het verrichten van de rechtshandeling tot deze inlichtingen zijn verstrekt. Een van beide Kamers kan bovendien eisen dat de regering een voorstel voor een machtigingswet indient. In dat geval zal eerst een wet tot stand gebracht moeten voordat de rechtshandeling verricht kan worden.

11.3 Informatievoorziening voorafgaand aan inwerkingtreding crisismaatregelen

Na de val van Lehman Brothers op 15 september 2008 volgen de gebeurtenissen elkaar in hoog tempo op. In Nederland is het raamwerk voor alle crisismaatregelen, met uitzondering van de IABF voor ING, binnen één maand tot stand gekomen. Dit heeft de informatievoorziening richting de Kamer onder druk gezet. In de vorige paragraaf is uiteengezet aan welke (wettelijke) procedures met betrekking tot het informeren van de Kamer de minister van Financiën gehouden is wanneer hij financiële verplichtingen aangaat. Deze plichten gelden in aanvulling op de actieve inlichtingenplicht op grond waarvan de minister in algemene zin gehouden is de Kamer tijdig te voorzien van de juiste en relevante informatie. In deze paragraaf wordt kort per crisismaatregel besproken op welke wijze de minister van Financiën invulling heeft gegeven aan zijn informatieplicht voorafgaand aan de inwerkingtreding van de maatregel. In de volgende paragraaf wordt toegelicht op welke wijze de Kamer zelf invulling gegeven heeft aan haar rol tijdens de kredietcrisis.

11.3.1 Reconstructie informatievoorziening door de minister van Financiën

Fortis/ABN AMRO

Op 28 september 2008 wordt de Benelux-overeenkomst gesloten, waarbij de Nederlandse staat deelnemingen van 49% (ad 4 miljard euro) in Fortis Bank Nederland neemt. Diezelfde dag wordt de Benelux-overeenkomst wereldkundig gemaakt via een persconferentie. De Kamer ontvangt twee dagen na de persconferentie, op 30 september, een brief met nadere toelichting op de overeenkomst.¹ Op grond van de Comptabiliteitswet had bij deze maatregel de voorhangprocedure toegepast moeten worden. Gezien het feit dat dit niet gebeurd is, is bij deze maatregel de Comptabiliteitswet geschonden. Ook aan het formele en materiële budgetrecht is bij deze maatregel geen invulling gegeven. De Kamer heeft vooraf niet ingestemd met een suppletore begrotingswet en geen vooruitlopende begrotingsinformatie ontvangen en kon de overeenkomst niet meer ongedaan maken.

Tijdens de algemene financiële beschouwingen op 1 en 2 oktober 2008 wordt de Benelux-overeenkomst in de Kamer besproken.² De onderhandelingen met de Belgische autoriteiten zijn op dat moment hervat, omdat de Benelux-overeenkomst onvoldoende is gebleken om een mogelijk faillissement van Fortis af te wenden. De Kamer wordt hierover niet geïnformeerd en voert hierdoor een debat met de minister over een overeenkomst die niet langer ten uitvoering zal worden gebracht. De heer Tang, toenmalig financieel woordvoerder voor de PvdA, vertelt:

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 11.

² Handelingen II, 2008–2009, nr. 8 en nr. 9.

De heer Tang: «Nee, het was een heel vervreemdende ervaring om te ontdekken dat tijdens dat debat dat heel belangrijke besluit werd genomen om de bank in stukken te scheuren en weer te nationaliseren. Dat was voor mij een verrassing. Ik kan me nog herinneren dat ik in een pauze van het debat naar vak K liep, waar de minister van Financiën, Wouter Bos en staatssecretaris De Jager zaten, die met elkaar aan het overleggen waren. Ik loop naar hen toe en op het moment dat ik aankom, stopt het gesprek. Er was iets wat ik niet mocht weten, en dat heb ik ook niet geweten tot na de financiële beschouwingen.»¹

Op 3 oktober 2008 geven de minister van Financiën en de president van de Nederlandsche Bank een persconferentie over de tweede ingreep in Fortis/ABN AMRO, waarbij de Nederlandse staat de Nederlandse Fortis-onderdelen heeft verworven voor een prijs van 16,8 miljard euro. Deze deelneming vervangt de deelneming van de staat van 49% in Fortis Bank Nederland, zoals is overeengekomen in de Benelux-overeenkomst. De Kamer ontvangt drie dagen na de persconferentie, op 6 oktober, een brief met nadere toelichting op de overeenkomst.² Net als bij de eerste ingreep had bij deze tweede ingreep, op grond van de Comptabiliteitswet, de voorhangprocedure toegepast moeten worden. Gezien het feit dat dit niet gebeurd is, is ook bij deze maatregel de Comptabiliteitswet geschonden. Aan het formele en materiële budgetrecht van de Kamer is eveneens geen invulling gegeven.³ De heer Irrgang, destijds financieel woordvoerder voor de SP, vertelt:

De heer Irrgang: «De minister is na de algemene financiële beschouwingen vrij snel of direct in het vliegtuig naar Brussel gestapt, maar het is natuurlijk ook een kwestie van prioriteiten stellen. Als je de wet gaat overtreden, vind je het dan belangrijk om daarover een uur of anderhalf uur met de Kamer te spreken, uit te leggen wat de situatie is, wat je van plan bent, aan welke mogelijkheden je denkt en om na te gaan wat het gevoel van de Kamer daarover is?»⁴

Uit de verhoren en de bestudeerde Kamerstukken blijkt dat een meerderheid van de Kamer achteraf begrip heeft getoond voor het feit dat bij de Benelux-overeenkomst en de verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen de voorhangprocedure niet is toegepast, omdat er sprake was van een noodsituatie.

Op 24 december 2008 koopt de Staat het aandelenbelang van 33,8% in RFS Holdings BV van Fortis Bank Nederland Holding voor 6,5 miljard euro. De minister van Financiën heeft die aankoop (later aangeduid als «de technische verhang») aangekondigd in zijn brief van 16 december 2008.⁵ Door middel van een voorgaande brief die op 21 november 2008 naar de Kamer is gestuurd, is de minister de voorhangprocedure voor de aankoop gestart:

Onder andere kan worden gezien of het belang in RFS en dat in Fortis Bank Nederland Holding in een nieuwe moedervennootschap zouden moeten worden ondergebracht, of dat het bijvoorbeeld praktisch is dat de Staat tijdelijk rechtstreeks aandeelhouder in RFS wordt. Het betreft hier geen fundamentele beslissingen, maar formeel genomen zou daardoor wel sprake zijn van een nieuwe staatsdeelneming. Ik verzoek u daarom deze brief tevens te beschouwen als een voorstel bedoeld in art. 34 lid 5 Comptabili-

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Tang, 9 november 2011.

² Kamerstuk 31 371, nr. 11.

³ In de tweede suppletore wet tot wijziging van de begrotingsstaat van het ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2008 is de verwerving van deze deelnemingen verwerkt. Algemene Rekenkamer, Rapport bij het jaarverslag 2008, ministerie van Financiën IXB, Kamerstuk 31 924 IXB.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Irrgang, 10 november 2011.

⁵ Kamerstuk 31 789, nr. 2.

teitswet, met het oog op eventueel de oprichting van een nieuwe moedervernootschap en/of het nemen van een rechtstreeks belang in RFS Holdings B.V.¹

Omdat het einde van de 30 dagentermijn van de voorhangprocedure in het kerstreces van de Kamer valt, loopt de termijn van de voorhangprocedure af in januari 2009. De minister kondigt pas in zijn brief van 16 december (enkele dagen voor het begin van het kerstreces) aan dat hij daar niet op kan wachten, omdat de verwerving volgens de eisen van de Nederlandsche Bank in 2008 afgerond moet zijn.

In verband met boekhoudkundige regels en de eisen die DNB stelt, dient deze transactie vóór het einde van 2008 te worden geëffectueerd. Voordien zullen de Raad van Bestuur en Raad van Commissarissen van Fortis Bank Nederland Holding hun formeel akkoord geven. De verkoop- en leveringsovereenkomst van het aandelenpakket zal op vrijdag 19 december aanstaande worden getekend. Ondanks de zeer korte termijn tot effectuering leek het me juist u vooraf te informeren. Ik nodig u uit eventuele vragen tijdens het debat over de najaarsnota te stellen.²

Omdat de minister de uiteindelijke aankoop verricht voordat de termijn van de voorhangprocedure is verlopen, heeft de minister hiermee de Comptabiliteitswet geschonden. Ook het formele budgetrecht van de Kamer is niet gerespecteerd.

In de brief van 21 november 2008 is ook aangekondigd dat Fortis Bank Nederland en het ABN AMRO-deel samengevoegd zullen worden tot één bank. Dit heeft onder andere als consequentie dat de ABN AMRO-delen op termijn voldoende gekapitaliseerd moeten zijn. In de brief van de minister van Financiën wordt geen melding gemaakt van de kosten en opbrengsten die verbonden zijn aan de integratie. De aanwezigheid van deze kosten is op dat moment wel binnen het ministerie van Financiën bekend. Uiteindelijk worden de benodigde herkapitalisaties pas in de brieven van 26 juni 2009 en 19 november 2009 aan de Kamer gecommuniceerd (zie hoofdstuk 4 Fortis/ABN AMRO).

De commissie is van oordeel dat de Kamer in alle fases van het proces rondom de overname van Fortis en ABN AMRO te laat is geïnformeerd. Dit was het geval bij de Benelux-overeenkomst, de verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen door de Staat, de zogenaamde technische verhangen en de herkapitalisaties van juni en november 2009.

Ophoging van de dekking van het depositogarantiestelsel (DGS)

Op 7 oktober 2008 wordt in een persverklaring bekendgemaakt dat via het DGS spaartegoeden tot 100 000 euro en zonder eigen risico zijn gegarandeerd.³ Het besluit tot de ophoging van de dekking van het DGS valt niet onder het budgetrecht van de Kamer, omdat bij het DGS sprake is van zogenaamde middellijke garanties. Hierbij is geen speciale rol weggelegd voor de Kamer, maar ligt het wel voor de hand dat de minister op basis van zijn informatieplicht de Kamer over het besluit informeert. De minister doet dit in een brief aan de Kamer op 7 oktober 2008.⁴ Tijdens het debat dat een dag later plaatsvindt, wordt duidelijk dat een meerderheid van de Kamer zich kan vinden in het besluit van de minister (zie hoofdstuk 6 Depositogarantiestelsel).

¹ Kamerstuk 31 789, nr. 1.

² Kamerstuk 31 789, nr. 2.

³ Het Nederlandse DGS kende tot 7 oktober 2008 een dekking van maximaal 40 000 euro met een eigen risico van 10% over de tweede 20 000 euro. Op 7 oktober 2008 is de Nederlandse dekking verhoogd naar 100 000 euro. Het eigen risico komt te vervallen.

⁴ Kamerstuk 21 507, nr. 23. Op 15 oktober 2008 wordt de regeling in de Staatscourant bekend gemaakt (Staatscourant 15 oktober 2008, nr. 200).

De heer **Van der Staaij (SGP)**: «Wij vinden het een goede zaak dat de depositogarantieregeling is verhoogd tot € 100 000. Onze inschatting is dat dit voor de meeste spaarders voldoende zal zijn om het vertrouwen te herstellen. Er zijn echter wel vragen. Het vermogen van spaarders bij Icesave is al genoemd. Krijgen die hoe dan ook dat eerste bedrag terug?»¹

Icesave

Op 9 oktober 2008 maakt de minister van Financiën in een persconferentie bekend dat Nederlandse spaarders bij Icesave linksom of rechtsom hun spaartegoeden tot 100 000 euro zullen terugkrijgen. Een dag na de persconferentie ontvangt de Kamer een brief met toelichting op de maatregel.² Op 11 oktober sluiten Nederland, het IJslandse DGS en de IJslandse Staat een overeenkomst waarin een regeling wordt getroffen voor de Nederlandse spaartegoeden die onder het IJslandse depositogarantiestelsel vallen. Nederland zal de uitkering van die tegoeden voorfinancieren. Er zal een lening worden verstrekt aan het IJslandse garantiestelsel die wordt gegarandeerd door de IJslandse Staat. De lening wordt door DNB, als uitvoerder van het Nederlandse garantiestelsel, gebruikt om de tegoeden van Nederlandse spaarders uit te keren. De Kamer ontvangt twee dagen na de overeenkomst, op 13 oktober, een brief met toelichting op dit besluit.²

De voorfinanciering van het IJslandse DGS heeft effect op de begroting van het Rijk. Dit geldt ook voor het uitkeren van de spaartegoeden tussen 40 000 en 100 000 euro. De Nederlandse Staat besluit de uitkering van deze tegoeden namelijk zelf te financieren (en dus niet de deelnemende banken aan het DGS). Op grond van het budgetrecht van de Kamer hadden de crisismaatregelen betreffende Icesave vooraf door het parlement geautoriseerd moeten worden. Gezien het feit dat dit niet gebeurd is, is bij deze maatregel het formele budgetrecht van de Kamer geschonden. Ook aan het materiële budgetrecht is geen invulling gegeven. De Kamer is niet door middel van vooruitlopende begrotingsinformatie geïnformeerd en daarmee niet in de gelegenheid gesteld om de besluiten terug te draaien. De commissie is van oordeel dat de minister in de casus Icesave onvoldoende invulling heeft gegeven aan zijn informatieplicht. Achteraf heeft een meerderheid van de Kamer aangegeven zich te kunnen vinden in de gekozen oplossing voor de spaarders bij Icesave (zie hoofdstuk 7 Icesave).

