

HOOFDSTUK 14 VERANTWOORDING

14.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt door de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (hierna: commissie) verantwoording afgelegd over de onderzoeksaanpak. Daarnaast gaat de commissie in op de ervaringen met de eerste parlementaire enquête sinds de inwerkingtreding van de Wet op de parlementaire enquête 2008 (WPE 2008).

14.2 Onderzoeksaanpak

In het onderzoek zijn vijf fasen onderscheiden: literatuurstudie en dossieronderzoek, besloten voorgesprekken, de openbare verhoren, de eindrapportage en de afronding van het onderzoek. Op deze fasen wordt in deze paragraaf nader ingegaan.

Inwerkprogramma

De commissie is in november 2010 gestart met een inwerkprogramma om meer vertrouwd te raken met het onderwerp van het onderzoek. Tijdens dit inwerkprogramma zijn er diverse bijeenkomsten geweest van commissie en staf, waarbij deskundigen zijn uitgenodigd en waarbij door betrokken instellingen een aantal technische briefings is verzorgd. De informatie die de commissie heeft verkregen in deze bijeenkomsten is als achtergrondinformatie betrokken bij het onderzoek. In bijlage 7 is een overzicht opgenomen van de personen die de commissie tijdens het inwerkprogramma heeft gesproken.

Literatuurstudie

De commissie heeft gebruik gemaakt van drie verschillende typen bronnen: (i) openbare informatie zoals Kamerstukken, artikelen in wetenschappelijke tijdschriften, literatuur en artikelen verschenen in de media, (ii) informatie verkregen van het ministerie van Financiën, de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en (iii) documenten verkregen van derden zoals de betrokken financiële instellingen. Een overzicht van de bestudeerde openbare literatuur is opgenomen in de literatuurlijst (bijlage 8) van dit rapport. In bijlagen 9 en 10 is een overzicht opgenomen van de relevante Kamerstukken en Handelingen.

Op basis van artikel 6 van de WPE 2008 heeft de commissie een grote hoeveelheid informatie gevorderd bij de betrokken autoriteiten en financiële instellingen. Het betreft vooral afschriften van interne documenten zoals e-mails. Ook heeft de commissie op basis van artikel 5 van de WPE 2008 zogenoemde schriftelijke inlichtingen gevorderd. Dit betekent dat aan de autoriteiten en de financiële instellingen gevraagd is om bepaalde informatie te verzamelen en op een door de commissie gespecificeerde wijze ter beschikbaar te stellen. In totaal zijn bijna 700 ordners aan informatie verzameld.

Proces van informatieverstrekking

Bij het verkrijgen van informatie door de commissie moet een onderscheid gemaakt worden tussen het «verstrekken krijgen van informatie» en het «ter inzage krijgen van informatie». Onder verstrekken wordt verstaan dat de commissie fysiek de beschikking krijgt over bijvoorbeeld afschriften van documenten. De documenten berusten onder de commissie voor de duur van het onderzoek en worden door de commissie gearchiveerd.

Informatie die de commissie ter inzage krijgt, blijft eigendom van de «leverancier», berust niet onder de commissie en wordt niet in het archief van de commissie opgenomen.

Al voor de instelling van de enquêtemissie is de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (Tcofs) gestart met het overleg met het kabinet, DNB en de AFM over de informatievoorziening ten behoeve van het tweede deel van het onderzoek. De Tcofs heeft in juli 2010 de eerste verzoeken aan deze partijen gezonden om informatie beschikbaar te stellen.

Het proces om te komen tot een protocol met afspraken over de (wijze van) informatievoorziening door genoemde partijen en het uiteindelijk door de commissie verkrijgen van alle relevante informatie heeft vele maanden gekost. De commissie concludeert dat door de schoorvoetende medewerking door de autoriteiten een behoorlijke vertraging is ontstaan. Uiteindelijk zijn pas kort voor de besloten voorgesprekken in mei 2011 de laatste documenten geleverd, die al kort na de instelling van de commissie gevorderd zijn. De commissie betreurt dit.

De commissie heeft ook informatie gevorderd bij een aantal financiële instellingen, dat betrokken is geweest bij de onderzochte maatregelen. Het gaat om de volgende instellingen: ABN AMRO Bank N.V., ASR Nederland N.V., RBS N.V., RFS Holdings B.V., ING Groep N.V., AEGON N.V., Vereniging AEGON, SNS REAAL N.V. en Stichting Beheer SNS REAAL. Ook de informatievoorziening door deze instellingen heeft veel tijd in beslag genomen. Door ING Groep is een deel van de informatie ter inzage gegeven aan de commissie gedurende het onderzoek.

Een delegatie van de commissie heeft inzage gekregen in de notulen van ministerraden. Het kabinet heeft daarnaast geobjectiveerde samenvattingen van de relevante passages van de ministerraden vertrouwelijk verstrekt aan de commissie. Later in dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

Vertrouwelijkheid van informatie

Door het onderwerp van het onderzoek was vanaf het begin duidelijk dat de commissie te maken zou krijgen met de geheimhoudingsverplichting voor de financiële toezichthouders op basis van artikel 1:89 van de Wet op het financieel toezicht (Wft). De toezichthouders en de minister van Financiën hebben zich op deze geheimhoudingsbepaling beroepen. De commissie heeft zich vervolgens op het standpunt gesteld dat het belang van de parlementaire enquête, uitgedrukt in de verplichting tot medewerking uit de WPE 2008, voorrang moest krijgen boven de geheimhoudingsverplichtingen uit de Wft.

