

HOOFDSTUK 2 INLEIDING

2.1 Aanleiding onderzoek

Tegen de achtergrond van de financiële crisis die sinds 2007 speelt en de door de overheid genomen maatregelen heeft de Tweede Kamer op 23 juni 2009 besloten tot het uitvoeren van een parlementair onderzoek naar de ontwikkelingen, incidenten en overheidsmaatregelen in het financiële stelsel.¹ Het onderzoek is uitgevoerd in twee delen.

Het eerste deel van het onderzoek is op 10 mei 2010 door de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (hierna: Tcofs) afgesloten met het rapport *Verloren Krediet: eindrapport parlementair onderzoek financieel stelsel* (hierna: *Verloren krediet*).² In het rapport worden de oorzaken van de turbulente ontwikkelingen, de structurele problemen en de in het verleden genomen maatregelen in het financiële stelsel in kaart gebracht. Op basis hiervan zijn aanbevelingen gedaan voor verdere structurele verbetering van het stelsel.

Op 16 november 2010 heeft de Kamer de opdracht vastgesteld voor de parlementaire enquête, het tweede deel van het onderzoek. Om de opdracht uit te voeren werd de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (hierna: commissie) ingesteld, bestaande uit zeven leden.³ De parlementaire enquête richt zich op de beoordeling van de crisismaatregelen die de Nederlandse overheid heeft genomen om de acute problemen in het Nederlandse financiële stelsel te bestrijden. Het voorliggende rapport is het resultaat van het onderzoek van de commissie.

2.2 Samenstelling commissie

De leden van de commissie zijn door de betreffende fracties voorgedragen. Tijdens de constituerende vergadering van de commissie op 16 november 2010 heeft de commissie het lid De Wit tot voorzitter en het lid Neppérus tot ondervoorzitter gekozen.

De commissie bestaat ten tijde van de aanbidding van dit rapport uit de volgende leden:

- de heer mr. J.M.A.M. de Wit (SP), voorzitter
- mevrouw mr. H. Neppérus (VVD), ondervoorzitter
- mevrouw drs. R.A. Vermeij (PvdA)
- de heer M.C. Haverkamp (CDA)
- mevrouw drs. F. Koşer Kaya (D66)
- de heer ir. H.J. Grashoff (GroenLinks)

De heer D.J.G. Graus (PVV) is tot 9 november 2011 lid geweest van de commissie. Op verzoek van de heer Graus heeft de Kamer zijn lidmaatschap beëindigd. Er is door de Kamer geen nieuw lid benoemd.

De heer ir. B.A.M. Braakhuis MBA (GroenLinks) is tot 13 januari 2011 lid geweest van de commissie. Op verzoek van de GroenLinks-fractie heeft de Kamer besloten zijn lidmaatschap te beëindigen en de heer ir. H.J. Grashoff als zijn vervanger te benoemen.

¹ Kamerstuk 31 980, nr. 1.

² Kamerstuk 31 980, nr. 3–7.

³ Kamerstuk 31 980, nr. 15.

2.3 Onderzoeksopdracht

Op 10 mei 2010 heeft de Tcofs haar rapport Verloren krediet aangeboden aan de Kamer¹ en daarmee het eerste deel van het onderzoek afgerond. Vervolgens heeft de Tcofs een onderzoeksvoorstel uitgewerkt voor het tweede deel van het onderzoek. Zij heeft dit voorstel voorgelegd aan de Kamer, met inbegrip van de aanbeveling om dit tweede deel uit te laten voeren door een parlementaire enquêtecommissie.