Kapitaalverstrekkingsfaciliteit

Naast het besluit inzake Icesave wordt op 9 oktober 2008 ook de kapitaalverstrekkingsfaciliteit in een persconferentie wereldkundig gemaakt. De minister van Financiën heeft tijdens het algemeen overleg op 14 oktober 2008 aangegeven de fractievoorzitters van het CDA, de PvdA, de SP, GroenLinks, de VVD en de ChristenUnie kort voorafgaand aan de persconferentie telefonisch te hebben ingelicht.³ Een aantal van de fractievoorzitters heeft dit aan de commissie bevestigd. De Kamer ontvangt een dag na de persconferentie, op 10 oktober 2008, een brief waarin de kapitaalverstrekkingsfaciliteit op hoofdlijnen is geschetst.⁴ Op grond van het budgetrecht had de kapitaalverstrekkingsfaciliteit vooraf door de Kamer geautoriseerd moeten worden. Gezien het feit dat dit niet gebeurd is, is bij deze maatregel het formele budgetrecht van de Kamer geschonden. Tijdens het algemeen overleg op 14 oktober wordt de Kamer geraadpleegd over de vormgeving van de kapitaalverstrekkingsfaciliteit en, in grote lijnen, de voorwaarden die verbonden worden aan een kapitaalinjectie.³ Omdat de Kamer op dat moment nog de ruimte heeft om de vormgeving en de hoogte van het bedrag te beïnvloeden, heeft de

¹ Handelingen II, 2008–2009, nr. 11.

² Kamerstuk 31 371, nr. 21.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 47.

⁴ Kamerstuk 31 371, nr. 18.

minister hiermee invulling gegeven aan het materiële budgetrecht van de Kamer.

Na de aankondiging van de kapitaalverstrekkingfaciliteit is ING op 19 oktober 2008 de eerste instelling die een kapitaalinjectie krijgt, ter grootte van 10 miljard euro. Op 28 oktober 2008 volgt AEGON met een kapitaalinjectie van 3 miljard euro en op 12 november 2008 komt SNS REAAL een kapitaalinjectie van 750 miljoen euro met de Staat overeen. Een aantal fractievoorzitters heeft aangegeven zich te herinneren kort voorafgaand aan de individuele kapitaalinjecties door de (politiek assistent van de) minister van Financiën te zijn gebeld. De minister stelt in de brief die hij op 10 oktober naar de Kamer stuurt het volgende:

«De bijdrage van de overheid kan verschillende vormen aannemen, zoals een participatie via preferente aandelen, of anderszins indien de rechtsvorm, groepsstructuur of andere overwegingen dat noodzakelijk maken.

(...)

Gegeven het karakter van de gehele operatie, is het niet mogelijk om voor individuele deelnemingen de procedure van artikel 34 Cw 2001 (voorhangprocedure) toe te passen, gelet op de termijn die daarbij zou gelden.»¹

Bij de individuele kapitaalinjecties is uiteindelijk gekozen voor speciale (CT1) securities. Securities zijn speciale effecten die in dit geval getypeerd kunnen worden als converteerbare achtergestelde obligaties.² Op securities is de voorhangprocedure niet van toepassing, omdat er geen sprake is van aandelen.³ De commissie constateert dan ook dat de Comptabiliteitswet niet ingericht is op andere mogelijke vormen van vermogensverschaffing door de Staat dan in de vorm van aandelenkapitaal.

AEGON en ING zijn op het moment dat de kapitaalverstrekkingfaciliteit wordt aangekondigd al in overleg met het ministerie van Financiën over de mogelijkheden voor kapitaalsteun (zie hoofdstuk 8 Kapitaalverstrekkingsfaciliteit). Vanuit dit perspectief heeft de commissie begrip voor de snelle publicatie van de faciliteit. Maar de commissie is van mening dat er wel ruimte was voor eerder overleg met de Kamer over het feit dat er een concreet voornemen was met een faciliteit te komen (derde partijen, zoals de Nederlandse Vereniging van Banken bleken, weliswaar zeer kort, op voorhand geïnformeerd). De suggestie van de minister dat tijdens het debat op 8 oktober 2008 gesproken is over de faciliteit en het voornemen deze te presenteren, deelt de commissie niet. Tijdens dit debat over de verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen is slechts door de minister gewezen op de conclusies van de Ecofin, waarin het element van herkapitalisatie, waar Nederland voorstander van was, stond opgenomen.⁴

De commissie is van mening dat de Kamer te weinig betrokken is voorafgaand aan de bekendmaking van de kapitaalverstrekkingfaciliteit. De commissie is van oordeel dat hierdoor het materiële budgetrecht de facto weinig waarde had. De ruimte voor de Kamer om de maatregel nog ongedaan te maken was immers zeer beperkt aangezien de kapitaalverstrekkingsfaciliteit als besluit al was bekendgemaakt in een persconferentie. Formeel gezien had de voorhangprocedure niet toegepast te hoeven te worden op de individuele kapitaalinjecties, omdat er geen sprake was van aandelen. Desondanks is de commissie van mening dat

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 18.

² DNB beschouwt de securities als kernkapitaal (core tier 1-kapitaal). In geval van faillissement hebben de houders van securities een positie die gelijk is aan gewone aandeelhouders.

³ Algemene Rekenkamer, Rapport bij het jaarverslag 2008, ministerie van Financiën, Kamerstuk 31 924 IXB.

⁴ Handelingen II, 2008–2009, nr. 11.

de Kamer wel van tevoren geraadpleegd had moeten worden. Het ging immers om grote bedragen risicodragend vermogen die door de Staat werden verstrekt.

Garantieregeling

Op 13 oktober 2008 wordt de garantieregeling in een persverklaring aangekondigd. De Kamer ontvangt diezelfde dag een brief waarin de garantieregeling op hoofdlijnen is geschetst.¹ Tijdens het algemeen overleg op 14 oktober wordt de Kamer geraadpleegd over de garantieregeling.² Op 21 oktober ontvangt de Kamer, laat in de avond, uitgebreide toelichting op de invulling en voorwaarden van de garantieregeling. De volgende ochtend, op 22 oktober, vindt een algemeen overleg plaats waarin de regeling aan de orde gesteld wordt.³ Omdat de garantieregeling op dat moment nog niet in werking is getreden, heeft de Kamer nog de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de omvang en vormgeving van de regeling. Hiermee heeft de Kamer haar materiële budgetrecht kunnen uitoefenen. Aan het formele budgetrecht is geen invulling gegeven.

De minister van Financiën heeft gesteld dat het noodzakelijk was de garantieregeling zo spoedig mogelijk te publiceren. De commissie constateert echter dat er volgens DNB wel degelijk ruimte was om publicatie van de maatregel uit te stellen: de herfinancieringsproblemen van de banken waren nog niet urgent (zie hoofdstuk 9 Garantieregeling). De commissie meent dat de minister deze ruimte in het besluitvormingsproces had moeten benutten om de Kamer voorafgaand aan de bekendmaking van de garantieregeling te betrekken. De commissie is van oordeel dat vanwege het feit dat dit niet gebeurd is het materiële budgetrecht de facto weinig waarde had. De ruimte voor de Kamer om de maatregel nog ongedaan te maken was immers zeer beperkt aangezien de garantieregeling al als besluit was bekendgemaakt in een persconferentie. Daarnaast is de commissie van mening dat de minister eerder met de Kamer had moeten communiceren over de voorwaarden van de regeling.

IABF

Enkele uren voorafgaand aan het persbericht van 26 januari 2009 worden de financieel woordvoerders van de fracties (met uitzondering van die van de SGP) na middernacht geïnformeerd over de IABF voor ING middels een conference call. Op 27 januari ontvangt de Kamer een brief met toelichting op de vormgeving van de IABF.³ De IABF is een speciale regeling waarmee de Staat het economisch risico overneemt van 80% van een portefeuille van 30 miljard euro aan Amerikaanse Alt-A-hypotheekobligaties. De kasstromen die gepaard gaan met de IABF hebben effect op de begroting van het Rijk (zie hoofdstuk 5 ING). Op grond van het budgetrecht van de Kamer had de IABF daarom vooraf door het parlement geautoriseerd moeten worden. Gezien het feit dat dit niet gebeurd is, is bij deze maatregel het formele budgetrecht van de Kamer geschonden. De voorhangprocedure is niet op de IABF van toepassing, omdat bij de IABF geen sprake is van een deelneming in de vorm van aandelen.

Aan het materiële budgetrecht is bij de IABF wel invulling gegeven. Echter heeft dit bij de gang van zaken omtrent de IABF de facto geen waarde gehad. De conference call die plaatsvindt voorafgaand aan de persconferentie kan niet worden beschouwd als invulling geven aan het materiële budgetrecht, aangezien de conference call enkel tot doel heeft om de financieel woordvoerders te informeren over de op handen zijnde deal.

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 22.

² De garantieregeling is op 23 oktober 2008 in werking getreden.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 95.

Zoals de heer Vendrik, destijds financieel woordvoerder van GroenLinks, in zijn openbaar verhoor toelicht, heeft de Kamer op dat moment geen mogelijkheid om de vormgeving van de deal nog te beïnvloeden.

*De heer **Vendrik**: «Dat was in de nacht van zondag op maandag in, ik meen, het weekend van 24 en 25 januari. Ik herinner mij dat het vlak na twaalf was en dat het even lastig was om de techniek voor het gesprek op orde te krijgen. Daar hebben verschillende van mijn collega's en ikzelf aan meegedaan. De minister van Financiën heeft toen uitgelegd wat de op handen zijnde deal met ING zou betekenen. Dat was een bijzonder complexe deal, een nieuwe vorm van interventie. Het kostte dus even tijd voordat de minister ons had uitgelegd en geduid hoe de deal ongeveer begrepen moest worden en hoe die in elkaar stak. Het was echter niet zo dat de Kamer op grond daarvan meteen een oordeel kon vellen of dat zij een positie kon innemen. De deal was eigenlijk al gesloten en zou de volgende ochtend vroeg bekend gemaakt worden aan het grote publiek. Het was dus tijdige informatie, zo gezegd: vlak voor het sluiten van de markt. Ik had niet het idee dat de Kamer in de positie was om nog op dat moment, 's nachts op basis van de eerste informatie tijdens een conferencecall, een oordeel te vellen. Er was ook geen mogelijkheid om nadere informatie te vragen. De deal was gesloten, die zou bekend gemaakt worden en daarmee was het lot van ING in de goede zin van het woord bezegeld.»¹*

Door de minister van Financiën wordt een parlementair voorbehoud opgenomen in de overeenkomst met ING. In de ogen van de commissie zou dit een goed instrument kunnen zijn, mits dit met de Kamer wordt gedeeld op een moment in het proces dat het nog reëel is dat de transactie kan worden aangepast. De commissie constateert dat de minister er niet voor gekozen heeft om het parlementair voorbehoud tijdens de conferencecall expliciet aan de financieel woordvoerders te vermelden. Hierdoor heeft de Kamer geen mogelijkheid gehad om invloed uit te oefenen op een transactie met een mogelijk substantieel verlies voor de Staat.

Pas op 3 februari tijdens het debat over de recente ontwikkelingen bij ING wordt het de financieel woordvoerders duidelijk dat er een parlementair voorbehoud is opgenomen.² Tijdens dit debat wordt echter ook duidelijk dat de materiële ruimte om gebruik te maken van dit voorbehoud zeer beperkt is. De heer De Nerée tot Babberich, toenmalig financieel woordvoerder voor het CDA, heeft verklaard dat de minister in het debat aangeeft dat hij zijn politieke lot verbindt aan de overeenkomst die gesloten is met ING.

*De heer **De Nerée tot Babberich**: «De minister van Financiën heeft in dat debat iets gezegd wat erop neerkwam dat, als wij het parlementair voorbehoud zouden invoeren en de deal niet zouden goedkeuren, hij zich op zijn positie zou moeten beraden. Er werd, kortom, gezegd dat hij terug zou gaan naar het kabinet. Dan hoeven we niet te gissen wat er zou zijn gebeurd: dan was er geen deal met ING geweest en hadden we geen kabinet meer gehad. Er zou dan gewoon een kabinetscrisis zijn ontstaan.»³*

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Vendrik, 7 november 2011.