Dit heeft geleid tot een uitgebreide briefwisseling en een aantal gesprekken tussen de commissie en deze autoriteiten. De minister van Financiën (namens het kabinet), de president van DNB en de voorzitter van de AFM hebben ingestemd met het aan de commissie verstrekken van informatie. Zij hebben daarbij echter de, in hun ogen, toezichtvertrouwelijk informatie weggelaten. Deze beperking in de informatieverschaffing vormde een belemmering voor de commissie om gedegen onderzoek te doen. Zij heeft daarom opnieuw bij de autoriteiten aangedrongen op volledige medewerking.

Het kabinet heeft uiteindelijk de bereidheid getoond om verdere medewerking te verlenen. Deze medewerking is afhankelijk gemaakt van een voorlichting die medio februari 2011 door de minister van Financiën, mede op verzoek van DNB en de AFM, gevraagd is aan de Afdeling advisering van de Raad van State op grond van artikel 21a, eerste lid van de Wet op de Raad van State. De minister vroeg voorlichting over de spanning die is gesignaleerd tussen de mogelijke verstrekking van vertrouwelijke toezichtinformatie door de minister van Financiën, DNB en de AFM aan de commissie en de geheimhoudingsverplichtingen op grond van het op Europese richtlijnen gebaseerde stelsel van geheimhouding, neergelegd in artikel 1:89 en verder van de Wft. De Kamer is door de minister van Financiën geïnformeerd over de voorlichting.¹

Op 11 maart 2011 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State haar voorlichting uitgebracht.²

De afdeling adviseerde onder meer om gelet op het zwaarwegende belang van een adequate informatievoorziening voor de Staten-Generaal vanwege hun controlerende taak enerzijds, en de in het recht van de Europese Unie verankerde geheimhoudingsplicht ten aanzien van financiële instellingen anderzijds, tot een benadering te komen die zoveel als mogelijk aan beide belangen recht doet, zodanig dat die in lijn is met het recht van de Europese Unie alsook recht doet aan de constitutionele taak van de Staten-Generaal.

Naar aanleiding van deze voorlichting hebben het kabinet, DNB en de AFM besloten de commissie vertrouwelijke inzage te geven in de toezichtvertrouwelijke passages van documenten die al aan de commissie waren verstrekt. Hiertoe zijn door het ministerie van Financiën, DNB en de AFM datarooms ingericht, die op verzoek toegankelijk waren voor de commissie en de staf. De commissie blijft van oordeel dat alle informatie aan haar verstrekt had kunnen worden, maar heeft zich neergelegd bij de mogelijkheid tot inzage. Dit mede om te voorkomen dat er nog meer vertraging zou ontstaan. In Box 14.1 wordt nader ingegaan op het informatieprotocol met de autoriteiten.

Box 14.1 Informatieprotocol met autoriteiten

Met het kabinet is in december 2010 een informatieprotocol afgesloten, waarin afspraken zijn gemaakt over de (wijze van) informatievoorziening door het kabinet aan de commissie. Het is bij een parlementaire enquête gebruikelijk om een dergelijk informatieprotocol af te sluiten met het kabinet.

Het protocol (zie bijlage 14) bevat de afspraken tussen de enquêtecommissie en het kabinet betreffende het verstrekken van schriftelijke inlichtingen, het kennisnemen van onder het kabinet berustende documenten en mondelinge contacten buiten een verhoor. In het protocol is aansluiting gezocht bij het Protocol van afspraken voor onderzoek van de Kamer van 14 januari 2002.³ De afspraken in het protocol vormen een nadere uitwerking en invulling van de relevante bepalingen uit de WPE 2008. Zo bevat het protocol afspraken over de wijze waarop wordt omgegaan met vertrouwelijke informatie en de wijze waarop de commissie over deze informatie kan beschikken. Op grond van het protocol en ter waarborging van de vertrouwelijkheid heeft de commissie diverse maatregelen getroffen. De medewerkers van de commissie hebben, aanvullend aan de wettelijke geheimhoudingsverplichting voor ambtenaren, een

¹ Kamerstuk 31 980, nr. 38.

² Staatscourant 2011, nr. 5695.

³ Staatscourant 2002, nr. 37.

uitgebreide geheimhoudingsverklaring ondertekend en er is een nalevingsambtenaar aangesteld. Daarnaast zijn er extra beveiligingsmaatregelen genomen voor de werkplekken van de commissie en de staf.

DNB en de AFM beschikten over een grote hoeveelheid relevante, voornamelijk vertrouwelijke informatie. Beide partijen zouden zonder nadere afspraken naar verwachting slechts weinig informatie aan de commissie verstrekken. De commissie heeft om die reden besloten om ook met de toezichhouders een informatieprotocol af te sluiten.

Ten behoeve van de inzage in toezichtvertrouwelijke informatie zijn met het kabinet, DNB en de AFM in aanvulling op het protocol nadere afspraken gemaakt (zie bijlage 14). Ten slotte zijn in aanvulling op het protocol met DNB nog nadere afspraken gemaakt over de verstrekking van een digitale versie van de geleverde documenten (zie bijlage 14).

Besloten voorgesprekken

De commissie heeft gebruik gemaakt van het instrument van het besloten voorgesprek. De voorgesprekken hebben plaatsgevonden met personen die betrokken zijn geweest bij de onderzochte maatregelen. Dit instrument is nieuw in de WPE 2008, maar is qua opzet wel eerder toegepast bij parlementaire enquêtes. De WPE 2008 bevat een aantal bepalingen voor de besloten voorgesprekken. Zo bepaalt artikel 8 WPE 2008 dat de commissie geheimhouding moet bewaren over de inhoud van de voorgesprekken. Verder bepaalt de WPE 2008 dat de verslagen van de voorgesprekken niet in te zien zijn.

