



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Evaluatie-onderzoek kredietcrisis

Datum 2 november 2012
Status Definitief

Kenmerk ADR/2012/870

Colofon

Titel	Evaluatie-onderzoek kredietcrisis
Utgebracht aan	Secretaris-Generaal van het ministerie van Financiën
Auteur(s)	
Bijlage(n)	geen
Inlichtingen	Auditdienst Rijk T 070-3427700 F 070-3427701

Inhoud

1	Samenvatting—7
2	Inleiding—10
2.1	Aanleiding opdracht—10
2.2	Leeswijzer rapport—10
3	Doel en aanpak opdracht—11
3.1	Doelstelling—11
3.2	Aanpak—11
3.3	Verspreidingskring rapportage—12
4	Bevindingen en aanbevelingen—13
4.1	Vorbereiding en planvorming—13
4.2	Onderkennen en signaleren van de crisis—16
4.3	Informatievoorziening—18
4.4	Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden—21
4.5	Besluitvorming—22
4.6	Communicatie—23
4.7	Overige relevante aspecten—24
5	Slotwoord en ondertekening—25

1 Samenvatting

De kredietcrisis in 2008/2009 heeft een grote impact gehad op het ministerie van Financiën. De stabiliteit van het financiële stelsel stond tijdens de crisis op het spel. In een relatief kort tijdsbestek zijn door het ministerie in samenwerking met DNB en externe deskundigen een aantal specifieke maatregelen ontwikkeld en getroffen. De omvang en intensiteit van de kredietcrisis noodzaakten tot snel en accuraat handelen. Met dit rapport, dat de uitkomst van een interne evaluatie van de organisatie en werkprocessen binnen het ministerie van Financiën bevat, wordt een aantal bevindingen en aanbevelingen gepresenteerd om de interne processen binnen het ministerie, die aan de totstandkoming van deze maatregelen ten grondslag hebben gelegen, verder te verbeteren. Op deze wijze kan het ministerie leren van de lessen van de kredietcrisis en ontstaan verdere waarborgen om goed voorbereid te zijn op een volgende crisis. Deze interne evaluatie is uitgevoerd op basis van het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur dat is ontwikkeld door de Inspectie Veiligheid en Justitie. Het ministerie van Financiën heeft ervoor gekozen deze evaluatie uit te voeren nadat het parlementaire onderzoek en de parlementaire enquête zouden zijn afgerond.

Het ministerie van Financiën heeft in september 2008 een crisisorganisatie in het leven geroepen. Kenmerk van deze crisisorganisatie was vooral een grote mate van professionele betrokkenheid, flexibiliteit en improvisatietalent van medewerkers, waarvan een groot deel werkzaam was bij de Generale Thesaurie. De crisisorganisatie was echter in 2008 planmatig gezien matig uitgewerkt en zeker niet toegespitst op een crisis met een aard en intensiteit als de kredietcrisis is geweest. Dit neemt niet weg dat de medewerkers die binnen deze crisisorganisatie een rol hebben gespeeld, dit in het algemeen niet als een groot gemis hebben ervaren. De hoofdlijn: werken in over de directies heen samengestelde crisisteams, een crisisberaad waarin informatie werd gedeeld en besluitvorming langs de hiërarchische lijn boden een structuur om, vaak onder hoge druk, de oplossingen voor de te treffen maatregelen te ontwikkelen en voor te bereiden. Dat daarbij, doordat er daadwerkelijk sprake was van een crisis, niet alles foutloos is gegaan is evident. Bovendien heeft de crisis zich gemanifesteerd met een dusdanige omvang en een onvoorspelbaarheid, dat de vraag gesteld kan worden of daar een passende voorbereiding mogelijk voor was geweest.

Toch zijn er ook vragen te stellen bij de vraag of de crisis, in de omvang zoals die zich heeft voltrokken, voldoende onderkend en gesignaleerd is door het ministerie en of interne voorbereidingen niet eerder geactiveerd hadden kunnen worden. De relatief late instelling van het crisisberaad, alsmede de verwachting dat vooral DNB als toezichthouder in eerste instantie de partij zou zijn die bij solvabiliteitsproblemen aan zet zou zijn, is hier mede debet aan geweest. Ook was de mindset op het ministerie in de aanloop naar de crisis zo dat een bank in Nederland niet snel bij het ministerie van Financiën om steun zou hoeven aankloppen.

Gedurende de crisis is de behoefte aan informatie over de financiële sector en over de juridische en economische implicaties van voorgenomen transacties, die onderling een grote variëteit kenden, groot geweest. Na een wat stroef begin hebben het ministerie, DNB en diverse externe deskundigen (juristen, investment bankers) op dit punt informatie met elkaar gedeeld. Voor een aantal specifieke

vraagstukken zijn ook accountantskantoren ingeschakeld. Bepaalde informatie, in het bijzonder waarderingsinformatie, was bij DNB schaars voorhanden. Hiervoor moest een beroep worden gedaan op externe deskundigen, hetgeen een gebruikelijke werkwijze betreft.

Ook het aantal medewerkers dat goede kennis en ervaring had opgedaan met transacties was beperkt. Ook op dit terrein was aanvulling met externe deskundigen zonder meer noodzakelijk. Aan het einde van de besluitvormingsprocedure binnen het ministerie was er dan nog de kritische bevraging door de toenmalige minister van Financiën. Meerdere betrokkenen hebben het interne optreden van de minister van Financiën als een belangrijke steun ervaren. De minister gaf op die wijze goede sturing aan de besluitvorming.

Zoals elke crisis met zich meebrengt, zijn besluiten in een kort tijdsbestek voorbereid. Daarbij kwam dat, doordat de meeste betrokken financiële instellingen op de beurs genoteerd waren en het vertrouwen van de samenleving in de instellingen op het spel stond, er een absolute noodzaak was tot snel ingrijpen. Dat laatste heeft ertoe geleid dat er vaak nog onvoldoende inzicht was in de implicaties voor de organisatie ('nasleep') van getroffen maatregelen of inzicht in standpunten van de Europese Commissie over de vraag of al dan niet sprake was van staatssteun.

De besluitvorming heeft gedurende de crisis langs de hiërarchische lijn plaatsgevonden waarbij sprake was van een sturende rol van de minister van Financiën. De vastlegging van de deelstappen die tot de besluitvorming hebben geleid is van dien aard geweest dat bij de voorbereiding van de parlementaire enquête is gebleken dat 'reconstructie' daarvan voor derden de nodige inspanning heeft gekost. Op dit punt zal de organisatie moeten leren van de lessen die zijn opgedaan tijdens de crisis.