² Handelingen II, 2008–2009, nr. 49.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer De Nerée tot Babberich, 7 november 2011.

De commissie is van oordeel dat het parlementair voorbehoud daarmee de facto geen waarde had. De minister van Financiën verwoordt dit ook als volgt in het debat op 3 februari 2009 over de recente ontwikkelingen bij ING:

De heer Vendrik: «De minister zei dat in de ontwerpovereenkomst met ING in een laatste artikel staat dat deze «subject to parliamentary approval» is. Staat dit nog steeds in de definitieve tekst?»

Minister Bos: «Ja.»

De heer Vendrik: «Maakt het dus uit wat wij vandaag vinden? Gaat de deal niet door als de meerderheid nee zegt?»

Minister Bos: «Ik heb er gelijk bij gezegd dat de materiële ruimte voor het terugdraaien van wat er gebeurd is, buitengewoon klein is. Al is het maar omdat ik dan ook zal moeten nadenken over de vraag welke consequentie ik daaraan verbind. De markt is helemaal gericht op het verwerken van deze transactie. Het zit al in beurskoersen en in publicaties voor aandeelhouders en dergelijke. Ik zeg heel nadrukkelijk: wij hebben formeel gedaan wat wij moeten doen om in dat contract duidelijk te maken dat wij ook verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer, maar materieel is de ruimte buitengewoon gering om daar nog iets aan te veranderen.»¹

In de loop van december wordt binnen het ministerie – in samenwerking met DNB, ING en verschillende externe adviseurs – gewerkt aan een specifieke oplossing voor de Alt-A-portefeuille van ING. Tot aan het moment van de conferencecall op zondagavond laat, dus na het gereedkomen van de IABF-overeenkomst op 26 januari 2009, is de Kamer daarover op geen enkel moment (vertrouwelijk) geïnformeerd.

De commissie is van oordeel dat de Kamer te laat geïnformeerd is over het feit dat er een tweede ingreep bij ING noodzakelijk zou zijn. De commissie is van mening dat voorafgaand aan de IABF-overeenkomst de minister van Financiën voldoende tijd had, en had moeten nemen, om de Kamer eerder (in vertrouwen) te informeren over het feit dat er iets op handen was voor ING. Tot slot constateert de commissie dat de IABF voor ING opnieuw aantoont dat de Comptabiliteitswet niet ingericht is op andere vormen van risicodragende financiële transacties dan het verwerven van aandelenkapitaal door de Staat. Bij de IABF-overeenkomst wordt een deel van het economisch risico door de Staat overgenomen van ING. Hiermee ontstaan financiële risico's voor de Staat. De commissie is daarom van mening dat de Kamer in een dergelijke situatie de mogelijkheid moet hebben om vooraf controle uit te oefenen via de voorhangprocedure.

11.3.2 Conclusie tijdigheid informatievoorziening

Geen tijdige informatievoorziening door de minister van Financiën tijdens de crisis

De commissie constateert dat de Kamer in vrijwel alle gevallen pas achteraf, na het afgeven van de persverklaring, door de minister van Financiën geïnformeerd is over de crisismaatregelen. Hierdoor is bij de ingrepen in Fortis/ABN AMRO en Icesave zowel het materiële als het formele budgetrecht van de Kamer geschonden. Ook bij de IABF, de kapitaalverstrekkingfaciliteit en de garantieregeling is het formele budgetrecht niet gerespecteerd. De commissie is van oordeel dat het materiële budgetrecht bij deze drie maatregelen de facto weinig waarde had, omdat op het moment dat de Kamer hierover in debat treedt met de minister de maatregelen als besluit al publiekelijk zijn bekendgemaakt.

¹ Handelingen II, 2008–2009, nr. 49.

Hierdoor was, mede gelet op de bijzondere omstandigheden, de ruimte voor de Kamer om de maatregelen nog ongedaan te maken zeer beperkt.

In een uitzonderlijke situatie, zoals tijdens de crisis, kunnen reguliere (wettelijke) procedures niet altijd toegepast worden en moet de informatievoorziening binnen een kleiner tijdsbestek plaatsvinden. De commissie is echter van mening dat de minister bij alle maatregelen die tijdens de crisis genomen zijn, met uitzondering van de eerste ingreep in Fortis/ABN AMRO, wel de ruimte had, en ook had moeten nemen, om de Kamer vooraf te informeren over de ophanden zijnde crisismaatregelen. De commissie realiseert zich dat dit in een aantal gevallen in vertrouwen had moeten gebeuren. Het aangaan van financiële verplichtingen zonder dat daarbij vooraf de weg van (wijziging van) de begroting is gevolgd, zet het budgetrecht en de positie van het parlement ernstig onder druk. Aangezien de Kamer over de meeste maatregelen geïnformeerd is nadat deze zijn afgekondigd in de pers, is de commissie van oordeel dat de minister het de Kamer onmogelijk heeft gemaakt vooraf controle uit te oefenen op het voorgenomen beleid.

Tabel 11.1 Informatievoorziening Kamer voorafgaand aan inwerkingtreding crisismaatregelen

Casus	Informeren Pers	Informeren Kamer	Budgetrecht/ Comptabiliteitswet
FORTIS/AA	<i>Benelux-overeenkomst Persbericht 28-09-2008</i>	<i>Benelux-overeenkomst Brief kamer 30-09-2008 (31 371, nr. 11)</i>	<i>Van toepassing: Voorhangproce- dure (artikel 43. Cw) & budgetrecht Comptabiliteitswet niet gevolgd Formeel en materieel budgetrecht geschonden</i>
	<i>Verwerving Nederlandse Fortis-onderdelen Persbericht 03-10-2008</i>	<i>Verwerving Nederlandse Fortis-onderdelen Brief Kamer 06-10-2008 (31 371, nr. 12)</i>	
DGS	<i>Persbericht 07-10-2008</i>	<i>Brief Kamer 07-10-2008 (21 507-07, nr. 23)</i>	<i>n.v.t.</i>
ICESAVE	<i>Garanderen spaartegoeden tot 100 000 euro Persbericht 09-10-2008</i>	<i>Garanderen spaartegoeden tot 100 000 euro Brief Kamer 10-10-2008 (31 371, nr. 18)</i>	<i>Van toepassing: Budgetrecht</i>
	<i>MoU besloten IJslandse deel DGS voor te financieren Persbericht 11-10-2008</i>	<i>MoU besloten IJslandse deel DGS voor te financieren Brief Kamer 13-10-2008 (31 371,, nr. 21)</i>	<i>Formeel en materieel budgetrecht geschonden</i>
GARANTIE FACILITEIT	<i>Persbericht 13-10-2008</i>	<i>Brief Kamer 13-10-2008 (31 371, nr. 22) Brief Kamer met nadere toelichting voorwaarden regeling 21-10-2008 (31 371, nr. 39)</i>	<i>Van toepassing: Budgetrecht Formeel budgetrecht geschonden Invulling gegeven aan materieel budgetrecht</i>
KAPITAALVERSTREK- KINGSFACILITEIT	<i>Faciliteit an sich Persbericht 09-10-2008</i>	<i>Faciliteit an sich Brief Kamer 10-10 (31 371, nr. 18)</i>	<i>Van toepassing faciliteit an sich: Budgetrecht</i>
	<i>Kapitaalinjectie ING Persverklaring 19-10-2008</i>	<i>Kapitaalinjectie ING Brief Kamer 20-10-2008 (31 371, nr. 23)</i>	
	<i>Kapitaalinjectie AEGON Persverklaring 28-10-2008</i>	<i>Kapitaalinjectie AEGON Brief kamer 29-10-2008 (31 371, nr. 32)</i>	<i>Formeel budgetrecht geschonden Invulling gegeven aan materieel budgetrecht</i>
	<i>Kapitaalinjectie SNS REAAL Persverklaring 13-11-2008</i>	<i>Kapitaalinjectie SNS REAAL Brief Kamer 14-11-2008 (31 371, nr. 48)</i>	<i>Individuele kapitaalinjecties: n.v.t.</i>
IABF	<i>Persbericht 26-01-2009</i>	<i>Conferencecall financieel woordvoerders 25-01-2009 Brief Kamer 27-01-2009 (31 371, nr. 95)</i>	<i>Van toepassing: Budgetrecht</i>

11.4 Verantwoording en controle

De controlerende taak van de Kamer komt tot uiting voorafgaand aan beleidsbeslissingen van het kabinet en op de momenten dat het kabinet achteraf verantwoording aan de Kamer aflegt over het gevoerde beleid en de daarmee gepaard gaande inkomsten en uitgaven. Tijdens de crisis is de Kamer regelmatig het debat aangegaan met de minister van Financiën over de genomen crisismaatregelen. In deze paragraaf komt het handelen van zowel de minister als dat van de Kamer tijdens dit proces aan de orde.

11.4.1 Verantwoording door de minister van Financiën

De Kamer ziet zich vrijwel altijd geconfronteerd met een informatieachterstand op het kabinet. Opdat de Kamer haar controlerende taak op een goede manier kan uitoefenen, is het kabinet gehouden de Kamer tijdig te voorzien van de relevante en juiste informatie. Deze subparagraaf beschrijft op welke wijze de minister van Financiën invulling heeft gegeven aan zijn informatieplicht nadat de crisismaatregelen zijn afgekondigd in de media.

Onvolledige en niet-tijdige informatievoorziening door de minister

Tijdens de crisis heeft zich een aantal situaties voorgedaan waarin de minister van Financiën de Kamer niet tijdig of onvolledig heeft geïnformeerd. Dit was het geval bij ING, in grote mate bij de casus Fortis/ABN AMRO en bij de garantieregeling en de kapitaalverstrekkingfaciliteit. In deze paragraaf worden deze zaken kort aangestipt. Een nadere uitwerking is terug te vinden in de verschillende casushoofdstukken.

IABF

In de eerste plaats kan gewezen worden op het parlementair voorbehoud dat opgenomen is in het contract met ING, maar door de minister niet expliciet aan de financieel woordvoerders gemeld wordt tijdens de conference call (zie 7.3.1). Mede hierdoor heeft de Kamer geen mogelijkheid gehad om nog invloed uit te oefenen op een transactie die een substantieel verlies voor de Staat met zich mee kan brengen.

Benelux-overeenkomst Fortis/ABN AMRO

Op woensdag 1 oktober en donderdag 2 oktober wordt tijdens de algemene financiële beschouwingen in de Kamer met de minister gedebatteerd over de Benelux-overeenkomst. De Nederlandse autoriteiten hebben op dat moment de overeenkomst feitelijk al afgeschreven en zijn met verdergaande plannen bezig. Zoals de minister van Financiën zelf heeft aangegeven is geen volledige openheid van zaken gegeven in deze debatten. De commissie kan hier enig begrip voor opbrengen, gezien de onderhandelings situatie.

De minister heeft op 30 september 2008 een brief naar de Kamer gestuurd over de Benelux-overeenkomst. Daarin verklaart de minister dat er «op heel korte termijn geen solide private oplossing voorhanden was».¹ Dat de Nederlandse autoriteiten in hadden gezet op een private oplossing via ING wordt niet genoemd. Ook de afspraak dat ING twee weken exclusieve

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 11.

onderhandelingsruimte zou krijgen, de afspraken die met de Europese Commissie zijn gemaakt en de eventuele rol van pensioenfondsen bij de financiering worden niet genoemd. Dat geldt ook voor het afhouden van buitenlandse partijen als overnemer van het ABN AMRO-belang. De heer Gerritse, toenmalig secretaris-generaal en thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën verklaart hierover:

De heer Gerritse : «Ik denk dat de belangstelling van ING op dat moment de mogelijkheden dat er belangstelling was bij andere partijen in het buitenland ... Het had geen betekenis voor wat zich feitelijk voordeed. Ik denk dat wij de afweging gemaakt hebben: geef informatie – dat is al ingewikkeld genoeg – over wat we allemaal wel gedaan hebben. De eventualiteiten hebben we maar niet opgeschreven. Ik kan me dat ook achteraf gezien wel voorstellen.»¹

De hieraan ten grondslag liggende en al van voor de Benelux-overeenkomst daterende stellingname dat ABN AMRO bij voorkeur in de Nederlandse invloedssfeer moest blijven is nooit als zodanig met de Kamer gecommuniceerd. Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat dit een gevoelig punt was voor de beeldvorming. Deze stellingname kan immers gemakkelijk worden uitgelegd als het toegeven dat er een jaar eerder een verkeerde beslissing is genomen bij het afgeven van een verklaring van geen bezwaar voor de overname van ABN AMRO.

Verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen

De minister van Financiën heeft aan de Kamer aangegeven dat «de marktwaarde» het uitgangspunt is geweest bij de onderhandelingen over de verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen (zie hoofdstuk 4 Fortis/ABN AMRO). Uit dossieronderzoek komt naar voren dat de overeengekomen prijs echter weinig van doen had met de werkelijke marktwaarde. Al bij de Benelux-overeenkomst zijn soortgelijke uitlatingen gedaan in de documenten. Startpunt bij de bepaling van de marktwaarde was een «going concern»- of «huidige marktomstandigheden»- situatie, waarbij de klanten hun middelen bij de aangekochte entiteiten laten staan. Op basis van deze «redelijke veronderstelling» is een raming gemaakt van de structurele winst. De vraag is echter hoe redelijk deze veronderstelling was in een situatie waarin Fortis Bank als praktisch failliet kon worden beschouwd, het om incomplete onderdelen ging en er volgens DNB juist sprake was van een aanhoudende uitstroom van middelen bij de Nederlandse onderdelen. Als gekeken wordt naar de waarderingen zoals die door DNB en Lazard (de adviseur van de Nederlandse Staat) zijn gemaakt, kan geconstateerd worden dat de uiteindelijke prijs bijna 4 miljard euro boven de berekende waarde onder «huidige marktomstandigheden» ligt. De prijs van 16,8 miljard euro ligt ongeveer halverwege tussen de berekende going concern-waardering en de geschatte waardering door de economische cyclus heen («through the cycle»).

Technische briefing Kamer

Op dinsdag 14 oktober krijgt de Kamer in een besloten technische briefing inzicht in de prijs die betaald is voor de Nederlandse Fortis-onderdelen en de gebruikte waarderingen. Deze presentatie is in hoofdlijnen door Lazard opgesteld en gepresenteerd en mondeling toegelicht door de heer Ter Haar. De gepresenteerde waarderingen komen overeen met de gebruikte sheets en het post-mortemrapport van Lazard. Het liquidatiescenario ontbreekt maar is genoemd door de heer Ter Haar. De overname van de kortlopende leningen voor een bedrag van 34 miljard euro wordt vermeld in het rapport. Er is echter in de presentatie nergens sprake van overname

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Gerritse, 5 december 2011.

van de langlopende leningen voor een bedrag van 16 miljard euro. Ook het totaal aan Fortis overgemaakte bedrag van 66,8 miljard euro staat niet in de presentatie. Het kan zijn dat deze zaken wel mondeling aan de orde zijn geweest. De commissie vindt echter dat deze cruciale informatie voor de Kamer expliciet en ondubbelzinnig in de stukken voor deze briefing hadden moeten worden opgenomen (zie hoofdstuk 4 Fortis/ABN AMRO).

De mogelijke synergievoordelen en besparingen van integratie worden aangestipt maar eventuele consequenties in de vorm van EC Remedies en separatie- en integratiekosten niet. Overigens is er een belangrijk verschil in de waarde die aan de synergievoordelen en besparingen wordt toegekend tussen de presentatie aan de Kamer en het rapport van Lazard. Waar Lazard een koers-winstverhouding toepast van 5 tot 6 en zo tot een mogelijke waarde van 4,1 tot 4,9 miljard euro komt, wordt in de briefing aan de Kamer een koers-winstverhouding van 6 tot 10 genoemd waarmee de waarde op 4,5 tot 7,5 miljard euro uitkomt.

De kapitaalpositie van de verworven onderdelen komt niet aan de orde, met uitzondering van de Z-Share (het aandeel in de restboedel van ABN AMRO). Daarover wordt gemeld dat de informatie over de activa in de Z-Share beperkt is en de boekwaarde voor rekening van Fortis 2,3 miljard euro negatief was. Dat dit bedrag hetzij in aftrek op de waarderingen zou moeten worden gebracht, hetzij nog als extra uitgavenpost in beeld gaat komen, wordt niet vermeld. Het kapitaaltekort in de F-Share en de daarmee in verband staande CSA-claim van 2,5 miljard euro worden niet genoemd, evenmin als de gevolgen van de afwaardering van het ABN AMRO-belang voor de kapitaalpositie van Fortis Bank Nederland.

Wat weer wel genoemd wordt is de waardering van de Fortis-onderdelen zoals Morgan Stanley die rond april 2008, dus voor de val van Lehman Brothers, gemaakt heeft voor Fortis. Daar rolde een waarde uit van 31,8 miljard euro. Deze waardering is kort aan de orde geweest tijdens de onderhandelingen maar wordt door de Nederlandse delegatie als ruimschoots achterhaald beschouwd. Een latere herziene waardering van Morgan Stanley, aangepast aan de omstandigheden, komt uit op een bedrag van 22,3 miljard euro.¹ Deze prijs, die door de Belgische delegatie als vraagprijs is gebruikt, wordt niet genoemd in de presentatie. Risico's verbonden met het consortiumlidmaatschap van de Nederlandse Staat worden nergens genoemd in de presentatie (zie hoofdstuk 4 Fortis/ABN AMRO).

Technische verhangning

De technische verhangning is een budgetneutrale transactie waarbij leningen van Fortis Bank Nederland aan de Staat worden geruild tegen aandelen van ABN AMRO. Fortis Bank Nederland hoeft een bedrag van 6,5 miljard euro aan langlopende leningen niet terug te betalen aan de Staat; in ruil daarvoor is hij haar belang in ABN AMRO kwijt.

De technische verhangning is meerdere keren besproken in de Kamer, tot halverwege 2009. Het eerste debat over de technische verhangning vindt plaats op 17 december 2008 tijdens het debat over de Najaarsnota.² Daarbij stellen Kamerleden Irrgang en Weekers vragen over de omzetting van vreemd vermogen in eigen vermogen en of er in dat geval sprake zou zijn van een kapitaalinjectie. Belangrijk is dat er vreemd vermogen van Fortis Bank Nederland is geruild voor aandelen (eigen vermogen) ABN AMRO en niet eigen vermogen van Fortis Bank Nederland (dat zou een directe kapitaalinjectie zijn). Op de vraag of bij de oorspronkelijke

¹ Gerven, W. van, G. Horsmans. *Voorlopig rapport van het college van experts voor de algemene vergadering van 11 februari van Fortis SA/NV te Brussel.*

² Handelingen II, 2008–2009, nr. 38.

16,8 miljard euro, die betaald is op 3 oktober, nu 6,5 miljard euro moet worden opgeteld antwoordt de minister niet eenduidig. Er blijft onduidelijkheid en verwarring bestaan bij de Kamer. Een brief van de minister op 26 juni 2009 verschaft uiteindelijk duidelijkheid; de 6,5 miljard euro van de technische verhangings moet worden opgeteld bij de oorspronkelijke 16,8 miljard euro.¹

Het tweede punt dat de Kamerleden aanstippen is of een zekere geldstroom (vreemd vermogen; leningen met rente) is opgegeven voor een onzekere geldstroom (de waarde van de aandelen ABN AMRO) en of daarmee het risicoprofiel van de Staat wijzigt. De renteverplichtingen van Fortis Bank Nederland dalen en dus verbetert de winstgevendheid, waardoor de waarde van de staatsdeelnemingen toeneemt. De verbeterde kapitaalpositie is echter nodig om de verliezen van december 2008 te kunnen dragen. De vraag of de technische verhangings uiteindelijk budgetneutraal uitwerkt hangt af van de waarde van ABN AMRO. De heer Weekers, destijds financieel woordvoerder voor de VVD, vertelt:

De heer Weekers: «(...) Ten derde is de Kamer wel heel laat geïnformeerd over de latere kapitaalinjecties in ABN AMRO. Aanvankelijk is zij ook op het verkeerde been gezet wat de technische verhangings betreft.»²

De commissie is van oordeel dat de minister de Kamer in eerste instantie zodanig onvolledig geïnformeerd heeft dat de Kamer geen juist beeld kon krijgen van de technische verhangings.

Toekomstbeslissing en herkapitalisaties Fortis/ABN AMRO

De twee herkapitalisaties vloeiden voort uit de beslissing om Fortis Bank Nederland en de ABN AMRO N-share samen te voegen tot één bank. Deze beslissing heeft een aantal consequenties. De ABN AMRO N-share moet voldoende gekapitaliseerd zijn om gesepareerd te worden uit het RFS-consortium. Uit hoofde van de consortiumverplichtingen moet het kapitaaltekort in de Z-share worden aangevuld. Ook de Remedy komt weer in beeld, evenals de kosten van separatie en integratie, waartegenover de opbrengsten en besparingen van samenvoegen staan.

De beslissing is in november 2008 genomen en op 21 november aan de Kamer gecommuniceerd.³ Daarin wordt geen melding gemaakt van de kosten en opbrengsten die verbonden zijn met de integratie van de twee bankdelen, noch in absolute getallen, noch wat betreft de aanwezigheid van deze posten. De toenmalig minister van Financiën, de heer Bos, zegt hierover:

Vraag: «U stuurt ook op 21 november 2008 een brief aan de Kamer over het voornemen om tot integratie van Fortis en ABN AMRO te komen. In die brief wordt geen enkele melding gemaakt van eventuele extra kosten. Die krijgt de Kamer een halfjaar later te horen.»

De heer Bos: «Ik kan alleen maar bedenken dat de reden daarvoor is dat daar nog onderhandelingen met ABN AMRO over nodig waren, die pas medio 2009 echt stilstonden en uitgetrild waren... Ik weet gewoon niet waarom die bedragen niet eerder zijn genoemd.»⁴

¹ Kamerstuk, 31 789, nr. 8.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Weekers, 10 november 2011.

³ Kamerstuk, 31 789, nr. 1.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 27 januari 2012.

Uiteindelijk worden deze posten in de brieven van 26 juni 2009¹ en 19 november 2009² aan de Kamer gecommuniceerd. Per mail aan de commissie is de heer Bos nader ingegaan op zijn antwoord:

«De cijfermatige analyse die in november 2008 is gemaakt, was voldoende om de strategische richting te bepalen die op dat moment is gepresenteerd. De cijfers die later naar de Tweede Kamer zijn gegaan, zijn later bekend geworden dan in november 2008 en waren niet benodigd voor de onderbouwing van deze strategische richting. Ten dele waren zij zelfs een uitvloeisel van de keuzes die zijn gemaakt met de strategische richting, omdat integratiekosten en kapitaalbehoefte bijvoorbeeld afhankelijk waren van de samenvoeging en wijze van samenvoeging van Fortis Bank Nederland en ABN AMRO Bank.»

Uit de documenten die zijn opgesteld ten tijde van de onderhandelingen blijkt echter dat vrijwel al deze posten ten tijde van de onderhandelingen al in beeld waren bij DNB en het ministerie van Financiën. De met het kapitaaltekort in de F-share (later N-share) verbonden CSA-claim van 2,5 miljard euro staat in het document Valuation Assessment, gemaakt op 1 oktober 2008. Het tekort in de Z-share staat in het document Speaking Notes van 2 oktober 2008, het kort na de verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen (5 oktober 2008) opgestelde draft rapport «Project Fire», en wordt ook genoemd in de technische briefing aan de vaste Kamercommissie voor Financiën op 14 oktober 2008. Opbrengsten van synergievoordelen worden genoemd in het draft-rapport Project Fire, evenals de gevolgen van de overeenkomst met Deutsche Bank ter invulling van de EC Remedy. In de technische briefing worden de voordelen die voortvloeien uit samenvoegen wel genoemd maar de mogelijke kosten van de Remedy niet (zie hoofdstuk 4 Fortis/ABN AMRO).

Vraag: *«De kapitaaltekorten in de ABN AMRO-delen en de F/N-share en de Z-share waren ook voor 3 oktober 2008 bekend, al konden zij niet allemaal geven goed gekwantificeerd worden. Na de beslissing om de twee banken te integreren, begin november 2008, is het duidelijk dat de Staat die tekorten zal moeten aanvullen. Die zaken komen aan de orde in uw brief aan de Kamer van 26 juni 2009. Waarom zo laat, ruim een halfjaar na dato?»*

De heer Bos: *«Volgens mij was de reden daarvoor dat er toen pas daadwerkelijk werd gesepareerd. Dat is het moment waarop een aantal latente problemen onomkeerbaar manifest wordt, zoals het Z-share-probleem... Een gouden regel – ik spreek voor mijzelf, maar toch – in de politiek en in dit soort bestuurlijk netelige kwesties waarin je moeilijke dingen te verkopen hebt, is dat je beter al het slechte nieuws in één keer kunt geven dan dat je elke zoveel maanden terugmoet naar de Kamer met weer iets slechts. Vanuit die redenering, een beetje a contrario, zeg ik dat als wij in november al hadden geweten dat er een bepaald bedrag nodig was aan extra kapitaal om integratie- en separatiekosten te kunnen financieren, ik dat waarschijnlijk meteen bij die 6,5 mld. had meegenomen. Liever alles in één keer met de Kamer bespreken, als het toch een rotboodschap is die je hebt, dan dat je nog een keer terug moet komen. Daar leid ik uit af dat wij dat op dat moment nog niet zeker wisten.»³*

¹ Kamerstuk 31 789, nr. 12.