Het belangrijkste doel van de besloten voorgesprekken was de voorbereiding op de openbare verhoren. Daarnaast heeft de commissie de volgende doelen onderscheiden:

- het toetsen van bevindingen van eerder uitgevoerd onderzoek;
- het vergroten van kennis en inzicht in de materie;
- het vernemen van de informatie en mening van de verschillende actoren;
- het vergemakkelijken van de selectie van personen voor de openbare verhoren.

Op basis van de literatuurstudie en het dossieronderzoek is een selectie gemaakt van uit te nodigen personen voor de besloten voorgesprekken. In mei en juni zijn de meeste voorgesprekken gehouden en een aantal in de maanden daarna. Met een aantal personen zijn meerdere voorgesprekken gevoerd. Daarnaast zijn er ook twee voorgesprekken met meerdere personen gehouden. In totaal zijn 76 voorgesprekken gehouden met 71 personen. In bijlage 5 wordt een overzicht gegeven van de voorgesprekken.

De commissie is van mening dat mede door het besloten karakter, de voorgesprekken een waardevolle bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek.

Openbare verhoren

Op basis van de eerste twee fases van het onderzoek heeft de commissie haar bevindingen geanalyseerd en vervolgens een selectie gemaakt van op te roepen personen voor de openbare verhoren. Daarbij is het uitgangspunt gehanteerd dat een persoon alleen opgeroepen werd voor

een verhoor als er eerst een besloten voorgesprek had plaatsgevonden. In totaal zijn er 61 verhoren gehouden met 48 personen. Een aantal personen is voor meerdere verhoren opgeroepen. In de periode van 7 november tot 9 december 2011 zijn in totaal 54 verhoren gehouden met 46 personen. Op 25 en 27 januari 2012 zijn nog zeven openbare verhoren gehouden met acht personen over specifiek de aankoopkosten van de Nederlandse delen van Fortis. Een van de verhoren is met twee getuigen gevoerd. Alle verhoren hebben in de openbaarheid plaatsgevonden. In bijlage 4 wordt een overzicht gegeven van de verhoren.

Het doel van de openbare verhoren was:

- het verkrijgen van bevestiging van bepaalde feiten of hypothesen uit uitgevoerd onderzoek en uit de besloten voorgesprekken;
- tot inzicht en oordeelsvorming komen over de genomen crisismaatregelen, op basis waarvan aanbevelingen voor de toekomst gedaan kunnen worden;
- het publiekelijk vernemen van de mening van verschillende actoren;
- het bieden van gelegenheid tot openbare verantwoording.

De woordelijke verslagen van de openbare verhoren zijn in een bijlage bij dit rapport gevoegd en zijn al eerder ter inzage gelegd voor een ieder. In het rapport worden citaten uit de openbare verhoren gebruikt ter onderbouwing en/of verduidelijking.

Buitenlandse personen

De financiële crisis had een mondiaal karakter. Bij de onderzochte casussen zijn diverse buitenlandse personen en instellingen betrokken in het bijzonder uit België en IJsland. De commissie heeft alle naar haar oordeel voor het onderzoek relevante personen uitgenodigd voor een voorgesprek en opgeroepen voor een openbaar verhoor. In bijlage 6 is een overzicht opgenomen van deze in totaal 21 personen.

In de meeste gevallen is de uitnodiging van de commissie door de buitenlandse getuige of deskundige afgewezen. De commissie heeft op diverse manieren geprobeerd betrokkenen te overtuigen van het belang van hun bijdrage aan het onderzoek van de commissie. Er is veelvuldig contact gelegd en aangedrongen op medewerking, waarbij tevens gebruik is gemaakt van de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging. De commissie betreurt het dat slechts door enkele buitenlandse personen medewerking is verleend. Door bijna alle buitenlandse personen is aangegeven dat ze niet willen meewerken, omdat zij daartoe niet verplicht kunnen worden. Een aantal van hen heeft daarnaast gewezen op juridische bezwaren vanuit de nationale wetgeving of op de drukke agenda.

Archief

Bij het archiveren van de onder de commissie berustende documenten, is door de commissie afgewogen welke informatie als openbaar en welke als vertrouwelijk moest worden geclassificeerd. De commissie hecht groot belang aan het uitgangspunt van de WPE 2008 dat door haar gebruikte informatie na afronding van het onderzoek zo veel mogelijk voor een ieder beschikbaar komt.

De commissie heeft om deze reden van transparantie vanaf het begin van het onderzoek uitgebreid overleg gevoerd met de «leveranciers» van door de commissie gevorderde informatie. Dit heeft niet altijd geleid tot het door de commissie gewenste resultaat. Een groot deel van de aan de

commissie verstrekte informatie is, met een beroep op een verschoningsgrond uit de WPE, aangemerkt als vertrouwelijk.

De commissie is van mening dat niet in alle gevallen terecht een beroep is gedaan op een verschoningsgrond. De commissie heeft uiteindelijk een afweging gemaakt tussen het belang van transparantie en het belang van een zo volledig mogelijk onderzoek. De commissie heeft er voor gekozen dit laatste belang te laten prevaleren en daarmee aanvaard dat een groot deel van de onder haar berustende informatie na afronding van de enquête niet in de openbaarheid zal komen. De commissie heeft de mogelijkheid om op basis van artikel 40 WPE 2008 beperkingen te stellen aan de openbaarheid van informatie. Om het vertrouwelijke karakter van de gevorderde informatie te handhaven heeft de commissie besloten deze beperking toe te passen bij een groot deel van de verstrekte informatie. Zij stelt tevens beperkingen aan voor intern beraad in de commissie opgestelde documenten.