Het communicatieaspect heeft tijdens de crisis de nodige aandacht gehad; toch was er vooraf geen expliciete communicatiestrategie voor crises op dit specifieke terrein beschikbaar. Ook hier kunnen wij uit het onderzoek concluderen dat door de professionele betrokkenheid van de medewerkers van het ministerie de voorlichting over genomen besluiten over het algemeen goed is verlopen en dat naarmate de crisis zich ontwikkelde de communicatie beter verliep en daarmee een bijdrage heeft geleverd aan de financiële stabiliteit. Een bijzonder aspect vormde de communicatie met de Tweede Kamer. De Tweede Kamer is over alle maatregelen geïnformeerd, maar wel veelal achteraf. Later in de crisis heeft het ministerie op verschillende wijzen getracht dit proces te verbeteren, onder meer door een tijdelijke gedragslijn van het kabinet over het vertrouwelijk informeren met de Tweede Kamer af te spreken.

De laatste jaren na de kredietcrisis heeft het ministerie op een aantal deelterreinen laten zien dat er lessen geleerd zijn uit de crisis. Daar waar relevant hebben wij in dit onderzoeksrapport hier melding van gemaakt. De wijze waarop het ministerie omgaat met de huidige crisis (eurocrisis, schuldencrisis) toont aan dat bepaalde aspecten beter zijn voorbereid dan in 2008/2009. Voorts verloopt de samenwerking tussen diverse directies binnen het ministerie natuurlijker. Ook in het overleg met de Tweede Kamer, mede naar aanleiding van het parlementair onderzoek en de parlementaire enquête, is een groot aantal verbetermaatregelen die betrekking heeft op het financieel stelsel in Nederland in gang gezet.

In het rapport hebben wij 16 aanbevelingen opgenomen. De meeste aanbevelingen richten zich op wat het ministerie moet doen om goed voorbereid te zijn op een mogelijke crisis. Het betreft zowel inhoudelijke als facilitaire punten. Een aantal aanbevelingen richt zich op het verbeteren van de voorbereiding tot het nemen van besluiten, inclusief de vastlegging en documentatie van genomen (deel-)besluiten. Ten slotte is een aanbeveling gericht op het creëren van betere waarborgen om binnen het ministerie op een zorgvuldige wijze om te gaan met vertrouwelijke informatie (informatiebeveiliging).

Met dit onderzoek, dat in opdracht van de Secretaris-Generaal van het ministerie van Financiën is uitgevoerd, hoopt de Auditdienst Rijk een bijdrage te hebben geleverd aan een goede voorbereiding van het ministerie van Financiën op een toekomstige crisisorganisatie.

2 Inleiding

2.1 **Aanleiding opdracht**

In 2008 en 2009 heeft de kredietcrisis grote betekenis gehad voor de stabiliteit van het financiële stelsel, niet alleen in Nederland maar ook in vele andere landen. In ons land zijn in een relatief kort tijdsbestek diverse maatregelen getroffen om de stabiliteit van het stelsel te waarborgen. Het ministerie van Financiën heeft, naast andere partijen, een centrale rol vervuld gedurende deze crisis. De Tweede Kamer heeft door middel van een parlementair onderzoek en een parlementaire enquête in 2010, 2011 en 2012 uitgebreid onderzoek gedaan naar de maatregelen die tijdens deze crisis zijn getroffen. Daarbij is ook stilgestaan bij de wijze waarop de autoriteiten, waaronder het ministerie van Financiën, in deze crisis hebben opgetreden.

De Commissie de Wit heeft in het eindrapport van de parlementaire enquête aangegeven een eigen evaluatie door het ministerie van Financiën van de gang van zaken tijdens de crisis gemist te hebben. Het ministerie heeft daarmee gewacht totdat het parlementair onderzoek en de parlementaire enquête waren afgerond. De Secretaris-Generaal van het ministerie van Financiën heeft op 29 augustus 2012 de Auditdienst Rijk (ADR) de opdracht (ADR/2012/636) gegeven een intern evaluatie-onderzoek uit te voeren naar de interne organisatie en werkprocessen rond de kredietcrisis. Op basis van de uitkomsten van deze evaluatie kan worden bezien welke lessen geleerd zijn of kunnen worden uit de kredietcrisis en zal moeten worden bekeken of er verbeteringen mogelijk en wenselijk zijn in de interne organisatie en werkprocessen van het ministerie bij dit type 'crises'.

2.2 **Leeswijzer rapport**

Het onderzoeksrapport bevat in hoofdstuk 1 de managementsamenvatting. In hoofdstuk 3 worden doel en opzet van het onderzoek toegelicht. In hoofdstuk 4 worden de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek gepresenteerd, waarbij deze bevindingen zoveel mogelijk per onderzocht proces (zie par. 3.2 inzake de aanpak van dit onderzoek) zijn uitgewerkt. Per proces worden onze aanbevelingen gepresenteerd. Hoofdstuk 5 bevat het slotwoord en de ondertekening.

3 Doel en aanpak opdracht

3.1 Doelstelling

Deze opdracht is uitgevoerd in opdracht van de Secretaris-Generaal van het ministerie van Financiën. De doelstelling van dit onderzoek is om uit de kredietcrisis lessen te trekken, waardoor de organisatie en werkprocessen bij het ministerie van Financiën verder kunnen worden geoptimaliseerd. In het onderzoek heeft de focus gelegen op de interne organisatie en werkprocessen binnen het ministerie van Financiën.

3.2 Aanpak

Deze opdracht is uitgevoerd overeenkomstig de algemene standaarden die gelden voor onderzoeksopdrachten die door de ADR worden uitgevoerd. Omdat het geen assurance-opdracht betreft, verschaffen wij geen zekerheid (in de vorm van een accountantsoordeel) over de onderzochte processen.

Bij de inrichting van het onderzoek hebben wij, in overleg met de opdrachtgever, ervoor gekozen aansluiting te zoeken bij een werkwijze die is ontwikkeld om het functioneren van crisisbeheersing te kunnen onderzoeken. Het door de Inspectie Veiligheid en Justitie van het ministerie van V&J ontwikkelde Toetsingskader Rijkscrisisstructuur¹ biedt hiervoor een bruikbaar handvat. Dit toetsingskader is recent ook gehanteerd bij de evaluatie van de DigiNotar-crisis.

Het Toetsingskader onderkent de volgende zes processen:

- voorbereiding en planvorming;
- onderkennen en signaleren van de crisis;
- informatievoorziening;
- analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden;
- besluitvorming;
- communicatie.