² Kamerstuk 31 789, nr. 23.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 27 januari 2012.

Daarnaast speelde mee dat de herkapitalisaties onderwerp waren van onderhandeling:

De heer Bos: «Het hele proces in 2009 richting de uiteindelijke brief van december is een proces geweest waarbij constant vanuit Fortis/ABN AMRO veel hogere bedragen aan ons werden gevraagd dan wij uiteindelijk hebben gegeven. Alle gevraagde bedragen zijn dus constant naar beneden toe onderhandeld.»¹

Kapitaalverstrekkingfaciliteit

Met betrekking tot de kapitaalverstrekkingfaciliteit wordt door de minister van Financiën tijdens het algemeen overleg op 14 oktober 2008 «het maken van schoon schip» nadrukkelijk genoemd als voorwaarde voor kapitaalsteun.

Minister Bos: «Als De Nederlandsche Bank als toezichthouder van mening is dat de balans niet voldoende kapitaalkrachtig is of dat er anderszins niet sprake is van een gezonde instelling, bijvoorbeeld omdat er te veel risico's of onbekende risico's zijn, dan zal er schoon schip gemaakt moeten worden voordat er kapitaal ingestoken wordt van onze kant.»²

Tijdens het weekend van 18 en 19 oktober wordt een overeenkomst getekend voor een kapitaalinjectie van 10 miljard euro van de Staat in ING. Een specifieke oplossing voor de Alt-A-portefeuille via een garantie op de portefeuille, een overname van de portefeuille of een tussenvorm, komt er op dat moment niet. Eveneens worden geen procesafspraken gemaakt over de verdere behandeling van de Alt-A-portefeuille. Ook bij de kapitaalinjecties in AEGON en SNS REAAL worden geen heldere afspraken gemaakt met de instellingen over het opschonen van de balans of het anderszins beperken van de risico's. Er is door het ontbreken van dergelijke afspraken geen sprake geweest van het maken van «schoon schip», zoals gemeld aan de Kamer bij de totstandkoming van de kapitaalverstrekkingfaciliteit (zie hoofdstuk 8 Kapitaalverstrekkingfaciliteit).

Garantieregeling

De minister neemt de risico's van de garantieregeling niet op in de brief die hij naar de Kamer stuurt met toelichting op de garantieregeling.³ Tijdens het algemeen overleg op 14 oktober geeft de minister aan dat de combinatie van het feit dat er een marktconforme prijs wordt gerekend en het feit dat garanties alleen worden verstrekt aan gezonde instellingen, betekent dat de kans dat het ooit tot uitbetaling komt buitengewoon klein is.² Pas nadat de Kamer aangeeft dat zij niet gelooft dat de garantieregeling «gratis» is en de Nederlandse overheid niets zal gaan kosten, geeft de minister toe dat op de lange termijn het rekenen van een marktconforme premie betekent dat je ook rekening moet houden met een zeker risico dat het tot uitbetaling komt en dat die twee theoretisch aan elkaar gelijk behoren te zijn. De minister schat echter in dat dit op deze korte termijn – de regeling zou tot eind 2009 duren – niet het geval zal zijn (zie hoofdstuk 9 Garantieregeling).²

Alternatieve scenario's niet met de Kamer gedeeld

De minister heeft alternatieve scenario's die tijdens de onderhandelingen op tafel hebben gelegen niet altijd met de Kamer gedeeld. Zoals hierboven beschreven was dit het geval in de casus Fortis/ABN AMRO, maar ook bij de informatievoorziening omtrent de kapitaalinjectie in ING is dit het geval. Zo wordt de Kamer niet geïnformeerd over de onderhandelingen over een mogelijke oplossing voor de Alt-A-portefeuille van ING voorafgaand aan de kapitaalinjectie van 10 miljard euro. De minister

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 27 januari 2012.

² Kamerstuk 31 371, nr. 47.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 22.

verklaart hierover dat hij alleen de eindoplossing aan de Kamer heeft voorgelegd en niet alle overwegingen in het voorafgaande proces. De afgesproken communicatielijn op het ministerie was om niet zelf te beginnen over de Alt-A-portefeuille en het onderwerp alleen op te brengen wanneer ernaar gevraagd werd door de Kamer (zie hoofdstuk 5 ING).

Vraag: «Die Alt-A-problemen worden al vanaf een vroeg stadium neergelegd. U neemt er geen letter over op in de brief aan de Kamer. Er is wel een uitgebreide discussie over geweest. Dan is het toch niet onlogisch dat de Kamer die informatie ook krijgt?»

De heer Bos: «Dat is wel onlogisch. In dit soort processen wordt er over 100 000 argumenten van mening gewisseld, over allerlei verschillende oplossingen. Je maakt uiteindelijk een selectie daarvan, waarvan je de Kamer op de hoogte stelt. Je vertelt de Kamer wat je gaat doen. Daar leg je verantwoording over af. Je legt verantwoording af over wat je doet.»¹

De minister van Financiën heeft verklaard dat het ongebruikelijk is om over oplossingsrichtingen die tijdens de onderhandeling besproken zijn, maar uiteindelijk niet in het eindresultaat zijn opgenomen, met de Kamer te communiceren.

De heer Bos: «Nee. In een brief aan de Kamer schrijf je niet over alle dingen die je niet doet. Je gaat niet alle standpunten herhalen die uiteindelijk in de discussie zijn gepasseerd en die het verloren hebben, die niet over zijn gebleven. Je brief schrijf je om toe te lichten wat je wel gaat doen.»¹

11.4.2 Controle door de Tweede Kamer

De controlerende taak van de Kamer komt tot uiting voorafgaand aan beleidsbeslissingen van het kabinet en op de momenten dat het kabinet achteraf verantwoording aflegt over het gevoerde beleid en de daarmee gepaard gaande inkomsten en uitgaven. Ondanks de context van de uitzonderlijk hectische situatie, waarin alle betrokkenen verkeerden, is er een aantal kritische kanttekeningen te plaatsen bij de wijze waarop de Kamer haar controlerende taak heeft uitgevoerd tijdens de kredietcrisis.

Parlementaire controle-instrumenten niet altijd voldoende benut door de Kamer

De Kamer is verantwoordelijk voor haar eigen agenda. Zoals in paragraaf 7.2.2 is toegelicht, kan de Kamer een debat met de minister agenderen. Daarnaast kan de Kamer een verzoek indienen bij de voorzitter om de spelregels van het debat, bijvoorbeeld het aantal interruptiemogelijkheden of de spreektijd, aan te passen.² De Kamer heeft tijdens de crisis bijna geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheden. Hierdoor zijn de debatten en algemeen overleggen rondom de crisismaatregelen veelal gevoerd onder restricties met betrekking tot spreektijd en interruptiemogelijkheden. Dit wordt geïllustreerd door onderstaande voorbeelden.

Op 14 oktober vindt een algemeen overleg plaats naar aanleiding van de bijeenkomst van de Europese Raad op 12 oktober. In dit debat worden zowel de kapitaalverstrekkingfaciliteit (20 miljard euro), als de garantieregeling (200 miljard euro) en Icesave aan de orde gesteld.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Bos, 5 december 2011.

² Zie de artikelen 133 en 137 jo. 154 RvO.

De voorzitter: «Er zijn vandaag tien woordvoerders. De heer Van der Vlies van de SGP staat nog in een file van 22 kilometer en zal later aanschuiven. Ik maak direct de opmerking dat wij ons mogelijk moeten beperken tot de effecten van de kredietcrisis. De spreektijden zijn acht minuten per persoon. Daar houd ik mij strikt aan.»

De heer Irrgang: «Voorzitter. Ik zal proberen om in acht minuten een bedrag dat zo groot is als de Nederlandse staatsschuld te bespreken. Het is weliswaar geen uitgave, maar het gaat om committeringen.»¹

Gezien de grote hoeveelheid maatregelen die in het debat aan de orde wordt gesteld, had het voor de hand gelegen dat de Kamer dan wel om extra spreektijd tijdens het debat, dan wel om een aanvullend debat had gevraagd. Dit is echter niet gebeurd. Zelfs met betrekking tot het debat over de IABF voor ING dient de Kamer een dergelijk verzoek niet in bij de voorzitter.

De voorzitter: «Ik heet de minister van Financiën van harte welkom en geef het woord aan de heer De Nerée tot Babberich. Daarna volgen de andere woordvoerders, in de volgorde die op de lijst staat. Elke woordvoerder heeft een spreektijd van acht minuten. Omdat ik de deelnemers aan dit debat een beetje ken, zeg ik hun dat het wel de bedoeling is dat wij dit debat voor vanavond 23.00 uur afmaken, of 22.00 uur, zoals de heer Cramer zegt. Dan kan men op tijd naar bed.»²

Naast het debat heeft de Kamer nog andere mogelijkheden om de minister om extra inlichtingen vragen (zie paragraaf 7.2.2.). Ook kan de Kamer een verzoek indienen voor een technische briefing. Van deze laatste mogelijkheid is tijdens de crisis maar twee keer gebruikgemaakt door de Kamer. Allereerst vindt op 14 oktober 2008 een vertrouwelijke technische briefing plaats door het ministerie van Financiën over de waardering van Fortis/ABN AMRO.

Vraag: «Op 14 oktober 2008, na de nationalisatie, vond op het ministerie van Financiën een besloten briefing over ABN AMRO plaats. Het ging daarbij over de waardering van Fortis/ABN AMRO. Wat waren de belangrijkste vragen waar u tijdens die briefing antwoord op wilde krijgen? Kunt u zich dat nog voor de geest halen?»

De heer Weekers: «De vraag of de betaalde prijs reëel was en we geen kat in de zak hadden gekocht. Er was natuurlijk buitengewoon weinig tijd. Er was geen tijd om een due diligence-onderzoek te laten uitvoeren.»

Vraag: «Hebt u antwoord gekregen op uw vragen tijdens de briefing?»

De heer Weekers: «Nee, onvoldoende. Om die reden heb ik in het najaar van 2008 samen met collega Vendrik het initiatief genomen tot een parlementair onderzoek, c.q. parlementaire enquête. Ik kan mij ook heel goed voorstellen dat toen niet alle informatie boven tafel kon komen.»

Vraag: «Maar het is wel een besloten briefing?»

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 47.

² Handelingen II, 2008–2009, nr. 49.

De heer Weekers: «Klopt, maar die duurt vrij kort. Gedurende een uurtje word je door een aantal sheets geleid. Het gaat om een megaoperatie en dus kun je onvoldoende achterhalen of reëel is waar je uiteindelijk ja tegen zegt.»¹

Op 29 januari 2009 vindt de tweede technische briefing plaats, waarin het ministerie van Financiën en het bedrijf Dynamic Credit een toelichting geven op de IABF voor ING.

De heer De Nerée tot Babberich: «We hebben ook een briefing gehad over de Alt-A-hypotheeken, we hebben een briefing gehad van Dynamic Credit, waarvan ik de papieren toevallig bij me heb. Je krijgt dan in zo'n briefing een tabel uit het rapport, waarover je dan binnen een half uur/drie kwartier iets moet zeggen, na een leespauze. Je ziet alleen maar percentages, risico's en streken in de VS staan, waarna je een paar vragen kunt stellen. Dan is het over.»²

Zoals bovenstaande citaten aangeven, zijn niet alle financieel woordvoerders tevreden met de informatievoorziening tijdens de technische briefing en de hoeveelheid tijd die beschikbaar is gesteld om de informatie te doorgronden. Desondanks wordt door de Kamer geen verzoek bij de minister ingediend om op een ander moment, binnen afzienbare tijd, alsnog alle informatie en toelichting te krijgen waar zij behoefte aan heeft.

Wel besluit de Kamer uiteindelijk tot het houden van een parlementaire enquête om zo achteraf de volledige gang van zaken met betrekking tot de crisismaatregelen boven tafel te krijgen. Op 10 december 2008 is door de leden Rutte en Halsema een motie ingediend die de Tweede Kamer oproept een parlementair onderzoek te starten naar de kredietcrisis.³ De opdracht voor dit parlementaire onderzoek naar het financiële stelsel wordt op 23 juni 2009 door de Tweede Kamer vastgesteld.⁴ Tijdens het debat over het rapport van het eerste deel van het parlementair onderzoek heeft de Kamer vervolgens in grote meerderheid aangegeven voorstander te zijn van het instellen van een parlementaire enquêtecommissie voor het tweede deel van het onderzoek.