Informatie die de commissie heeft ontvangen naar aanleiding van hetgeen in de besloten voorgesprekken is opgemerkt, is toegevoegd aan het verslag van het betreffende voorgesprek. Conform artikel 8, lid 3 en artikel 40, lid 2 van de WPE 2008 bewaart de commissie geheimhouding over deze voorgesprekken en zijn beperkingen gesteld aan de openbaarheid van de verslagen van de voorgesprekken, waardoor niemand meer inzage heeft in deze verslagen.

De commissie heeft gedurende de onderzoeksperiode en voornamelijk gedurende de periode van de openbare verhoren enkele honderden brieven en e-mailberichten ontvangen, waarbij het initiatief bij de afzender lag. Het gaat hierbij dus niet om gevorderde informatie. Hoewel het voor de commissie onmogelijk was om op alle brieven en e-mailberichten inhoudelijk in te gaan, heeft de commissie alle ontvangen relevante informatie betrokken bij het onderzoek en bij de oordeelsvorming. Alle brieven zijn opgenomen in het archief van de commissie, waarbij de commissie beperkingen heeft gesteld aan de openbaarheid van deze informatie, mede in het belang van de brievenrijvers.

In artikel 38 WPE 2008 is bepaald dat onder de commissie berustende documenten de dag na de aanbieding van het rapport aan de Kamer, ter inzage beschikbaar zijn voor alle Kamerleden. Alle door de commissie gevorderde documenten waaraan zij geen beperkingen heeft gesteld, zijn een dag na publicatie ter inzage voor een ieder.¹ Nadat de commissie verantwoording heeft afgelegd aan de Kamer over haar werkzaamheden wordt het archief van de commissie overgedragen aan de Kamer. De commissie acht het wenselijk dat de Kamer de beperkingen die door de commissie aan de openbaarheid zijn gesteld, handhaaft.

Afronding onderzoek

De commissie heeft haar onderzoek afgerond in bijna 17 maanden. De kosten voor de parlementaire enquête blijven naar verwachting binnen het begrote bedrag van 1,8 miljoen euro. De commissie rekent op een spoedige behandeling van het rapport door de Kamer. Het is de eerste parlementaire enquête onder de WPE 2008. Het is daarnaast negen jaar geleden dat de Kamer een parlementaire enquête heeft gehouden. De commissie heeft om deze redenen een aantal aspecten met betrekking tot het proces van de parlementaire enquête beschreven waar ze ervaring mee heeft opgedaan. Daarnaast heeft de commissie ervaren dat de bestaande organisatie van de Kamer niet optimaal is ingericht voor een

¹ Artikel 39 WPE 2008.

project als een parlementaire enquête. Kort na de publicatie van het rapport brengt de commissie hierover verslag uit aan het Presidium van de Kamer.

Extern onderzoek

De commissie heeft voor het casuonderzoek naar de maatregelen gericht op ING een aantal vragen voorgelegd aan BDO Accountants & Belastingadviseurs B.V. Deze betroffen de Illiquid Assets Backup Facility (IABF), zoals in 2009 door ING overeengekomen met de Nederlandse Staat, en meer in het bijzonder de behandeling van de Alt-A-portefeuille van ING Direct US onder de Amerikaanse boekhoudregels. Gezien het specialis-tische onderwerp vond de commissie het noodzakelijk om hiervoor de specifieke kennis in te schakelen van een accountantskantoor. Om de onafhankelijkheid van het onderzoek te garanderen is daarbij gekozen voor een kantoor dat niet op enigerlei wijze bij de casus betrokken is geweest. De rapportage van BDO is bijgevoegd in bijlage 11. De resultaten van dit externe onderzoek zijn meegenomen in het hoofdstuk over ING.

Kwaliteitsborging

Om de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen heeft de commissie in navolging van het eerste deel van het onderzoek door de Tcofs een klankbordgroep ingesteld. De klankbordgroep heeft regelmatig met de commissie gereflecteerd en geadviseerd over de (tussen-) resultaten van het onderzoek.

De klankbordgroep bestaat uit:

- de heer prof. dr. A.W.A. Boot, hoogleraar in ondernemingsfinanciering en financiële markten, Universiteit van Amsterdam;
- de heer prof. dr. H.A. Benink, hoogleraar Banking and Finance, Universiteit van Tilburg;
- de heer drs. J.C. Kragt;
- de heer prof. mr. dr. E.R. Muller, hoogleraar Veiligheid en Recht, Universiteit van Leiden.

De commissie heeft zich juridisch laten bijstaan door Van der Feltz advocaten. Zij hebben een aantal adviezen uitgebracht gedurende het onderzoek.

Ter voorbereiding op de voorgesprekken en de openbare verhoren heeft de commissie zich laten bijstaan door twee trainers van het Studie-centrum Rechtspleging, mevrouw mr. M. E. Leijten en de heer mr. R.M. Kooijmans.