In hoofdstuk 4 hebben wij bij elk onderdeel in cursief gedrukte tekst kort uitgewerkt welke aandachtspunten per proces voor ons onderzoek relevant zijn geweest. Deze aandachtspunten vormen het kader voor de vragen die in de diverse gesprekken zijn gesteld. Met dit toetsingskader hebben wij in dit onderzoek een andere benadering gevolgd dan de Commissie de Wit die vooral de beleidskeuzes centraal heeft gezet. Dat neemt niet weg dat daarmee de mogelijkheid bestaat dat op onderdelen, in het bijzonder als in beide onderzoeken is stilgestaan bij een of meer interne processen op het ministerie van Financiën, vergelijkbare bevindingen resulteren.

Het onderzoek heeft bestaan uit een combinatie van bestudering van relevante documentatie (desk research) en gesprekken (interviews) met sleutelfunctionarissen die in de desbetreffende periode een rol hebben gespeeld bij de werking van de processen binnen het ministerie van Financiën. De sleutelfunctionarissen betroffen zowel leidinggevendenden als (beleids-)medewerkers. Ook zijn gesprekken gevoerd met enkele sleutelfunctionarissen buiten Financiën en enkele voormalig medewerkers van het ministerie.

In de opdrachtbevestiging is aangegeven dat het onderzoek zich niet uitstrekt tot een evaluatie van de beleidskeuzes. De beleidskeuzes hebben centraal gestaan in de

¹ Toetsingskader Rijkscrisisstructuur, versie 0.1, 18 juni 2012, Inspectie Veiligheid en Justitie

parlementaire enquête. De focus van het onderzoek ligt op de interne organisatie en werkprocessen.

Wel hebben wij in ons onderzoek de reeds getroffen verbetermaatregelen (lessons learned) betrokken die het ministerie van Financiën in de jaren na de kredietcrisis heeft getroffen.

3.3 Verspreidingskring rapportage

De rapportage wordt uitgebracht aan de Secretaris-Generaal van het ministerie van Financiën. Het rapport is uitsluitend bestemd voor het ministerie van Financiën. Bij de voorbereiding van de opdracht is aangegeven dat, ondanks het interne karakter van het rapport, de minister van Financiën kan besluiten om dit rapport ter kennisneming aan de Tweede Kamer te zenden.

4 Bevindingen en aanbevelingen

4.1 Voorbereiding en planvorming

Dit proces heeft betrekking op het ter voorbereiding op een mogelijke crisis vastleggen van afspraken en werkwijzen in plannen. Hoe is de crisisorganisatie vooraf georganiseerd en hoe wordt richting gegeven aan het optreden van de crisisorganisatie. Wat voor plannen zijn er gemaakt en in welke mate konden die tijdens de crisis worden gebruikt. Welke partijen zijn bij de plannen betrokken geweest. Zijn er crisisoefeningen geweest. Hoe was het crisismanagement in hoofdlijnen georganiseerd. Was er voldoende getraind personeel beschikbaar binnen de organisatie.

Voorbereiding op een mogelijke crisis

Ter voorbereiding op een mogelijke crisis heeft het ministerie in de jaren voorafgaand aan de kredietcrisis diverse activiteiten ontplooid. Crisismanagement (in brede zin) was binnen de Generale Thesaurie (GT) bij een tweetal beleidsmedewerkers belegd. Deze medewerkers waren bijvoorbeeld bezig met het voorbereiden van een crishandboek en met het in Europees verband werken aan crisismanagementvraagstukken. De afdeling Financiële Stabiliteit is hiervoor verantwoordelijk. In april 2006 heeft dit geleid tot een oefening in Europees verband. Naar aanleiding van deze oefening is een eerste versie van het handboek solvabiliteitssteun opgesteld en is de dialoog met De Nederlandsche Bank (DNB) intensiever geworden, leidend tot een memorandum of understanding (MoU)² tussen het ministerie en DNB. De totstandkoming van dit nationale MoU was overigens noodzakelijk nadat uit onderzoek van het Financial Services Committee in 2006 was gebleken dat Nederland niet voldeed aan doelstellingen inzake crisismanagement en financiële stabiliteit.

Vervolgens heeft in december 2007 een desk-top crisisoefening met een beperkt aantal hoge ambtenaren plaatsgevonden waarbij het MoU en een concept-versie van het handboek solvabiliteitssteun zijn gehanteerd. Het besef dat een systeembank kon omvallen is door de beperkte scope van de oefening niet aan de orde geweest. Als evaluatiepunt van deze oefening is onder andere naar voren gekomen dat er meer duidelijkheid en begrip was gekomen over de rolverdeling tussen Financiën en DNB, dat duidelijk werd dat DNB beschikt over toezichtvertrouwelijke informatie die niet zomaar verstrekt kan worden en dat voor systeemrelevantie een scherpe omschrijving niet mogelijk is en dat hiervoor een duidelijker kader moet worden geschapen.

Omdat een financiële crisis per definitie grensoverschrijdend is, is op Europees niveau vanaf 2006 in verschillende werkgroepen gewerkt aan diverse aspecten ten aanzien van het management van een financiële crisis. Eén van die aspecten betreft de totstandkoming op 1 juni 2008 van een Europees MoU inzake cross-border financial stability³, waarbij tevens praktische richtlijnen voor crisismanagement zijn toegevoegd.

² Afspraken tussen De Nederlandsche Bank en de minister van Financiën over informatie-uitwisseling en overleg inzake financiële stabiliteit en crisismanagement, 12 februari 2007

³ Memorandum of understanding on cooperation between the financial supervisory authorities, central banks and finance ministries of the European Union on cross-border financial stability, 1 juni 2008

In dit MoU is bijvoorbeeld aangegeven dat partijen snel actuele data beschikbaar moeten hebben in een crisissituatie (zie verder par. 4.3 en de aanbeveling die daarin is opgenomen) en dat het oprichten van cross-border stability groups in overweging genomen kan worden. In het nationale MoU is overigens geen verwijzing naar het Europese MoU te vinden en de afspraken die in het laatste document zijn opgenomen. Wel is in gesprekken duidelijk geworden dat DNB in principe de partij is die informatie over financiële instellingen verzamelt en dat dit geen taak is van het ministerie. Dat is institutioneel ook zo geregeld. Het nationale MoU bevat evenwel alleen afspraken over informatie-uitwisseling en niet over informatieverzameling.

Ondanks deze voorbereidende activiteiten bleken deze in de kredietcrisis, een crisis met een enorme omvang waarin veel verschillende gebeurtenissen zich in een hoog en onverwacht en onvoorspelbaar tempo manifesteerden, onvoldoende bruikbaar en uitgewerkt om als basis te dienen om adequaat te kunnen handelen in een crisis met een omvang en urgentie als deze kredietcrisis. Hierop gaan wij in het vervolg van dit hoofdstuk in.