Kamer onvoldoende alert op mededelingen minister

Met betrekking tot de inhoud van het debat heeft de Kamer op een aantal momenten belangrijke zaken onvoldoende opgepikt of aan de orde gesteld. Zo heeft de Kamer bij de parlementaire behandeling van de Benelux-overeenkomst en de verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen weinig aandacht besteed aan de grensoverschrijdende dimensie van de problemen bij Fortis en de nationale reflexen die daarbij kwamen kijken. Door primair uit te gaan van het eigen nationale belang is kritische reflectie op gekozen oplossingen grotendeels achterwege gebleven.

Zoals is toegelicht in paragraaf 7.3.1 is de voorhangprocedure met betrekking tot de technische verhangning in gang gezet op 21 november 2008. Op 16 december kondigt de minister aan dat hij de wettelijke 30 dagentermijn van de voorhangprocedure niet zal afwachten en de overeenkomst op 19 december zal tekenen. Op 17 december 2008 debatteert de minister met de Kamer over de Najaarsnota 2008. De Kamer stelt deze aangekondigde overtreding van de Comptabiliteitswet in het debat niet aan de orde. Dit is opmerkelijk, zeker gezien het feit dat het een belangrijk recht van de Kamer betreft.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Weekers, 10 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer De Nerée tot Babberich, 7 november 2011.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 66.

⁴ Handelingen II 2008–2009, nr. 98.

Ook bij de kapitaalverstrekkingfaciliteit heeft de Kamer een essentiële mededeling van de minister onvoldoende opgepikt. In de brief die op 10 oktober 2008 naar de Kamer wordt gestuurd over de kapitaalverstrekkingfaciliteit vraagt de minister om een mandaat voor een beleidskader van 20 miljard euro.¹ Daarbij geeft de minister aan niet van plan te zijn de Kamer via de voorhangprocedure toestemming te vragen voor iedere individuele beleidstoepassing binnen dit kader:

« Gegeven het karakter van de gehele operatie, is het niet mogelijk om voor individuele deelnemingen de procedure van artikel 34 Cw 2001 (voorhangprocedure) toe te passen, gelet op de termijn die daarbij zou gelden. Het kabinet ziet deze brief wel als een algemeen beleidskader dat in de gegeven uitzonderlijke situatie in de plaats komt van de algemene voorhangprocedure voor alle deelnemingen die in het kader van deze operatie plaats zal gaan vinden.»²

De Kamer stelt de minister tijdens het algemeen overleg op 14 oktober 2008 geen vragen over deze aankondiging. Ook dit is opmerkelijk, aangezien het beleidskader van de kapitaalverstrekkingfaciliteit uitermate ruim gedefinieerd is (zie hoofdstuk 8 Kapitaalverstrekkingfaciliteit). Zo laat de Kamer de minister alle ruimte om de vrijheid te nemen uitgaven te doen tot 20 miljard euro, welke niet zijn voorzien in de begroting en waarover evenmin overleg heeft plaatsgevonden met de Kamer.

Vraag: *«Op 14 oktober 2008 bent u in debat met de minister, en het gaat over een regeling van een slordige 20 mld., waaraan voorwaarden worden verbonden. De discussie gaat over de vraag of die voorwaarden terecht ruim zijn, of te ruim.»*

De heer Tang: *«Wat wordt met ruim bedoeld? Als het een algemeen raamwerk is, heb ik daar geen enkele moeite mee. Is dat raamwerk voldoende? Achteraf kun je constateren dat we in 2009 nog hebben gesproken over bonussen en de voorwaarden aan de kapitaalverstrekking. Je kunt vaststellen dat de Kamer dat onderwerp in oktober 2008 misschien niet genoeg in het vizier had.»*

Vraag: *«Dat had wat diepgaander gemogen op 14 oktober?»*

De heer Tang: *«Ja.»³*

Kennis en middelen van de Kamer

Tijdens de crisis moest de Kamer zich op zeer korte termijn veel nieuwe en complexe materie eigen maken. Dit heeft ertoe geleid dat het voor de Kamer lastig was om haar controlerende taak uit te oefenen.

De heer Tang: *«Zelfs als je de informatie hebt, betekent dat nog niet dat je als Kamer voldoende inzicht hebt. Daar kan naar gevraagd worden, dat is onderdeel van de controlerende functie, maar het betekent niet dat je het altijd voldoende kunt plaatsen. Daarvoor heb je voldoende financiële expertise nodig als ondersteuning. Het is mijn opvatting dat de ondersteuning van de Kamer in het algemeen al beperkt is, maar zeker op dit gebied van financiële markten en financiële producten, die tamelijk complex zijn. Cees Maas heeft hierover gezegd dat bankiers hun eigen producten niet begrijpen. Dat is de positie waar het parlement in zit.»*

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 18.

² Kamerstuk 31 371, nr. 18.

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Tang, 9 november 2011.

Vraag: «U raakt er zelf al aan: als er een maatregel was geweest waarover in principe in de tijd gezien eerder overleg mogelijk was geweest, zou je kunnen zeggen dat dat die backup facility was, want het bleek dat de minister daar al een maand of twee mee bezig was om die te ontwikkelen. Dat is niet gebeurd. Had u dat gewild?»

De heer Tang: «Ik denk dat daar een mogelijkheid was geweest, maar ik twijfel of ik dat gewild had. Dit is een dilemma, en daar blijf ik op deze manier in gevangen zitten. Ik wil straks graag vertellen hoe ik denk dat het dilemma op een andere manier kan worden opgelost. Ik denk per saldo dat het voor de Kamer buitengewoon ingewikkeld was geweest, zelfs als ze vooraf in vertrouwelijkheid was geïnformeerd, om daarover een goed oordeel te vormen en daarvoor alternatieven aan te dragen. Dit is een buitengewoon complex product, waarvan het even heeft geduurd om het te doorgronden. Het doorgronden van een voorgesteld instrument kost al tijd en om dan ook nog een alternatieve ingreep te ontwikkelen, of daarover een oordeel te vormen, is buitengewoon lastig. Ik weet niet of daar tijd voor is geweest.»¹

Tijdens de crisis zijn door verschillende Kamerleden voorstellen gedaan om de onderzoekscapaciteit van de Kamer uit te breiden.

De heer Irrgang: «Uiteindelijk heb ik samen met de heer Tang voorgesteld om in ieder geval de onderzoekscapaciteit van de Kamer te versterken, inhoudende dat zij in opdracht van de woordvoerders van Financiën zelf deskundigheid kan inhuren om meer onderzoek te doen naar bepaalde ingewikkelde onderwerpen. Die is er gekomen. Ik meen dat daarvoor € 100 000 per jaar beschikbaar kwam en dat daarvan één keer gebruik is gemaakt. Op het moment dat het kwam, lagen de meeste crisismaatregelen namelijk achter ons. Dat wisten we op dat moment echter niet. En volgens mij hebben we er nog een keer gebruik van gemaakt toen het ging om dat Z-share. Dat was een restcategorie van onderdelen die verdeeld moest worden tussen de drie consortiumpartijen. Technisch was dat behoorlijk ingewikkeld.»²

Aan het hierboven genoemde voorstel van de heer Irrgang om de onderzoekscapaciteit van de Kamer te versterken is uitvoering gegeven. In 2009 heeft de vaste commissie voor Financiën, met instemming van het Presidium, de zogenaamde «onderzoeksfaciliteit kredietcrisis» in het leven geroepen. Dit is een voorziening van 50 000 euro die het mogelijk maakt om snel financiële expertise in te huren via vooraf gecontracteerde deskundige marktpartijen en/of het geven van een specifieke (onderzoeks-)opdracht ter ondersteuning van de vaste commissie voor Financiën bij complexe dossiers in het kader van de kredietcrisis.³ In 2010, 2011 en 2012 is hiervoor tevens 50 000 euro beschikbaar gesteld. Met drie grote, internationaal opererende bureaus met een zeer brede kennis van de financiële sector is een zogenaamde «stand-by-overeenkomst» gesloten. De kern van de stand-by-overeenkomsten is dat de bureaus klaar staan om de vaste commissie voor Financiën, in geval van een concreet verzoek, bij te staan met hun kennis en kunde. Met de bureaus is overeengekomen dat ze bij een concreet verzoek binnen 24 uur een reactie geven of ze in staat zijn de betreffende opdracht uit te voeren. In totaal is de afgelopen jaren slechts twee keer gebruik gemaakt van de onderzoeksfaciliteit. In 2009 is met betrekking tot de casus Fortis/ABN AMRO onderzoek verricht naar de EU Remedy en de Z-share. In 2010 is de faciliteit gebruikt voor een onderzoek naar de IABF.

¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Tang, 9 november 2011.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Irrgang, 10 november 2011.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 214

11.4.3 Conclusies verantwoording en controle

Onvolledige en niet-tijdige informatievoorziening door de minister

De commissie constateert dat tijdens de financiële crisis de minister van Financiën de Kamer in een aantal gevallen niet tijdig of niet volledig heeft geïnformeerd.

De commissie is in de eerste plaats van mening dat de minister van Financiën te allen tijde invulling moet geven aan zijn informatieplicht ten opzichte van de Kamer. Mocht dit in het uiterste geval, bijvoorbeeld in een noodsituatie, vooraf niet mogelijk zijn dan is de commissie van mening dat het noodzakelijk is dat de Kamer achteraf wel volledige inzage in het besluitvormingsproces krijgt. De Kamer kan in een dergelijke situatie immers enkel nog beoordelen of zij politieke steun voor de maatregel wil verlenen. De commissie is van mening dat doordat de minister de Kamer onvolledig heeft geïnformeerd, de minister hiermee de controlerende taak van de Kamer belemmerd heeft.

Parlementaire controle-instrumenten onvoldoende benut door de Kamer

De commissie constateert dat de Kamer tijdens de financiële crisis haar parlementaire controle-instrumenten beter had kunnen benutten. De Kamer maakt vrijwel geen gebruik van de mogelijkheid om de spelregels met betrekking tot spreektijd en interruptiemogelijkheden aan te passen en benut haar recht op informatie te weinig. De Kamer wordt twee keer door middel van een technische briefing geïnformeerd. Verschillende Kamerleden vinden de informatie en de beschikbare tijd tijdens deze briefings onvoldoende, maar nemen vervolgens geen stappen om alsnog de door hun gewenste tijd en informatie te verkrijgen.

Aangezien de crisismaatregelen gepaard gingen met grote bedragen buiten de begroting om en de Kamer als volksvertegenwoordiging de taak heeft de regering te controleren op een juiste besteding van publieke middelen, is de commissie van oordeel dat de Kamer zich actiever had moeten opstellen om invulling te geven aan haar taken en de bespreking van de crisismaatregelen meer prioriteit had moeten geven.

Kamer onvoldoende alert op mededelingen van de minister

De commissie constateert dat de Kamer in een aantal gevallen onvoldoende alert is geweest op mededelingen van de minister. Bij de parlementaire behandeling van de Benelux-overeenkomst en de verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen besteedt de Kamer weinig aandacht aan de grensoverschrijdende dimensie van de problemen bij Fortis en de nationale reflexen die daarbij kwamen kijken. Daarnaast stelt de Kamer de door de minister aangekondigde overtreding van de 30 dagentermijn van de Comptabiliteitswet in verband met de technische verhangings niet aan de orde in het debat over de Najaarsnota. Met betrekking tot de kapitaalverstrekkingfaciliteit geeft de Kamer de minister alle ruimte om binnen een zeer ruim kader de vrijheid te nemen uitgaven te doen tot 20 miljard euro, welke niet zijn voorzien in de begroting en waarover evenmin overleg heeft plaatsgevonden met de Kamer.

De commissie is van oordeel dat bij de parlementaire behandeling van de casussen Fortis/ABN AMRO en de kapitaalverstrekkingfaciliteit de Kamer een beperkte invulling heeft gegeven aan haar controlerende taak en de mogelijkheid laat liggen om nog invloed uit te oefenen op het voorgenomen beleid.

11.5 Toezichtvertrouwelijke informatie en verantwoording

Een belangrijk uitgangspunt van een parlementaire democratie is dat de uitvoerende macht in het openbaar verantwoording aflegt aan de volksvertegenwoordiging. Dit gegeven staat op gespannen voet met de zeer terughoudende opstelling van de minister van Financiën om inlichtingen te verschaffen over beleid en beslissingen van toezicht-houders als DNB. Voor een goede uitoefening van de toezichtstaak speelt vertrouwelijkheid van informatie immers een belangrijke rol. Tijdens de crisis is de Kamer met betrekking tot de verschillende crisismaatregelen door de minister slechts in zeer beperkte mate van informatie voorzien. Zo heeft de minister geen instellingsspecifieke informatie in het openbaar met de Kamer gedeeld en is nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheid de Kamer vertrouwelijk te informeren. De informatievoorziening en de betrokkenheid van het parlement bij de financiële crisismaatregelen zijn herhaaldelijk onderwerp van discussie geweest tussen de Kamer en het kabinet. In deze paragraaf wordt het spanningsveld tussen toezichtvertrouwelijke informatie en parlementaire controle geschetst. Vervolgens zal het debat dat de Kamer met de minister van Financiën is aangegaan over de informatievoorziening tijdens de crisis worden toegelicht.