Afstemming met de vaste commissie voor Financiën

Het onderzoeksterrein van de commissie was en is nog volop in beweging. Er hebben zich steeds nieuwe ontwikkelingen rond de maatregelen en in de financiële sector voorgedaan, terwijl ook regelgevers en toezichhouders regelmatig voorstellen hebben gedaan en aanvullende maatregelen hebben getroffen. Voor een goede uitvoering van het onderzoek zijn de afspraken gehandhaafd die de Tcofs had met de vaste commissie voor Financiën over (mogelijke) samenloop van werkzaamheden. Uitgangspunt hierbij was dat de enquêtecommissie het voortouw had daar waar het ging over evaluatie van of reflectie op de onderzochte maatregelen en de vaste commissie bij actuele zaken of direct te treffen maatregelen. Vanzelfsprekend is zoveel als mogelijk rekening gehouden met de actualiteit, zeker als het gaat om het formuleren van lessen voor de toekomst.

14.3 Samenstelling staf

De staf van de commissie bestaat uit ambtenaren van de Kamer, gedetacheerde ambtenaren en extern geworven medewerkers. Ook heeft de commissie een externe voorlichter aangetrokken vanaf het moment dat met de openbare verhoren werd gestart.

De samenstelling van de staf is als volgt:

- de heer ir. G.F.C. van Leiden, griffier
- mevrouw drs. N.H.C. Koot, onderzoekscoördinator
- de heer J.F.P.M. van de Wiel MSc, adjunct-griffier en stafmedewerker onderzoek
- de heer ir. C.H. Beun MTD., stafmedewerker onderzoek
- de heer drs. J.D.D. Daemen, stafmedewerker onderzoek
- de heer drs. R. Grandia, stafmedewerker onderzoek
- mevrouw drs. M. Harpe, stafmedewerker onderzoek
- de heer M.J.H. Kruithof BSc., stafmedewerker onderzoek
- de heer dr. J.J.G. Lemmen, stafmedewerker onderzoek
- de heer mr. drs. T.W.M. van der Sanden, stafmedewerker onderzoek
- mevrouw L. Vissenberg MSc., stafmedewerker onderzoek
- mevrouw mr. B. van Mourik, jurist
- de heer R.F.A.M. Starrenburg, informatiespecialist
- mevrouw drs. V.S. Mokiem, commissieassistent
- de heer R. Sebes, voorlichter

De volgende personen hebben tijdelijk deel uitgemaakt van de staf: mevrouw mr. E.B. Pronk, mevrouw mr. D. Brugman, mevrouw M. Rotermundt, mevrouw M. van Stavereen, mevrouw A. van Willigen en de heer D. van der Houwen. Daarnaast hebben de Kamerbodes mevrouw M.C. de Meijer en mevrouw I. Gijselman de commissie bijgestaan tijdens de vele vergaderingen, voorgesprekken, verhoren en andere bijeenkomsten.

De commissie is bij het onderzoek, de voorgesprekken en de verhoren ondersteund door een groot aantal medewerkers van de interne diensten als Bodedienst en Postzaken, Dienst Verslag en Redactie, Facilitaire Dienst, Restaurantbedrijf, Beveiligingsdienst, Dienst Automatisering, Stafdienst Voorlichting, Dienst Communicatie, Stafdienst Personeel & Organisatie, Stafdienst Financieel-Economische Zaken, Dienst Informatievoorziening, Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, de Griffie en de Diensten Commissie-ondersteuning. De commissie is alle medewerkers die haar hebben ondersteund tijdens de vele werkzaamheden en bijeenkomsten zeer erkentelijk.

14.4 Ervaringen met de WPE 2008 en het Reglement van Orde

De Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel is de eerste enquêtecommissie die werkt met de WPE 2008 sinds de inwerkingtreding van deze wet op 1 april 2008. De ervaringen met eerdere parlementaire enquêtes, waarvan de laatste Bouwnijverheid (2002) en Srebrenica (2003), zijn de basis geweest voor de nieuwe wet. De commissie is in het kader van dit onderzoek geconfronteerd met een aantal onduidelijkheden dat betrekking heeft op de WPE 2008, het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvO) en de Regeling parlementair en extern onderzoek. Aanvullend op de eerdere paragrafen in dit hoofdstuk en de problematiek rond de toezichtvertrouwelijkheid (zie hoofdstuk 11) worden deze zaken besproken en worden mogelijke oplossingen aangedragen.

In de eerste plaats komt een aantal zaken aan de orde dat betrekking heeft op specifieke bepalingen in de WPE 2008. In de tweede plaats wordt ingegaan op meer algemene onderwerpen in het kader van het proces van de parlementaire enquête. In de derde plaats wordt aandacht besteed aan het RvO en de Regeling parlementair en extern onderzoek. De commissie beveelt de Kamer aan om, gelet op de ervaringen van de commissie die in dit hoofdstuk worden beschreven, te kijken naar mogelijke verbeteringen en aanscherpingen van de Wet op de parlementaire enquête 2008 en het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

Informatieverschaffing (artikelen 5 en 6 WPE 2008)

De WPE 2008 bevat geen expliciete regeling over het vertrouwelijk verstrekken van informatie. Uitgangspunt in de wet is dat de informatie zonder beperkingen (openbaar) aan de commissie wordt verstrekt of dat deze met een beroep op een in de WPE 2008 genoemde verschoningsgrond niet wordt verstrekt. Dit neemt niet weg dat er afspraken kunnen worden gemaakt over het met beperkingen (vertrouwelijk) verstrekken van informatie aan een enquêtecommissie. In de memorie van toelichting bij de WPE 2008 wordt hierover opgemerkt dat het in de praktijk voorkomt dat bewindspersonen met een beroep op het belang van de Staat informatie vertrouwelijk aan enquêtecommissies verschaffen. Afspraken hierover kunnen worden vastgelegd in een informatieprotocol, hetgeen ook gebeurd is in het kader van deze enquête. De commissie merkt op dat, omdat veel vertrouwelijke informatie bij de toezichthouders DNB en AFM berustte, het voor de hand lag om ook met deze partijen een dergelijk protocol af te sluiten. Zonder een dergelijk protocol van afspraken zou de commissie naar alle waarschijnlijkheid niet over de benodigde informatie hebben kunnen beschikken.