Er is een blijvend belang om een organisatie goed voor te bereiden op een crisis. Hoewel het ministerie veel ervaring heeft opgedaan tijdens de crisis van 2008/2009, is het zaak dat 'het voorbereiden op' binnen het ministerie de aandacht en prioriteit krijgt die het verdient. Daarmee hou je de organisatie scherp en blijf je leren van de opgedane ervaringen. In dat verband hebben wij er kennis van genomen dat na de crisis specifiek op het terrein van de financiële stabiliteit de afgelopen jaren geen oefeningen meer hebben plaatsgevonden. Meer in het algemene zin zijn er wel op andere deelterreinen binnen de financiële sector oefeningen georganiseerd.

Aanbevelingen:

- Hoewel de kredietcrisis relatief kort geleden heeft plaatsgevonden, zal de organisatie verder moeten blijven investeren in crisisoefeningen en een goede evaluatie daarvan. Bij de invulling van oefeningen is een brede betrokkenheid en samenstelling van diverse interne partijen binnen het ministerie wenselijk; een specifiek aandachtspunt daarin kan zijn het onderhandelen (bijv. met een buitenlandse overheid of met de Europese Commissie);
- Het nationale MoU en het Europese MoU moeten goed op elkaar aansluiten teneinde te voorkomen dat er in de Europese MoU zaken staan die ook in de nationale MoU horen, maar daar niet in zijn opgenomen; het nationale MoU moet worden aangepast daar waar het gaat over de vraag wie in welke situatie (liquiditeit, solvabiliteit) als crisismanager optreedt. Voorts dient te worden overwogen om niet alleen algemene afspraken te maken over informatie-uitwisseling maar ook over informatieverzameling.

De inrichting van de crisisorganisatie

De crisisorganisatie binnen het ministerie van Financiën kenmerkte zich vanaf september 2008 in het werken in over de directie heen samengestelde crisisteams, een overkoepelend crisisberaad (primair informatiedelend) en besluitvorming langs de hiërarchische lijn.

Uit de gehouden gesprekken komt het beeld naar voren dat deze crisisorganisatie vanaf de overname van Fortis/ABN-AMRO al werkende weg tot stand is gekomen. Men handelde vanuit het gevoel en de urgentie om zo adequaat mogelijk de crisissituatie te bestrijden.

Terugvallen op een vooraf beschreven crisisorganisatie resp. structuur en een daarbij behorend draaiboek was geen optie, aangezien deze niet tot op een dusdanig detail waren uitgewerkt dat daarmee een crisis met deze omvang en urgentie als de kredietcrisis is geweest, kon worden bedwongen.

Vanaf 2009 heeft het ministerie, mede als reactie op de ervaringen opgedaan tijdens de crisis en de zich inmiddels ontwikkelende schuldencrisis, meerdere hand- en draaiboeken ontwikkeld. Een belangrijk draaiboek is het draaiboek financiële crisis. In dit draaiboek zijn meerdere handboeken, waaronder het handboek solvabiliteitsteun, samengevoegd tot een geheel. In dit draaiboek, dat het karakter heeft van 'work in progress', wordt ook ingegaan op de diverse stadia waarop een crisis zich vaak manifesteert (voorbereiding; potentiële financiële crisis, daadwerkelijke financiële crisis, normalisatie). Ook zijn beleidskeuzes en -instrumenten, staatssteunaspecten en telefoonlijsten opgenomen. In het kabinetsstandpunt PEFS van 18 september 2012 (Kamerstukken II, 31.980, nr. 77) is aangekondigd dat er een (bijgewerkt) crisisplan financiële crisis wordt opgesteld dat moet aansluiten op het bestaande Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.

Voorts heeft het kabinet in dit standpunt aangegeven dat nader zal worden uitgewerkt hoe er in een crisissituatie met de Tweede Kamer zal worden omgegaan (zie verder par.4.3).

Ten slotte is naar aanleiding van ervaringen met instrumenten uit het verleden binnen het ministerie een overzicht van instrumenten en beleidsmogelijkheden beschikbaar met per instrument een verwijzing naar achtergrondnotities waarin onder andere voor en nadelen zijn uitgewerkt. Gelet op de veelvuldige veranderingen in wet- en regelgeving, is het belangrijk dat het handboek en de instrumenten periodiek met materiedeskundigen worden geactualiseerd.

Anno 2012 is ook de crisiscoördinatiestructuur binnen het ministerie beter uitgewerkt dan ten tijde van de kredietcrisis. De opzet kent een interdepartementale organisatie, een departementale organisatie en een organisatie ten aanzien van de financiële sector.

Voor het ministerie voorziet de opzet in een Departementaal Beleidsteam (DBT) dat als belangrijkste taken heeft het beoordelen van de crisissituatie, het coördineren van het overleg met alle betrokkenen, het informeren van bewindspersonen en het doorvoeren van de voor de crisisbeheersing noodzakelijke maatregelen. Onder het DBT worden crisisteams geformeerd. Het DBT heeft geen aparte bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Specifiek op het terrein van de eurocrisis functioneren er nu op interdepartementaal niveau een politieke en een ambtelijke regiegroep eurozone; indien er wederom een crisis uitbreekt is er een relatie met de rijksbrede crisiscoördinatie structuur (ICCB resp. MCCB) aangebracht.

De crisiscoördinatiestructuur voor de financiële sector voorziet al sinds 2010 in een Tripartiet Crisismanagementorgaan (TCO). In dit orgaan werken het ministerie van Financiën, DNB en de AFM samen. Het TCO heeft als doelstelling op basis van de bevoegdheden van de deelnemende partijen adequaat crisismanagement uit te voeren door maatregelen te nemen en af te kondigen en te communiceren met stakeholders in het geval van een (dreigende) instellingsoverschrijdende of anderszins ernstige verstoring van het betalings- en effectenverkeer.

In 2011 is deze structuur met het oog op de eurocrisis opgeschaald naar een Tripartiet Crisismanagement (TC) op een hoger bestuurlijk niveau. Het TC is aangesloten op de verschillende eigen crisismanagementteams van de deelnemende instellingen. Voorts is er binnen het ministerie al langere tijd een intern overleg operationeel waarin de actualiteit op de financiële markten aan de orde komt; hier staat vooral informatiedelen centraal.

Aanbeveling:

- Ontwikkel het crisisplan financiële crisis als het centrale overkoepelende crishandboek in geval van een financiële crisis en verduidelijk de relatie met de overige beschikbare hand- en draaiboeken. Werk het draaiboek uit met informatie over relevante wet- en regelgeving, met procedures ten aanzien het beoordelen van betrouwbaarheid en bruikbaarheid van informatie, met telefoonlijsten van externe deskundigen en met aandachtspunten voor op te stellen term sheets en contracten. Zorg dat het periodiek wordt geactualiseerd voor relevante ontwikkelingen.