Op 16 november 2010 heeft de Kamer dit onderzoeksvoorstel aangenomen.² Daarin is uiteengezet dat de Parlementaire Enquête Financieel Stelsel als algemene doelstelling heeft een bijdrage te leveren aan het adequaat laten functioneren van het financiële stelsel in het algemeen en in Nederland in het bijzonder. De Kamer heeft ook een specifieke doelstelling vastgesteld:

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

Op basis van deze doelstelling is de probleemstelling voor de parlementaire enquête geformuleerd:

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

De Kamer heeft vervolgens de volgende globale onderzoeksvragen vastgesteld:

1. Beschrijving van de crisissituatie en de reacties daarop
 - Wat heeft zich bij de overheid en betrokken instanties afgespeeld in de aanloop naar de crisismaatregelen?
 - Hoe zijn de maatregelen, die de overheid heeft genomen om de acute problemen in het financiële stelsel te bestrijden, tot stand gekomen en geïmplementeerd?
 - Wat waren de gevolgen van de genomen maatregelen?
2. Analyse, verantwoording en beoordeling
 - In hoeverre waren de maatregelen noodzakelijk, proportioneel en adequaat?
 - In hoeverre is de totstandkoming en implementatie van de maatregelen zorgvuldig verlopen, waaronder de verantwoording richting Kamer?
 - In hoeverre hebben de betrokken instanties zorgvuldig gehandeld?
3. Lessen voor de toekomst
 - Hoe kunnen de publieke belangen bij een stabiele en gezonde financiële sector beter worden geborgd, in het bijzonder in het geval van crisissituaties?
 - Hoe kunnen de Europese en Nederlandse toezichtstructuren worden verbeterd voor wat betreft het voorkomen van, en ingrijpen bij, crisissituaties in het financiële stelsel?

Parlementaire enquête als belangrijkste controle-instrument

De parlementaire enquête is er mede voor bedoeld om alle betrokkenen, zowel de autoriteiten en de Kamerleden als de hoofdrolspelers bij de financiële instellingen, verantwoording te laten afleggen over hun optreden in de crisisperiode. Het onderzoek richt zich op maatregelen die

¹ Kamerstuk 31 980, nrs. 3–7.

² Kamerstuk 31 980, nr. 15.

gepaard gingen met een substantiële inzet van publieke middelen en waarbij de Kamer destijds beperkt was betrokken. De Kamer heeft mede om deze reden gekozen voor het inzetten van haar belangrijkste controle-instrument, de parlementaire enquête. Op basis van de Wet op de parlementaire enquête 2008 heeft de commissie een aantal vergaande bevoegdheden tot haar beschikking om haar onderzoek te verrichten, waaronder het onder ede verhoren van getuigen.

Lessen voor de toekomst

Conform de opdracht van de Kamer richt het onderzoek zich niet alleen op waarheidsvinding en het laten afleggen van verantwoording, maar ook op het vooruitblikken naar wat beter kan. De commissie heeft daarom onderzocht welke lessen kunnen worden getrokken uit de onderzochte crisismaatregelen en welke verbeteringen mogelijk zijn in het stelsel van toezicht op de financiële sector en het interventie-instrumentarium van de overheid.

2.4 Onderzoeksaanpak

In december 2010 heeft de commissie een nadere uitwerking van de onderzoeksvragen en een plan van aanpak vastgesteld. Hierbij zijn vijf fasen onderscheiden: literatuurstudie en dossieronderzoek, besloten voorgesprekken, de openbare verhoren, de eindrapportage en de afronding van het onderzoek.

De verschillende maatregelen die de overheid heeft genomen om de acute problemen in het Nederlandse financiële stelsel aan te pakken, zijn afzonderlijk benoemd en onderzocht. In de opdracht van de commissie zijn de volgende casussen onderscheiden:

1. deelneming van de Staat in Fortis/ABN AMRO;
2. kapitaalverstrekkingfaciliteit (ING, AEGON, SNS REAAL);
3. garantiefaciliteit voor bancaire leningen (Fortis Bank Nederland, ING Bank, LeasePlan, SNS Bank, NIBC, Achmea Hypotheekbank);
4. verruiming van het depositogarantiestelsel;
5. garanderen Icesave tegoeden en voorfinanciering van de uitkering depositogarantiestelsel IJsland;
6. back-upfaciliteit ING.