Zoals beschreven in paragraaf 14.1 is op basis van de protocollen maar een beperkt deel van de informatie zonder beperkingen (openbaar) aan de commissie verstrekt. Dat wil zeggen dat slechts een klein deel van de onder de commissie berustende documenten na aanbieding van het rapport aan de Kamer, voor een ieder ter inzage zal komen. Daarnaast heeft de commissie moeten aanvaarden dat zij een belangrijk deel van de relevante informatie slechts heeft kunnen inzien. Dit betreft de informatie die valt onder de geheimhoudingsverplichting van artikel 1:89 van de Wet op het financieel toezicht.

De commissie meent dat het feit dat slechts een klein deel van de door de commissie in haar onderzoek gebruikte informatie in de openbaarheid kan komen te weinig recht doet aan het gewicht van het instrument van de parlementaire enquête, waarbij openbare informatieverschaffing en verantwoording essentieel zijn.

Onverminderd het bovenstaande kan over de wijze van informatieverschaffing een aantal opmerkingen worden gemaakt over de artikelen 5 en 6 WPE 2008. Op grond van deze artikelen bepaalt de commissie de wijze waarop documenten en schriftelijke inlichtingen worden verstrekt, die door haar worden gevorderd. In de praktijk wordt de commissie gedwongen in de positie van vragende partij, waardoor een bepaalde afhankelijkheid ontstaat ten opzichte van de leverancier van de informatie. Zo is het regelmatig voorgekomen dat informatie niet op de door de commissie voorgestelde wijze of binnen de door de commissie gestelde termijn werd verschaft.

Geheimhouding over besloten voorgesprek (artikel 8, derde lid WPE 2008)

Op basis van artikel 8, derde lid, WPE 2008, zijn de leden van een enquêtecommissie verplicht geheimhouding te bewaren over hetgeen hen tijdens het voorgesprek ter kennis komt. Voor degenen met wie een voorgesprek wordt gehouden, geldt deze geheimhoudingsverplichting niet. De commissie is van oordeel dat ook degene met wie een besloten voorgesprek wordt gevoerd geheimhouding dient te bewaren over de inhoud van het voorgesprek. De commissie is zich bewust van het feit dat een algehele geheimhoudingsverplichting op gespannen voet staat met de verplichting die ondergeschikten veelal hebben jegens hun werkgever. Zo is het in het kader van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid van belang dat ambtenaren informatie, welke tijdens het besloten voorgesprek met de commissie is gewisseld, kunnen delen met de bewindspersoon. De commissie is dan ook voorstander van een geheimhoudingsverplichting die betrekking heeft op andere terreinen dan de werkring van de personen met wie een voorgesprek wordt gehouden.

Ondertekening verslagen voorgesprekken (artikel 8, vierde lid WPE 2008) en verslagen openbare verhoren (artikel 11, derde lid WPE 2008)

Op basis van artikel 8, vierde lid, WPE 2008 en artikel 11, derde lid, WPE 2008, moeten verslagen van besloten voorgesprekken en openbare verhoren worden ondertekend door zowel de voorzitter of een andere persoon uit de commissie als door de persoon die door de commissie is gehoord. Het betreft in de regel woordelijke verslagen. In de memorie van toelichting bij de WPE wordt de ondertekening in verband gebracht met een eventuele strafrechtelijke procedure wegens meened. Indien een verslag door degene die is verhoord is ondertekend wordt in ieder geval voorkomen dat er verschil van mening bestaat tussen de enquêtecommissie en de betrokken persoon over hetgeen tijdens een verhoor is verklaard.

In de praktijk blijken deze bepalingen in de WPE 2008 te zorgen voor een tweetal problemen. Ten eerste duurt het soms erg lang voordat een verslag ondertekend wordt en kan de commissie daardoor formeel nog geen definitieve status geven aan het verslag. Bij openbare verhoren speelt nog een tweede aspect. Iedereen heeft kennis kunnen nemen van datgene wat in het openbaar verhoor is gezegd en ook bestaat er beeldmateriaal van het verhoor. Desondanks kan het (woordelijk) verslag niet kort na een verhoor worden vastgesteld en gepubliceerd zonder ondertekening door de getuige.

De commissie is van mening dat een regeling betreffende de ondertekening van de verslagen van besloten voorgesprekken en openbare verhoren onderdeel moet blijven van de WPE 2008. Het is naar het oordeel van de commissie wel wenselijk om bij de verslagen van openbare verhoren een termijn op te nemen waarbinnen de verslagen ondertekend moeten worden. Overschrijding van deze termijn zou eventueel gekoppeld kunnen worden aan een systeem van stilzwijgende instemming met de inhoud van het verslag. Een dergelijke werkwijze kan ervoor zorgen dat de verslagen van de openbare verhoren sneller kunnen worden gepubliceerd en daarmee sneller beschikbaar zijn voor een ieder.