4.2 Onderkennen en signaleren van de crisis

Dit proces heeft betrekking op het vroegtijdig onderkennen van een mogelijke crisisdreiging en het tijdig informeren van relevante organisaties alsmede het mogelijk maken van een zo snel mogelijke start van een adequate beheersing van een crisis. Hoe is er geanticipeerd op de diverse ontwikkelingen.

De aanpak van de kredietcrisis is binnen het ministerie vanaf 29 september 2008 tot volle wasdom gekomen. Echter, in de maanden voorafgaand aan deze datum waren reeds signalen aanwezig (bijv. een signaal van een zakenbank en de zorgen van de president van DNB die zijn uitgewisseld met de minister van Financiën) om te kunnen concluderen dat interne algemene voorbereidingen geactiveerd en in gang gezet hadden kunnen worden. Daarbij kan worden gedacht aan het verzamelen van relevante informatie, het opstellen van scenario's. Uit de gesprekken is gebleken dat daarvan niet of nauwelijks sprake is geweest en dat de dreiging van een crisis, zeker niet in een omvang zoals voltrokken, als zodanig niet is onderkend. Er is door de toenmalige directeur Financiële Markten in de aanloop naar de crisis wel een intern discussiedocument in de vorm van een A-4tje opgesteld, waarin een contouren van mogelijke kapitaalsteun waren geschetst. De lijn in dat document is later in de crisis één van de bouwstenen gebleken voor het Europese beleid om de financiële stabiliteit te verzekeren.

De crisisorganisatie is vanaf oktober 2008 operationeel geworden en verder uitgewerkt. Binnen het ministerie van Financiën was sprake van een grote professionele betrokkenheid om met elkaar de klus te klaren. Dit werd in teamverband gedaan in zogenoemde crisisteams. De medewerking van directies om medewerkers af te staan aan deze teams verliep goed. Dat neemt niet weg dat de aanpak van de crisis in 2008 planmatig matig uitgewerkt was. Het ministerie was in dat opzicht niet volledig voorbereid op een crisis met een dergelijke omvang. Medewerkers wisten van te voren niet dat zij in crisisteams konden worden geplaatst, het handboek solvabiliteitssteun gaf niet aan welke experts en deskundigheden (zowel intern als extern) in welke situatie nodig zouden kunnen zijn en was in andere opzichten te globaal van opzet. Evenmin gaf het handboek inzicht in mogelijke beleidskeuzes en bevatte het geen uitgewerkte crisiscommunicatie-strategie.

Ook de implementatie van het Europese MoU was volgens een aantal van onze gesprekspartners niet of nauwelijks ter hand genomen door Financiën en DNB (zie ook de aanbeveling in 4.3) en er waren geen raamcontracten beschikbaar voor de externe inhuur (zie hierna). Een beperkte voorbereiding leidt ertoe dat een organisatie gedwongen wordt tijdens een crisis te improviseren; bovendien bestaat het risico van ongecoördineerde processen als de relevante partijen, zowel interne als externe, van te voren niet weten welke rol van hun wordt verwacht. Uit de gehouden gesprekken is gebleken dat binnen bepaalde crisisteams hierdoor knelpunten optraden die met een betere voorbereiding te voorkomen zouden zijn geweest.

Een belangrijk instrument betrof de instelling van een intern crisisberaad. In 2008 is het crisisberaad, mede op verzoek van het ministerie van Algemene Zaken (AZ), na de overname van Fortis/ABN-AMRO in oktober ingesteld. Het crisisberaad is in de beginfase veelvuldig bijeen geweest. Het had vooral tot doel informatie te delen; het was geen besluitvormend orgaan. Nadien is de frequentie verlaagd.

Anno 2012 heeft het ministerie in het kader van de eurocrisis op interdepartementaal niveau een politieke en ambtelijke regiegroep eurozone in het leven geroepen. Tevens is het Tripartiet Crisismanagement (TC) in werking getreden (zie paragraaf 4.1). Het ministerie heeft als les geleerd dat het instellen van een regiegroepen (niet besluitvormend maar wel informatiedelend) een goede basis kan vormen om voorbereid te zijn op mogelijke toekomstige ontwikkelingen. Deze regiegroepen zijn thans breder samengesteld dan tijdens de kredietcrisis waardoor er ook een bredere informatiedeling en signalering kan plaatsvinden.

Medewerkers die werkten in de crisisteams, zijn geconfronteerd met een grote werklast. Met name op de dossiers die een intensieve en langdurige nasleep hebben gekend (zoals de Alt-A transactie), heeft zich dit voorgedaan. In een aantal gevallen was de achtervang voor het reguliere werk afwezig. Daar komt bij dat in de fase nadat de besluiten zijn genomen en de consequenties daarvan uitgewerkt moesten worden, de belangstelling en informatiebehoefte van stakeholders zoals de Rekenkamer, de Europese Commissie, het CBS en de interne auditdienst ADR groot waren en daardoor een extra belasting voor deze medewerkers vormden.

Een specifiek aandachtspunt betreft het verkrijgen van inzicht in de vraag welke externe deskundigheden op de markt beschikbaar zijn en het afsluiten van raamcontracten die waarborgen dat tijdig de juiste externe kennis en ervaring kan worden aangetrokken. In ons onderzoek komt naar voren dat in 2008 de keuze van externe kantoren op ad hoc basis heeft plaatsgevonden, waarbij in belangrijke mate werd gesteund op de bij Directie Financieringen aanwezige marktkennis. In die tijd waren er geen raamcontracten voor deze vormen van inhuur afgesloten. Daardoor was er een risico dat op het moment dat inhuur nodig blijkt kostbare tijd verloren gaat en verkeerde keuzes gemaakt worden. Inmiddels zijn deze raamcontracten voor bepaalde deskundigheden wel beschikbaar. In concrete crisissituaties speelt echter wel altijd een rol of een externe deskundige in een specifieke situatie al dan niet conflicteert. In elke situatie moet dat opnieuw bezien worden.

Aanbevelingen:

- Indien signalen bekend zijn, start met en activeer de voorbereiding: bereid het opzetten van een crisisteam voor, betrek zo nodig externe deskundigen en verzamel, informeer betrokkenen actief en analyseer juridische en financiële informatie;
- Bepaal welke deskundigheid in welke situatie ingehuurd moet worden; bereid de inhuur voor en zet tijdig externe deskundigen in. Het ministerie beschikt over relatief beperkte transactiekennis en relatief beperkte specifieke kennis van financiële instellingen;
- Organiseer een goede achtervang voor medewerkers die in crisisteams geplaatst kunnen worden en zorg dat dit ook voldoende de aandacht heeft van het management.