11.5.1 Spanningsveld parlementaire controle en toezichtvertrouwelijke informatie

Voor een goede uitoefening van de toezichtstaak speelt vertrouwelijkheid van informatie een belangrijke rol. Financiële instellingen waarop toezicht wordt uitgeoefend moeten er immers op kunnen vertrouwen dat informatie die bijvoorbeeld betrekking heeft op de concurrentiepositie niet wordt doorgespeeld aan anderen dan de toezichthouder. In het geval dit wel gebeurt, bestaat de kans dat financiële instellingen terughoudender zijn met verstrekking van informatie aan de toezichthouder, wat vervolgens weer afbreuk doet aan de kwaliteit van het toezicht. Op basis van artikel 1:89 van de Wet financieel toezicht (Wft) bestaat voor toezicht-houders dan ook de verplichting geheimhouding te bewaren over informatie die is verkregen in het kader van een toezichtrelatie. De geheimhoudingsverplichting van artikel 1:89 Wft is gebaseerd op Europese regelgeving. Ministers kunnen weigeren inlichtingen die hierop betrekking hebben te verstrekken met een beroep op het belang van de Staat.

Op Europees niveau lijkt zich een tendens te ontwikkelen waarbij de toegang tot toezichtvertrouwelijke informatie wordt versoepeld. Zo is op het niveau van de Europese Unie een voorstel gedaan waarin wordt voorzien in een mogelijkheid voor lidstaten om informatie over het bedrijfseconomisch toezicht op instellingen te delen met parlementaire onderzoekscommissies, rekenkamers en andere voor onderzoek verantwoordelijke entiteiten in een lidstaat.¹ Deze mogelijkheid om toezichtvertrouwelijke informatie te delen met commissies als de PEFS is echter aan zeer strikte voorwaarden verbonden. Zo bestaat op basis van het voorstel onder andere de verplichting voor lidstaten geheimhoudingsverplichtingen op te nemen in nationale wetgeving die garanderen dat de informatie niet wordt bekendgemaakt aan personen die geen lid zijn of werknemer zijn van dergelijke entiteiten. Dit betekent dus dat ook Kamerleden die lid zijn van enquêtemissies bij wet de verplichting krijgen opgelegd om geheimhouding te bewaren over deze informatie. De mogelijkheid die de ontwerprichtlijn biedt verschilt in praktisch opzicht

¹ Zie artikel 60 van het «Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot de werkzaamheden van kredietinstellingen en het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het aanvullende toezicht op kredietinstellingen, verzekeringsondernemingen en beleggingsondernemingen in een financieel conglomeraat». COM(2011) 453 definitief.

niet wezenlijk van de werkwijze die in het kader van onderhavig onderzoek al werd gehanteerd (zie hoofdstuk 14 Verantwoording).

Met betrekking tot toezichtvertrouwelijke informatie moet verder gewezen worden op het feit dat er geen heldere inhoudelijke definitie bestaat welke informatie wel en niet valt onder de geheimhoudingsverplichting van artikel 1:89 Wft. Op basis van deze geheimhoudingsverplichting is niet zozeer de inhoud van de informatie van betekenis, maar de vraag of het gaat om informatie die is verstrekt en verkregen in het kader van een toezichtrelatie ingevolge de Wft. Hierdoor kan in het geval de toezichthouders een beroep doen op toezichtvertrouwelijkheid niet op inhoudelijke criteria worden getoetst of dit wel of niet gegrond is.

11.5.2 Debat tussen Kamer en minister over informatievoorziening tijdens de crisis

Naar aanleiding van de gang van zaken betreffende de verwerving van de Nederlandse Fortis-onderdelen dienen de leden Vendrik en Irrgang op 8 oktober 2008 een motie in waarin zij «*het presidium oproepen om in overleg te treden met het kabinet en tot een afspraak te komen die voor de duur van de crisis de vertrouwelijke informatievoorziening richting de Kamer versterkt*».¹ Deze motie wordt op 9 oktober aangenomen, maar niet Kamerbreed gesteund. Het CDA, de VVD en D66 stemmen tegen de motie. Deze partijen zijn van mening dat informatievoorziening vooraf niet altijd mogelijk is en menen dat in noodsituaties het adagium «de regering regeert, de Kamer controleert» geldt.

*De heer Weekers: «Daarbij maak ik wel onderscheid. In bepaalde gevallen moet de minister van Financiën als brandweerman optreden. Gesteld dat ineens een ramp plaatsvindt waarbij vuur uitbreekt en acuut gehandeld moet worden, dan breekt nood wet. Als dat dan de Comptabiliteitswet is, dan moet dat maar. Dan kan de Kamer achteraf controleren. Als de regering niet het juiste heeft gedaan of uiteindelijk toch niet het vertrouwen van de Kamer krijgt, dan vindt er uiteindelijk een ordentelijke afrekening plaats.»*²

*De heer De Nerée tot Babberich: «Voorzitter. Toen de Staat eigenaar werd van Fortis en ABN AMRO heeft daarover een debat plaatsgevonden. Toen is de motie-Vendrik/Irrgang ingediend. Ik heb toen namens mijn fractie aangegeven dat wij die motie niet zouden steunen. Er is een brief gekomen van de minister van Financiën. Er circuleren nu enige voorstellen, maar wij moeten een en ander wel scherp uit elkaar houden. Het eerste is wat er is gebeurd met Fortis en ABN AMRO. Dat was een noodsituatie. Ik vind dat de Kamer wat dat betreft een controlerende plicht heeft, maar niet van te voren hoefde te worden geïnformeerd, gelet op de buitengewoon grote gevoeligheden die op het spel stonden.»*³

De Kamer informeert tijdens het debat op 8 oktober ook naar de mogelijkheden voor een structurele aanpassing van de Comptabiliteitswet. De minister van Financiën zegt toe eventuele wenselijke aanpassingen mee te nemen in de herziening van de Comptabiliteitswet, die al in voorbereiding is. Op 14 oktober 2008 overlegt het presidium van de Kamer, naar aanleiding van de motie Vendrik/ Irrgang, op ambtelijk niveau met het ministerie van Financiën over de mogelijkheden voor vertrouwelijke informatievoorziening. In reactie op de motie Vendrik/ Irrgang stuurt de

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 14.

² Verslag openbaar verhoor van de heer Weekers, 10 november 2011.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 83.

minister van Financiën op 3 november 2008 een brief naar de Kamer met een «gedragslijn» voor de informatievoorziening gedurende de kredietcrisis (zie box 11.1).¹

Hierbij zijn de volgende overwegingen meegenomen:

- De Kamer ontvangt als eerste informatie, zoveel mogelijk openbaar en vertrouwelijk als ultimum remedium;
- Het onderscheid tussen een beleidskader en beleidstoepassing;
- De bedrijfs-, markt- en/of koersgevoeligheid van de informatie, met name ten aanzien van individuele ondernemingen;
- Het zo klein mogelijk houden van de kans op voortijdig uitlekken;
- De betrokken marktpartijen moeten alle gelijktijdig over dezelfde informatie kunnen beschikken.

Box 11.1 Gedragslijn informatievoorziening tijdens de kredietcrisis

1. *Beleidskader.*

Bij nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot het beleidskader voor de kredietcrisis, zal de Kamer, indien praktisch mogelijk, vooraf bij brief inhoudelijk worden geïnformeerd. Nieuwe ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld het eventueel inzetten van een geheel nieuw instrument of het uitbreiden met een nieuwe doelgroep.

2. *Herkapitalisatiefaciliteit voor financiële instellingen (de 20-mrd-faciliteit).*

- a. In geval sprake is van beleidsontwikkelingen (beleidsaanpassingen) met aanzienlijk financiële consequenties en;
- b. in geval van individuele toepassingsbesluiten (à la ING en AEGON); zullen – indien daarbij spoed is vereist, vertrouwelijkheid van informatie aan de orde is en/of de verhoudingen op de financiële markten het noodzakelijk maken (level playing field) – u en de fractievoorzitters of de financiële woordvoerders door of namens mij, vóór een eventuele publieke mededeling (in de vorm van een persconferentie of anderszins), telefonisch of per e-mail op de hoogte gesteld worden van de komende publieke mededeling. Indien geen directe invloed op (financiële) markten is te verwachten, kan ook relevante inhoudelijke informatie worden verstrekt. Deze gedragslijn is reeds in de praktijk gebracht met betrekking tot ING en AEGON.

3. *Met betrekking tot de garantieregeling voor de banken (de 200-mrd-regeling).*

Vanuit marktoverwegingen is het wenselijk dat bekend is welke banken voor welke leningen gebruikmaken van deze regeling. Informatie over de toepassing van de regeling in individuele gevallen zal daartoe op de website van het Agentschap van het Ministerie van Financiën (www.dutchstate.nl) worden gepubliceerd. De Kamer hoeft op grond van artikel 34 CW niet vooraf te worden geïnformeerd (voorhangprocedure), omdat het niet gaat om deelnemingen in het aandelenkapitaal van ondernemingen. De Kamer zal over de uitvoering en het gebruik van deze regeling het komende jaar na afloop van elk kwartaal worden geïnformeerd.

4. *Technische briefings.*

Op verzoek van de Kamer ben ik steeds bereid – persoonlijk of via mijn medewerkers – technische briefings te verzorgen over de getroffen regelingen en/of de genomen besluiten.

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 36.

Tijdens een algemeen overleg op 27 november 2008 overleggen de financieel woordvoerders onderling over de brief van de minister, maar komen zij niet tot consensus over de vraag in welke situaties van de vorm vertrouwelijk overleg gebruik gemaakt zou moeten worden. Op 3 december 2008 vindt een algemeen overleg plaats tussen de minister van Financiën en de vaste commissie voor Financiën over de informatievoorziening tijdens de kredietcrisis.¹ De minister geeft hierbij aan welke overwegingen bij hem een rol spelen in de informatievoorziening naar de Kamer:

Minister Bos: «De momenten waarop ik niet in staat ben de Kamer vooraf een plek te geven waardoor zij invloed kan uitoefenen op beslissingen van de regering, hoop ik te minimaliseren. Het is op dit moment een uitzonderlijke periode. (...) Ik merk ook op dat de reden voor de grote mate van vertrouwelijkheid, inclusief de afweging dat dit er soms toe leidt dat wij het parlement slechts achteraf kunnen informeren, niet alleen is ingegeven door het feit dat het om koersgevoelige informatie gaat. Het wordt in zekere zin verzwaard, omdat het gaat om informatie over financiële instellingen. Bij financiële instellingen heb je niet alleen het gevaar dat de koers wordt beïnvloed op het moment dat iets naar buiten komt, maar ook de houding van klanten wordt dan beïnvloed. Om een bankrun te hebben, hoef je tegenwoordig niet meer te wachten tot het loket open is. Dat kun je op elk moment van de dag of de nacht via internet doen. Het luistert dus buitengewoon nauw. Je moet ervoor zorgen dat alle informatie binnenskamers blijft totdat een beslissing is genomen, omdat je anders ongewild een rol kunt spelen bij het aanjagen van paniek.»²

De meerderheid van de Kamer toont tijdens dit overleg begrip voor het feit dat de informatievoorziening in crisistijd op kortere termijn plaats zal vinden dan onder reguliere omstandigheden en indien noodzakelijk in vertrouwen. De Kamer laat echter ook blijken dat enkel een telefonische mededeling kort voorafgaand aan de bekendmaking van eventuele crisismaatregelen, zoals voorgesteld in de gedragslijn, geen recht doet aan het budgetrecht van de Kamer.³

Vraag: «Hij belde kennelijk met fractievoorzitters over de kapitaalverstrekkingfaciliteit. Vond u dat voldoende?»

De heer Vendrik: «Nee, want dat beantwoordde niet aan het wezenlijke punt, namelijk dat het parlement zich vooraf een oordeel moet kunnen vormen. Dan heb je meer nodig dan de aankondiging dat er een paar uur later of de volgende dag vroeg een nieuw voornemen bekend gemaakt wordt. Dat ging niet over het springende punt, namelijk dat er voldoende tijd, ruimte en informatie zijn waardoor het parlement vooraf conform het budgetrecht kan stellen of het deze uitgave wil accepteren en honoreren of dat het daar tegen is. Dat is het springende punt van het budgetrecht en dat werd in deze gevallen ook niet gehonoreerd.»⁴

¹ Ook voorafgaand aan dit algemeen overleg vindt een intern overleg plaats tussen de financieel woordvoerders.