Tussenkomst van de minister-president of de betrokken minister (artikel 16 WPE 2008)

In artikel 16, eerste lid, WPE 2008, is bepaald dat een gewezen minister of staatssecretaris ten aanzien van informatie die betrekking heeft op de periode van zijn ambtsvervulling, uitsluitend door tussenkomst van de

minister-president medewerking kan verlenen aan een vordering van documenten of schriftelijke inlichtingen van de commissie. In artikel 16, tweede lid, WPE 2008, is verder aangegeven dat een ambtenaar die werkzaam is of is geweest voor een minister, alleen door tussenkomst van de betrokken minister medewerking kan verlenen aan een vordering van schriftelijke inlichtingen of documenten door de commissie. De achtergrond van deze bepalingen is dat de continuïteit van het regeringsbeleid, respectievelijk de ministeriële verantwoordelijkheid in de weg zou kunnen staan aan rechtstreekse informatieverschaffing door de gewezen minister respectievelijk ambtenaar aan de commissie. In de beginfase van het onderzoek hebben deze bepalingen ook geen problemen opgeleverd. De commissie heeft in de beginfase via de minister-president en via de minister van Financiën informatie gevorderd. Wel is onduidelijkheid ontstaan in de fase dat de commissie een directer contact heeft met een gewezen minister of een ambtenaar. In het kader van de besloten voorgesprekken is het voorgekomen dat door een gewezen minister of ambtenaar de toezegging werd gedaan om nog nadere informatie beschikbaar te stellen. Deze informatie werd veelal rechtstreeks aan de commissie verstrekt, zonder tussenkomst van de minister-president respectievelijk de minister van Financiën. Naar aanleiding van uitspraken die werden gedaan in het kader van de openbare verhoren is het voorgekomen dat gewezen ministers en ambtenaren de commissie op eigen initiatief rechtstreeks informatie verschafte. In deze gevallen heeft de commissie de minister-president respectievelijk de minister van Financiën geïnformeerd dat de ontvangen informatie officieel gevorderd werd. Hiermee is de mogelijkheid voor de betrokken bewindspersoon geboden om tussenbeide te komen. In alle gevallen is medewerking verleend, maar door alle betrokkenen wordt geconstateerd dat artikel 16 onvoldoende duidelijkheid biedt in de hierboven beschreven gevallen.

Inzage in de stukken van de ministerraad (artikel 20 WPE 2008)

Op basis van artikel 20, eerste lid, WPE 2008 bestaat er geen verplichting voor het kabinet om informatie aan de commissie te verstrekken over de beraadslagingen in een vergadering van de ministerraad. Wel moet op basis van artikel 20, tweede lid, WPE 2008 aan de commissie op haar vordering informatie worden verstrekt over de in die vergadering genomen beslissingen en de gronden waarop zij berusten. Er bestaat voor een enquêtecommissie geen inzagerecht in de notulen van de ministerraad, al kan een ministerraad zelf besluiten een enquêtecommissie toch inzage te verlenen.¹

De commissie constateert dat het kabinet in de meeste gevallen op constructieve wijze tegemoet is gekomen aan de verzoeken van de commissie. Zo heeft de commissie bij het kabinet informatie gevorderd en verkregen over de discussie en de besluitvorming in het kabinet over de crisismaatregelen. Verder heeft het kabinet geobjectiveerde samenvattingen van de relevante passages van de ministerraden vertrouwelijk aan de commissie verstrekt en heeft de commissie inzage gekregen in de notulen van de betreffende ministerraden. Het kabinet heeft voor deze parlementaire enquête het standpunt ingenomen dat slechts een delegatie van de commissie, bestaande uit de voorzitter, de ondervoorzitter en de griffier, de mogelijkheid krijgt tot inzage in de notulen van de ministerraad. Het argument daarbij was dat er geen inzagerecht is. Verder heeft het kabinet aangegeven dat dit een uitzondering is zonder precedentwerking naar de toekomst. De commissie is van mening dat alle leden van een parlementaire enquêtecommissie op gelijke wijze gebruik moeten kunnen maken van de mogelijkheid tot inzage.

¹ Memorie van toelichting bij de WPE 2008, Kamerstuk 30 415, nr. 6, p. 41/42.

Vertrouwelijkheid besloten voorgesprekken (artikelen 38, 39 en 40 WPE 2008)

Met ingang van de dag nadat de commissie haar rapport aan de Kamer aanbiedt, kan een ieder de documenten die onder de commissie berusten inzien, voor zover de commissie geen beperkingen heeft gesteld aan de openbaarheid. Het door de commissie stellen van beperkingen aan de openbaarheid van bepaalde documenten gebeurt op basis van artikel 40 WPE 2008. Op basis van artikel 40, tweede lid, sub e, WPE 2008 is de commissie onder andere verplicht beperkingen aan de openbaarheid van een verslag van een voorgesprek te stellen. Verslagen van besloten voorgesprekken hebben dus ook na afloop van de enquête een vertrouwelijk karakter. De verslagen kunnen na afloop van de enquête ook niet worden ingezien door Kamerleden. Met betrekking tot vertrouwelijke documenten hebben Kamerleden na afloop van de enquête immers alleen recht op inzage in gevorderde documenten (artikel 38, eerste lid, WPE 2008). Gelet op het gegeven dat het bij een verslag van een besloten voorgesprek niet gaat om een gevorderd document, bestaat er voor de Kamer dus geen recht op inzage. Opmerkelijk in dit verband is dat de Kamer vervolgens kan besluiten om de vertrouwelijkheid van een besloten voorgesprek op te heffen. Op basis van artikel 39, tweede lid, WPE 2008, is het de Kamer immers toegestaan een op grond van artikel 40 WPE gestelde beperking aan de openbaarheid op te heffen. Het is de vraag of dit de bedoeling is geweest van de wetgever. Het is een bewuste keuze geweest de verslagen van de besloten voorgesprekken, ook na afloop van de parlementaire enquête, voor iedereen buiten de kring van de commissie geheim te houden.¹ Het ligt dan ook in de rede dat de Kamer de vertrouwelijkheid van het verslag van het besloten voorgesprek niet alsnog opheft. In dit verband kan verder worden opgemerkt dat de mogelijkheid voor de Kamer om door de commissie gestelde beperkingen aan de openbaarheid van documenten op te heffen, een belangrijk argument vormde voor de autoriteiten om de commissie slechts inzage te verlenen in toezichtvertrouwelijke informatie, in plaats van deze aan de commissie te verstrekken.