4.3 Informatievoorziening

Dit proces heeft betrekking op het verkrijgen van alle relevante informatie, het vormen van een zo compleet en samenhangende beeld van de crisissituatie en het actief communiceren binnen de crisisorganisatie. Hoofddoel van dit proces is om alle betrokkenen in staat te stellen om op een adequate wijze hun werkzaamheden uit te voeren. Hoe is dit gecommuniceerd binnen de crisisorganisatie. Hoe is de informatievoorziening richting het kabinet en het parlement georganiseerd?

Informatievoorziening binnen het ministerie van Financiën

Binnen het ministerie waren het de crisisteams waarin alle informatie samenkwam die nodig was om maatregelen voor te bereiden. De crisisteams werkten in een setting waarin gegevens onderling werden gedeeld, gestructureerd en geanalyseerd en waarin besluiten werden voorbereid. Crisisteams werden samengesteld zodra een financiële instelling zich had gemeld bij het ministerie of als er zorgelijke signalen van DNB werden ontvangen. De gegevens die de crisisteams tot hun beschikking hadden waren afkomstig van de desbetreffende financiële instelling, van DNB, van de externe adviseurs of van openbare bronnen. Externe adviseurs werden met name ingehuurd om de crisisteams te versterken en de gerichte kennis op te vullen van niet-aanwezige, specifiek benodigde kennis en ervaring (transactiekennis en kennis op waardingsgebied). In de context waarin de crisisteams hebben geopereerd (snelheid, urgentie, er speelde tegelijkertijd meerdere casussen) was het zaak op basis van de beschikbare informatie te komen tot een goede voorbereiding van besluiten. Gelet op de noodzaak om snel te handelen moesten er keuzes worden gemaakt in het informatieverrijgingsproces en kon niet altijd naar een optimale informatievoorziening gestreefd worden. FEZ vervulde van tijd tot tijd een specifieke rol vanuit hun verantwoordelijkheid de evenwichtige informatiepositie van de minister te bewaken.

Een lastig punt was dat in bepaalde situaties toezichtvertrouwelijke en koersgevoelige informatie beperkt gedeeld kon worden en slechts bij een paar medewerkers bekend mocht zijn. In de praktijk uitte zich dit tot het beperkt delen van deze informatie met andere directies.

Uit ons onderzoek komt het beeld naar voren dat het ministerie vanaf het begin niet over voldoende informatie beschikte ter voorbereiding van besluitvorming. Voor informatie over financiële instellingen was en is DNB de aangewezen partij om deze informatie te leveren.

De institutionele verhoudingen tussen de minister van Financiën en DNB zijn, mede op basis van Europese regelgeving, zo opgezet dat de minister van Financiën verantwoordelijk is voor het beleid en DNB voor het toezicht op de financiële instellingen (inclusief de informatievoorziening). Instellingsspecifieke informatie wordt alleen door DNB verzameld en niet door het ministerie van Financiën.

In de beginfase van de kredietcrisis verliep het delen van beschikbare informatie moeizaam.

Vaak was sprake van een bewuste keuze om de verspreidingskring van informatie klein te houden. Later is dat beter gaan lopen en is de informatievoorziening binnen het ministerie, mede door de goede wijze van samenwerken van betrokkenen en DNB over het algemeen geen knelpunt meer gebleken.

Bepaalde informatie, in het bijzonder waarderingsinformatie, was bij DNB schaars voorhanden. Hiervoor moest een beroep worden gedaan op externe deskundigen, hetgeen een gebruikelijke werkwijze betreft.

In het nationale MoU is geregeld dat de informatie-uitwisseling tussen het ministerie, DNB en AFM geschiedt met inachtneming van de wettelijke geheimhoudingsbepalingen. Juridisch is hierdoor een grens aanwezig voor gegevensuitwisseling. Uit onze interviews blijkt echter dat in de praktijk DNB vanuit een coöperatieve insteek het ministerie van Financiën van voldoende informatie heeft verstrekt. Recent heeft het kabinet in het kabinetsstandpunt PEFS van 18 september 2012 aangegeven dat het niet eenvoudig is te komen tot een afgebakende invulling in materiële zin van het begrip toezichtvertrouwelijk. In hetzelfde standpunt wordt tevens aangegeven dat de minister van Financiën in overleg zal treden met DNB over de benoeming van de verschillende rollen (centrale bank, toezichthouder, adviseur van de minister) van DNB in crisistijd.

In relatie tot het Europese MoU is voorzien in de noodzaak om een gezamenlijke gegevensverzameling te ontwikkelen (common database). Wij hebben niet kunnen vaststellen in hoeverre daar in Nederland invulling aan is gegeven, anders dan de toezichtinformatie die door DNB regulier wordt verzameld. Het is ons niet duidelijk geworden welke partijen hiermee belast zijn. Ook het nationale MoU geeft hier geen duidelijkheid over omdat dit alleen over informatie-uitwisseling gaat en niet over informatieverzameling. Wel is in diverse gesprekken aangegeven dat de reguliere contacten die het ministerie onderhoudt met financiële instellingen zijn geïntensiveerd.

In ons onderzoek hebben wij stilgestaan bij de vraag hoe de informatievoorziening binnen het ministerie thans functioneert. Hierbij zien wij dat lessen geleerd zijn uit de crisis. Bij de samenstelling van crisisteams (zie ook onderdeel 4.1) is het uitgangspunt dat nu ook andere directies buiten de GT worden betrokken (soms via een tweede schil). Ook is er nu een intern overleg operationeel waarin informatie en actuele ontwikkelingen rondom de financiële markten gedeeld wordt. Voorts zijn voor wat betreft de inhuur van externe deskundigheid en ervaring thans raamcontracten met externe partijen afgesloten. In onderdeel 4.7 staan wij nog stil bij een specifiek aspect van informatievoorziening: de informatiebeveiliging binnen het ministerie.

Aanbevelingen:

- Organiseer checks and balances in het informatieverwerkingsproces om te voorkomen dat onbewust wordt gehandeld op basis van onvolledige of onjuiste informatie;
- Geef invulling aan de inrichting, conform het Europese MoU, van een (crisissignalen-)dashboard en een gemeenschappelijke database (met informatie van financiële instellingen) en maak duidelijk welke partijen in Nederland hiermee belast zijn.