Het onderzoek heeft zich in eerste instantie voornamelijk geconcentreerd op de bestudering van de casussen. De op ING gerichte maatregelen, de kapitaalinjectie en de back-upfaciliteit zijn, gelet op de onderlinge samenhang, in een hoofdstuk samengevoegd. Verder heeft de commissie binnen het onderzoek vier thema's geanalyseerd, die terugkomen in aparte hoofdstukken:

1. crisismanagement: optreden van de autoriteiten;
2. rol van de Tweede Kamer;
3. optreden van de Europese Commissie;
4. over de financiële sector.

Beoordelingskader

In dit rapport spreekt de commissie een oordeel uit over het optreden van de betrokkenen van zowel publieke als private zijde. Gezien het doel van de enquête, om ook lessen te trekken voor de toekomst, gaat het volgens de commissie om de vraag: had het beter gekund?

De commissie heeft daarom de volgende aspecten onderzocht:

- de noodzaak van de maatregelen;

- de proportionaliteit van de maatregelen;
- de tijdigheid van de maatregelen;
- de adequaatheid van de maatregelen;
- de mate waarin doelstellingen zijn bereikt;
- het handelen van betrokkenen in algemene zin.

Daarnaast zijn de voorbereiding op de crisis en de evaluatie van de crisismaatregelen onderzocht.

De commissie heeft haar bevindingen zoveel als mogelijk gebaseerd op de kennis en inzichten ten tijde van de onderzochte periode (kennis van toen). Dat neemt niet weg dat inmiddels duidelijk is welke gevolgen bepaalde besluiten hebben gehad. De commissie heeft deze inzichten meegewogen in haar analyse en beoordeling.

Onderzoekperiode

In het onderzoek ligt de nadruk op de periode waarin de verschillende overheidsinterventies plaats hebben gevonden: de periode tussen september 2008 en februari 2009. Uitgangspunt voor de commissie is geweest dat relevante informatie van voor of na deze periode bij het onderzoek is betrokken voor zover dit volgens de commissie noodzakelijk is.

2.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 bevat de conclusies die de commissie op basis van haar onderzoek trekt en de aanbevelingen die zij op basis daarvan doet. In hoofdstuk 3 wordt kort een aantal aspecten van de context en dynamiek van de crisis geschetst.

In de hoofdstukken 4 tot en met 9 wordt ingegaan op de onderzochte crisismaatregelen.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de ingrepen van de Staat rond Fortis en ABN AMRO.

Hoofdstuk 5 beschrijft de maatregelen die genomen zijn met betrekking tot ING: de kapitaalinjectie en de zogenaamde IABF of back-upfaciliteit. In hoofdstuk 6 wordt de verruiming van het depositogarantiestelsel in Nederland beschreven.

Het garanderen van de Icesave-tegoeden en de voorfinanciering van de uitkering van het depositogarantiestelsel in IJsland komen aan bod in hoofdstuk 7.

In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op de kapitaalverstrekkingfaciliteit en de afzonderlijke kapitaalinjecties in AEGON en SNS REAAL.

Ten slotte wordt in hoofdstuk 9 de garantieregeling voor bancaire leningen beschreven.

In de daaropvolgende hoofdstukken wordt ingegaan op een aantal thema's, dat betrekking heeft op de crisismaatregelen.

Zo wordt in hoofdstuk 10 ingegaan op het crisismanagement en het optreden van de Nederlandse autoriteiten in de crisis.

In hoofdstuk 11 komt de rol van de Tweede Kamer aan de orde.

In hoofdstuk 12 wordt het optreden van de Europese Commissie beschouwd.

Hoofdstuk 13 gaat ten slotte over de financiële sector in Nederland.

In hoofdstuk 14 wordt door de commissie verantwoording afgelegd over de onderzoeksaanpak en wordt ingegaan op de ervaringen met de Wet op de parlementaire enquête 2008.