De parlementaire enquête en de medewerking van buitenlanders en Eurocommissarissen

De commissie heeft in het kader van deze parlementaire enquête een aantal buitenlanders opgeroepen voor een openbaar verhoor. Zoals al eerder beschreven gaven de meeste personen aan hieraan niet mee te willen werken. Wel is met een aantal buitenlanders een besloten voorgesprek gehouden en is van een aantal van hen schriftelijke inlichtingen verkregen. Op basis van de WPE 2008 is het niet mogelijk om buitenlanders die niet in Nederland verblijf houden te verplichten tot medewerking. Ondanks het feit dat het geen belemmeringen heeft opgeleverd voor het verdere verloop, betreurt de commissie de beperkte bereidheid tot medewerking. De commissie constateert dat het voor de beeldvorming goed was geweest als met deze personen een openbaar verhoor was gehouden. Het ging immers om mensen die in het kader van de crisis een hoofdrol vervulden. De commissie zou de Kamer dan ook willen aansporen om te zoeken naar internationale mogelijkheden om de bereidheid van buitenlanders tot medewerking aan parlementaire onderzoeken of parlementaire enquêtes te vergroten. Hierbij kan worden gedacht aan bilaterale afspraken met bijvoorbeeld buurlanden of afspraken in het kader van de Benelux.

In het kader van deze parlementaire enquête heeft de commissie medewerking gevorderd van Eurocommissaris Kroes. Zij was ten tijde van

¹ Kamerstuk 30 415, nr. 6, p. 88.

de crisis Eurocommissaris mededinging. Mevrouw Kroes heeft zich altijd op het standpunt gesteld dat zij niet kon worden verplicht tot medewerking uit hoofde van haar functie als Eurocommissaris. De commissie heeft echter altijd volgehouden dat zij alleen al op grond van haar Nederlandse nationaliteit verplicht is mee te werken aan het onderzoek. Wel heeft de commissie haar geheimhoudingsverplichting op basis van artikel 339 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gerespecteerd. Met mevrouw Kroes hebben een besloten voorgesprek en een openbaar verhoor plaats gevonden. Op basis van de verkregen informatie, mede uit de openbare verhoren, heeft de commissie inzicht gekregen in het optreden van de Europese Commissie. De commissie stelt vast dat Eurocommissarissen geen algemene verplichting hebben te verschijnen voor parlementaire onderzoekscommissies en parlementaire enquêtemissies op het niveau van de lidstaten. De commissie constateert dat Europese regelgeving een steeds belangrijkere rol speelt in de EU-lidstaten en is van mening dat er ook in het kader van een parlementaire enquête de behoefte bestaat inlichtingen te verkrijgen van politieke spelers op het niveau van de Europese Unie.

Het Reglement van Orde en de parlementaire enquête

In het Reglement van Orde van de Tweede Kamer wordt veel aandacht besteed aan de bevoegdheden van vaste commissies en andere commissies. Op basis van artikel 140 kan de Kamer een afzonderlijke regeling opstellen over de besluitvorming betreffende de totstandkoming van en betreffende andere onderwerpen met betrekking tot parlementair onderzoek, waaronder een parlementaire enquête. De Kamer heeft dit gedaan met de «Regeling parlementair en extern onderzoek». Deze regeling richt zich echter vooral op parlementair onderzoek en stelt minder regels ten aanzien van de parlementaire enquête. Opvallend is dat met betrekking tot de bevoegdheden van tijdelijke commissies die belast zijn met parlementair onderzoek aansluiting wordt gezocht bij het Reglement van Orde, terwijl dit voor enquêtemissies niet direct het geval is. Voor de bevoegdheden van parlementaire enquêtemissies wordt verwezen naar de WPE 2008. In de WPE 2008 staan echter alleen de bijzondere bevoegdheden genoemd en worden geen regels gegeven over de interne werkwijze en het instrumentarium van enquêtemissies, zoals het Reglement van Orde van de Tweede Kamer dit doet voor onder andere de vaste commissies. Zo wordt in artikel 9, tweede lid, WPE 2008, bijvoorbeeld genoemd dat getuigen of deskundigen alleen gehoord kunnen worden, indien ten minste drie leden van de commissie aanwezig zijn. Een dergelijk quorum ontbreekt echter voor andere activiteiten en de interne besluitvorming van de commissie.

Zoals al eerder aangegeven beveelt de commissie de Kamer aan om, gelet op de ervaringen die in dit hoofdstuk worden beschreven, te kijken naar mogelijke verbeteringen en aanscherpingen van de Wet op de parlementaire enquête 2008 en het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.