Informatievoorziening binnen het kabinet

Behalve de informatievoorziening binnen het ministerie is ook de informatievoorziening binnen het kabinet een aandachtspunt. Gedurende de kredietcrisis is tijdelijk gewerkt met een politieke regiegroep onder coördinatie van het ministerie van Algemene Zaken. In deze regiegroep vond geen besluitvorming plaats maar werd vooral informatie gedeeld.

Bij de huidige eurocrisis is er vanaf het begin besloten om te werken met zowel een politieke als van een ambtelijke regiegroep. Ook deze regiegroepen hebben tot doel de informatie binnen het kabinet, respectievelijk tussen de ministeries te delen en af te stemmen.

Informatievoorziening aan het Parlement

Een specifiek aandachtspunt betreft de informatievoorziening aan het Parlement. Ten tijde van de kredietcrisis speelde hier de afweging tussen het tijdig informeren van het Parlement en het feit dat sprake is van koersgevoelige informatie. In het rapport van de Commissie de Wit is hier uitgebreid bij stilgestaan. Tijdens de crisis is, mede op aandringen van het Parlement (Kamerstukken II, 31.371, nr. 14) op 20 oktober 2008 een gedragslijn voor de duur van de crisis met de Tweede Kamer afgesproken die nadien in december 2009 is neergelegd in een brief aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 31.371, nr. 301). In ons onderzoek hebben wij ons beperkt tot de vraag welke aandacht de informatievoorziening aan het Parlement thans krijgt.

Anno 2012 hebben wij kunnen constateren dat er betere afspraken over de informatievoorziening aan het Parlement zijn gemaakt of in ontwikkeling zijn. In het kabinetsstandpunt PEFS van 18 september 2012 wordt hier bij de aanbevelingen 8, 9 en 10 uitgebreid op in gegaan. Het betreft de aanbevelingen die gaan over de voorhangprocedure, een op te stellen informatieprotocol en het verantwoordingsmemorandum.

Recent heeft de minister van Financiën met de brief van 13 september 2012 (Kamerstukken II, 21.501-07, nr. 942) op een heldere wijze uitgewerkt op welke wijze een informatieprotocol in relatie tot de Europese steunfondsen EFSF/ESM vorm zal worden gegeven.

In aanvulling op deze drie aanbevelingen van de Commissie de Wit heeft het ministerie, zowel voor interen als extern gebruik, reeds enige tijd een Crisismonitor beschikbaar. In deze monitor wordt op vier momenten in het jaar via de reguliere verantwoordingsstukken aan de Tweede Kamer realisatie-informatie gepresenteerd met betrekking tot de stand van zaken bij de afwikkeling van maatregelen die ten tijde van de kredietcrisis zijn getroffen.

Mede als uitvloeisel van de kredietcrisis presenteert het ministerie van Financiën jaarlijks een wetgevingsbrief waarin de initiatieven voor wet- en regelgeving op het terrein van de financiële markten worden toegelicht.

Deze initiatieven zijn mede gebaseerd op door DNB en AFM geconstateerde knelpunten in de toezichtregelgeving. Met deze brief, waarvan de meest recente op 18 september 2012 door de minister van Financiën aan de Tweede Kamer is gezonden (Kamerstukken II, 32.545, nr. 10), ontstaat een samenhangend beeld ten behoeve van de Tweede Kamer van alle beleidsinzetten op het terrein van de financiële markten.

Uit deze voorbeelden blijkt dat op het terrein van de informatievoorziening aan het Parlement al het nodige bereikt is.

4.4 Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden

Dit proces heeft betrekking op het verschaffen van inzichten over de betekenis van de crisis en haar effecten en het aanbieden van opties voor de te nemen maatregelen, met als oogmerk het besluitnemende orgaan in positie te brengen en in staat te stellen om zijn verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Dit proces is de schakel tussen de informatievoorziening en het proces van het nemen van besluiten en het aansturen.

Het voorbereiden van besluiten tijdens de kredietcrisis vond plaats in de crisisteams, onder aansturing van een teamleider. De crisisteams kenden een grote inbreng vanuit de GT. Andere directies (Begrotingszaken, BJZ, Communicatie of FEZ) werden wel betrokken maar maakten geen deel uit van de teams. De toetsen vooraf op doelmatigheid en doeltreffendheid en een juridische of financiële toets van de transacties waren in dat opzicht niet in het proces ingebouwd. Het vooraf analyseren van risico's gebeurde wel in overleggen en gesprekken maar werd niet op papier gezet. Ook ontbraken in een aantal gevallen uitwerkingen van governance-aspecten verbonden aan die transacties. In een aantal gevallen heeft daarbij een gebrek aan beschikbare tijd een belangrijke rol gespeeld. Overigens komt in de gehouden gesprekken naar voren dat meerdere betrokkenen met het interne optreden van de minister van Financiën een belangrijke steun ervaren hebben. De minister gaf op die wijze goede sturing aan de besluitvorming en stelde vaak kritische vragen.

Een specifiek aandachtspunt vormde de Europese staatssteun-problematiek. Bij alle dossiers stond vooraf niet vast of de Europese Commissie de transacties waartoe zou worden besloten al dan niet als staatssteun zou beoordelen. Dit kwam vooral doordat Nederland één van de eerste landen was die maatregelen ontwikkelde om de financiële stabiliteit van specifieke instellingen te verbeteren. De uitgangspunten voor de toetsing van deze maatregelen door de Commissie moesten derhalve tijdens de crisis ook ontwikkeld worden. De leidende gedachte binnen het ministerie was dat financiële stabiliteit door de Commissie belangrijker zou worden geacht dan mededinging. Uit de gesprekken komt naar voren dat het ministerie op zich over deskundigheid op staatssteungebied beschikte en dat deze deskundigheid in de crisisteams is ingebracht. De toepassing in de concrete situaties was evenwel ingewikkelder dan verwacht. Medewerkers uit de crisisteams voerden samen met staatssteundeskundigen van het ministerie zelf de gesprekken met de Commissie hierover.

Mede als gevolg van staatssteundiscussies is de nasleep van de transacties in een aantal gevallen intensief gebleken en is bij de voorbereiding van besluiten niet echt stilgestaan bij de verwachte nasleep van de transacties.

Aanbevelingen:

- Zorg in het proces voor voldoende checks and balances. Bouw onder meer altijd een effectiviteits- en risico-analyse in voor de verschillende aspecten van een transactie;
- Besteedt in voorkomende gevallen voldoende aandacht aan de relevante governance-aspecten en de verwachte nasleep; raadpleeg hiervoor materie-deskundigen. Indien de beschikbare tijd door tijdsdruk niet aanwezig is benoem dan de punten die later nog moeten worden uitgewerkt.