² Kamerstuk 31 371, nr. 83.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 83.

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Vendrik, 7 november 2011.

Tijdens het algemeen overleg op 3 december doet de minister van Financiën de toezegging dat hij de Kamer om een aanvullend mandaat zal vragen, indien de gereserveerde 20 miljard euro voor kapitaalverstrekking ontoereikend blijkt te zijn.

Minister Bos: «Ik ben bereid om de Kamer toe te zeggen dat, op het moment dat ik indicaties heb dat ik er met dat bedrag niet kom, ik de 20 mld. beschouw als de grens van het mandaat dat de Kamer mij heeft Tweede Kamer, gegeven. Ik zal de Kamer dan direct vragen om een verruiming van het mandaat, als het moet vertrouwelijk, zodat de Kamer zich daar in ieder geval een oordeel over kan vormen.»¹

De minister zegt daarnaast de Kamer toe voor het kerstreces een brief sturen met enkele suggesties ter verbetering van de informatievoorziening, waaronder informatie over de voorgenomen aanpassing van de Comptabiliteitswet. Op 19 december 2008 stuurt de minister een brief aan de Kamer met suggesties voor het verbeteren van de informatievoorziening op zowel korte als langere termijn.² De voorstellen voor de korte termijn komen overeen met de gedragslijn zoals voorgesteld in de brief van 3 november 2008. De minister wil op korte termijn niets wijzigen aan de wettelijke voorhangprocedure en blijft bij de lijn van verantwoording achteraf, gezien de anders vertragende werking op de besluitvorming die contraproductief werkt in tijden van crisis.³ Voor de langere termijn ziet het kabinet drie opties voor de wettelijke voorhangprocedure:

1. Niets wijzigen;
2. Een wetswijziging, inhoudende het opnemen van een tenzij clausule voor bijzonder zwaarwegende omstandigheden of belangen;
3. Een inhoudelijke wetswijziging, inhoudende verantwoording aan de Kamer vooraf aan de hand van de beleidskaders, aangevuld met een voorhangprocedure voor individuele besluiten die niet binnen de kaders passen.

De eerste maatregel die na het toesturen van de gedragslijn naar de Kamer wordt genomen, is de IABF voor ING op 26 januari 2009. De wijze waarop de Kamer over deze maatregel geïnformeerd is, leidt tot grote verontwaardiging bij de Kamer. In de gedragslijn staat immers:

Bij nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot het beleidskader voor de kredietcrisis, zal de Kamer, indien praktisch mogelijk, vooraf bij brief inhoudelijk worden geïnformeerd. Nieuwe ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld het eventueel inzetten van een geheel nieuw instrument of het uitbreiden van een nieuwe doelgroep.⁴

Aangezien al sinds december overleg gevoerd wordt op het ministerie over mogelijk ingrijpen in ING, heeft de minister de Kamer veel eerder kunnen informeren over het feit dat er iets op handen is voor ING. Op 3 februari 2009 vindt een debat plaats over de recente ontwikkelingen bij ING.⁵ In dit debat zegt de minister niet van plan te zijn de Kamer te informeren voordat een onderhandeling is afgerond.

Minister Bos: «Ik zeg het maar heel eerlijk, ik pieker er niet over om tijdens een ingewikkeld onderhandelingsproces met een beursgenoteerde instelling, waarbij ook talloze vertrouwenseffecten richting spaarders en depositohouders spelen, met de Kamer te gaan onderhandelen over dit soort zaken. Pas als het afgerond is en helder is wat de boodschap is, wordt duidelijk wat wij de Kamer wanneer kunnen vertellen. De Kamer informeren op een moment dat nog niets zeker is en alles kan mislukken, betekent alleen maar grotere risico's. Dat zou ik echt onverantwoord vinden.»⁵

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 83.

² Kamerstuk 31 371, nr. 79.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 79.

⁴ Kamerstuk 31 371, nr. 36.

⁵ Kamerstuk 31 371, nr. 241.

Tijdens ditzelfde debat dienen de leden Vendrik en Irrgang een tweede, scherper geformuleerde motie in, waarin de regering opgeroepen wordt «ervoor zorg te dragen dat de Kamer, uitgezonderd noodsituaties, tijdig en desnoods vertrouwelijk wordt geïnformeerd opdat oordeelsvorming mogelijk is alvorens de regering onherroepelijke besluiten neemt».¹ Deze motie wordt op 10 februari 2009 met algemene stemmen aangenomen. De tweede motie Vendrik/ Irrgang benadrukt dat de Kamer onder informeren niet enkel een aankondiging kort voorafgaand aan de persverklaring verstaat, maar dat het informeren tijdig dient te gebeuren, opdat de Kamer zich een oordeel kan vormen over op handen zijnde crisismaatregelen. Daarnaast maakt de motie een uitzondering voor noodsituaties, waardoor nu wel de voltallige Kamer zich achter de motie schaart. Op 23 maart 2009 reageert de minister van Financiën in een brief op de tweede motie Vendrik/ Irrgang:

- Zonder voorafgaand mandaat van de Kamer zullen bedragen voor bestaande instrumenten niet worden verhoogd of nieuwe maatregelen niet ingezet;
- Een uitzondering geldt als een nieuwe maatregel direct toegepast moet worden op één of meer concrete financiële instellingen en koersen marktgevoeligheid aan de orde is, dan zal informatie vertrouwelijk worden verstrekt aan de fractievoorzitters of financieel specialisten voor de bekendmaking, zoals voorgesteld is in de brief van 3 november 2008.
- Het expliciet voorafgaand vragen van een budgettair mandaat – en dit in alle openheid met de Kamer te bespreken – is dan niet haalbaar, want dat staat op gespannen voet met de noodzakelijk te betrachten vertrouwelijkheid. In voorkomende gevallen zal een vertrouwelijke briefing worden ingelast.
- De motie verklaart het kabinet derhalve als ondersteuning voor haar beleid.²

De brief van de minister is opnieuw een herhaling van de voorgestelde gedragslijn op 3 november en de toezegging van 3 december om niet zonder mandaat van de Kamer bedragen voor bestaande instrumenten te verhogen. Daarnaast komt, in tegenstelling tot de bewering van de minister, het tot dusver gevoerde beleid *niet* overeen met de tweede motie van Vendrik/Irrgang. De motie is juist ingediend uit onvrede met het gevoerde beleid, waarbij de Kamer niet tijdig geïnformeerd is over de crisismaatregelen.

Opmerkelijk is dat tijdens het algemeen overleg op 10 juni 2009, waarin de brief van de minister van Financiën besproken wordt, de Kamer de minister nauwelijks op deze bewering aanspreekt.³ De Kamer gaat kort in op de vraag hoe in de toekomst omgegaan zou moeten worden met vertrouwelijk overleg, maar richt het debat vervolgens op het gebruik van een parlementair voorbehoud en de wijziging van de Comptabiliteitswet.

De heer Bos: «Mij is nooit gewaar geworden dat de Kamer het onderling eens was over de manier waarop de informatievoorziening zou moeten plaatsvinden. Er was echt sprake van een groot meningsverschil in de Kamer, met name over de vraag wat je in het geval van vertrouwelijke informatievoorziening mag veronderstellen aan instemming of niet instemming van de kant van de Kamer en hoe je ermee omgaat als die instemming er niet is. Daarover is de Kamer nooit echt op één lijn gekomen. De debatten die tot dat moment waren gevoerd, gingen vooral over interventies, met name overtredingen van de Comptabiliteitswet als wij geld zouden

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 107.

² Kamerstuk 31 371, nr. 149.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 241.

uitgeven, zoals wij die gedaan hadden terwijl daar geen parlementair mandaat voor bestond. Ik heb de discussie met de Kamer tot op dat moment nooit betrokken op vertrouwelijk informeren in zijn algemeenheid als de situatie bij een individuele financiële instelling aan het veranderen is. Dat is dus wel een fors stuk verder al.»

Vraag: «Zo zou je die motie waarschijnlijk best kunnen lezen. Het is een beetje een kwestie van hoe je dat precies wilt doen en hoe ruimhartig je erin wilt zijn.»

De heer Bos: «Nee, echt niet. De hele discussie is steeds gegaan over maatregelen, de Comptabiliteitswet en geld uitgeven, niet over het op de hoogte houden van de Kamer van hoe het bij individuele financiële instellingen ging.»¹

Bijna een halfjaar later stuurt de minister op 18 december 2009 een brief met voorstellen tot het wijzigen van de Comptabiliteitswet naar de Kamer.² De Kamer neemt een notitie van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) over waarin de voor- en nadelen van de voorstellen van de minister worden toegelicht. De Kamer maakt deze notitie openbaar met het verzoek aan de minister hierop te reageren.³ Opnieuw bijna een half jaar later, in juni 2010 stuurt de minister de Kamer zijn reactie op de BOR-notitie.⁴ De reactie van de minister wordt in de procedurevergadering van de commissie Financiën besproken, waarop besloten wordt de gehele discussie desgewenst te betrekken bij de wijziging van de Comptabiliteitswet. Tot op heden, meer dan drie jaar nadat de Kamer de tweede motie Vendrik/Irrgang heeft aangenomen, is nog onbekend wanneer dit zal plaatsvinden.

Vraag: «Wat is er vervolgens gebeurd? Er waren inderdaad twee moties. U hebt een voorstel gedaan over een concrete commissie, maar er gebeurt verder niets, om het zo maar even samen te vatten.»

De heer Vendrik: «Dat klopt. Er is wel iets gebeurd, maar feitelijk is de constatering terecht dat een Kamermeerderheid niet heeft willen doorzetten op dit punt, en dus zijn wij ook nooit op dat punt gekomen. Vandaar mijn uitspraak: elke Kamer is zo sterk als zij zichzelf maakt, juist in deze situaties. Het feit dat het vertrouwelijk overleg amper of niet van de grond is gekomen, in ieder geval niet op de manier waarop ik dat gewenst had, heeft uiteindelijk maar één reden, namelijk dat een Kamermeerderheid er niet achteraan is gegaan en het niet heeft afgedwongen bij de minister van Financiën.»⁵

11.5.3 Conclusies toezichtvertrouwelijke informatie

Informatievoorziening naar de Kamer moet uitgangspunt zijn

De commissie is zich ervan bewust dat voor een goede uitoefening van de toezichtstaak vertrouwelijkheid van informatie een belangrijke rol speelt. De commissie is echter van mening dat, in die situaties waarin forse overheidsingrepen aan de orde zijn, informatievoorziening richting de Kamer het uitgangspunt moet zijn. In het geval de Staat uitgaven doet, moeten deze uitgaven zowel vooraf als achteraf kunnen worden gecontroleerd door de volksvertegenwoordiging, waarbij eventueel gekozen kan worden voor de weg van vertrouwelijk informeren. Naar het oordeel van de commissie weegt het belang van parlementaire controle in een dergelijke situatie zo zwaar dat niet zonder meer geweigerd kan worden

¹ Verslag openbaar verhoor de heer Bos, 5 december 2011.

² Kamerstuk 31 371, nr. 301.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 323.

⁴ Kamerstuk 31 371, nr. 342.

⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Vendrik, 7 november 2011.

toezichtvertrouwelijke informatie te verstrekken met een beroep op het belang van de Staat.

Debat tussen de minister en de Kamer over informatieverstrekking tijdens de crisis heeft niet tot concrete resultaten geleid

De commissie constateert dat de Kamer herhaaldelijk aandringt op afspraken over verbeterde informatievoorziening tijdens de kredietcrisis. De minister neemt geen concrete stappen om de Kamer in dit verzoek tegemoet te komen en houdt zich niet aan de gedragslijn die hij voorgelegd heeft aan de Kamer, waarin hij aangeeft nieuwe instrumenten en het ophogen van het bedrag van bestaande instrumenten vooraf aan de Kamer voor te leggen. Aan de andere kant concludeert de commissie dat de Kamer onvoldoende daadkracht heeft getoond in het debat met de minister van Financiën. De Kamer bereikt pas na de IABF-maatregel voor ING op 3 februari 2009 consensus over de vraag in welke situaties de Kamer vertrouwelijk geïnformeerd zou moeten worden. De commissie is van oordeel dat de Kamer zich vervolgens onvoldoende sterk maakt om uitvoering te laten geven aan de motie Vendrik/Irrgang, waarin het kabinet opgeroepen wordt (uitgezonderd noodsituaties) de Kamer tijdig te informeren, desnoods in vertrouwen. Besloten is de gehele discussie te betrekken bij de wijziging van de Comptabiliteitswet, maar ten tijde van afronding van dit rapport, meer dan drie jaar nadat de motie is ingediend, is nog onbekend wanneer dit zal plaatsvinden.