4.5

Besluitvorming

Dit proces betreft het leidinggeven aan de crisis. Het betreft het bepalen van de strategie, het nemen van besluiten, de aansturing van de uitvoering en het monitoren van de strategie en de besluiten en op basis daarvan mogelijk bijstellen. Kortom het voorzien in een effectieve aanpak en coördinatie van de crisis.

Gedurende de kredietcrisis heeft de besluitvorming langs de hiërarchische lijn (directeur FM/TG,SG, Minister) plaatsgevonden. Er is bewust niet gekozen voor een besluitvormend crisisorgaan; het fungerende wekelijkse crisisberaad was primair informerend. De crisisteams hadden een belangrijke rol in de voorbereiding maar de besluitvorming lag elders.

Op ambtelijk niveau vervulden de directeur Financiële Markten en het hoofd van de afdeling Financiële Stabiliteit belangrijke coördinerende (inhoudelijk resp. procesmatig) rollen in het besluitvormingsproces. Die twee ambtelijke rollen zijn volgens onze gesprekspartners op een goede en consequente wijze uitgevoerd.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat bij de besluitvorming, door de snelheid en urgentie van handelen, weinig oog was voor de uitvoeringsconsequenties. Signalen zijn vaak niet opgepakt omdat de prioriteit lag bij de snelheid van het te nemen besluit; vaak gedwongen door de omstandigheden. Dat laatste vormde de politieke realiteit, mede ingegeven door het functioneren van financiële markten.

Voorts is gebleken dat het op een zorgvuldige wijze vastleggen en archiveren van de voorbereiding van de besluitvorming een aandachtspunt vormt. Bij de voorbereiding van de parlementaire enquête is gebleken dat het ministerie veel moeite heeft moeten doen om informatie over alle relevante stappen op een goede wijze bijeen te brengen.

Hoewel, volgens de geïnterviewden, de besluitvormingsstructuur op zich helder was en zich langs de hiërarchische lijn heeft voltrokken, werden er in de crisisteams bepaalde deelbeslissingen op hun niveau genomen. Betrokkenen geven aan dat het niet altijd helder was voor hen wat wel en wat niet mocht tijdens de voorbereiding van de besluitvorming. Bij twijfel werd het voorgelegd aan de procesverantwoordelijke. Daardoor bestond het risico dat de verschillende teams daar een andere invulling aan konden geven.

Aanbevelingen:

- Zorg voor een goede vastlegging en documentatie van de voorbereiding van besluiten en van onderliggende overwegingen en voor goede richtlijnen voor het archiveren van email documenten.
- Zorg in crisistijd voor transparante uitgangspunten voor de vraag wat voor deelbeslissingen op hun niveau zelfstandig in en door crisisteams genomen kunnen worden.

4.6 Communicatie

Dit proces heeft betrekking op het informeren van partijen buiten de direct betrokkenen. Voor wat betreft de doelgroepen media en publiek is het hoofddoel van dit proces het bijdragen aan versterking van de financiële stabiliteit en het dienen van de belangen van de belastingbetaler. Is er een communicatiestrategie uitgedacht en ingezet ?

Hoe is de communicatie verlopen met specifieke betrokkenen, zoals de financiële instellingen, het parlement en de Europese Commissie ? Hoe is schade en onrust voorkomen dan wel beperkt ?

Zoals in paragraaf 4.1 is aangegeven ontbrak het bij aanvang van de crisis aan een uitgewerkte communicatiestrategie, anders dan een algemene strategie op abstract niveau ontwikkeld vanuit de interdepartementaal samengestelde Voorlichtingsraad. Directie Communicatie maakte in 2008/2009, ook al was dit wel in het handboek solvabiliteitssteun geregeld, geen deel uit van het interne crisisberaad en was vaak gedwongen om actief toenadering tot beleid te zoeken in plaats van andersom. Wel is al snel een belcircuit ontstaan tussen de voorlichters van Financiën, AZ en DNB om te zorgen voor de nodige afstemming op dit terrein.

De publieksvoorlichting over de genomen besluiten tijdens de kredietcrisis verliep over het algemeen goed, zij het dat met name de voorbereiding van voorlichting over de Alt-A transactie lastig was door de complexiteit van het onderwerp. Daardoor was het lastig om alle aspecten goed uit te leggen.

Nadien is dit aangevuld met speciale sessies voor journalisten waarbij ook medewerkers uit de crisisteams samen met Communicatie de transacties verder konden toelichten. Tijdens en kort na afloop van de kredietcrisis heeft Communicatie geadviseerd tot het houden van achtergrondinterviews ("reconstructies") ten behoeve van een bepaalde groep journalisten. Hiermee zijn goede ervaringen opgedaan.

Anno 2012 kan worden geconstateerd dat Communicatie, meer dan voorheen, door het beleid wordt meegenomen in het proces. Communicatie maakt nu ook deel uit van het DBT en het beleid zoekt vaak actief Communicatie op. Beleid en Communicatie zijn vanuit die optiek meer elkaars sparringpartner geworden. Ook is nadien een meer reguliere afstemming ontstaan met de woordvoerders van de grote financiële instellingen. Het belang van een goede communicatie is helder: het draagt bij aan het verkrijgen van vertrouwen in het financiële stelsel en aan het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak voor de getroffen maatregelen. Ook wordt er nu in de Eurocrisis gewerkt aan een communicatiestrategie.

De laatste jaren is duidelijk geworden dat op communicatierrein het overleg in Brussel, zoals dat zich ook voltrekt in de euro- en schulden crisis, in intensiteit is toegenomen. De woordvoering in Brussel is beduidend anders en intensiever geworden dan een aantal jaar geleden. De ondersteuning op dit terrein vanuit de permanente vertegenwoordiging wordt als waardevol ervaren.

Aanbeveling:

- Besteedt in de voorbereidingsfase van een crisisorganisatie meer aandacht aan een mogelijke communicatiestrategie gericht op de belangrijkste stakeholders (Europese Commissie, Tweede Kamer, financiële wereld, publiek).

4.7 Overige relevante aspecten

Een belangrijk kenmerk van de kredietcrisis was dat, doordat deze betrekking had op financiële markten, er op een zorgvuldige wijze moest worden omgegaan met koersgevoelige informatie. Ook qua procesgang had dit tot gevolg dat meer dan eens werkzaamheden moesten plaats vinden op de momenten dat de financiële markten gesloten waren.

Voor de crisisteams is het van belang dat zij hun werkzaamheden, ook tijdens de weekenden, op een goede wijze kunnen verrichten met de nodige facilitaire ondersteuning. Uit de gehouden gesprekken komt naar voren dat op dit punt een verdere professionalisering nodig is. Werkruimten van crisisteams mogen niet van buiten af zichtbaar zijn, moeten afsluitbaar zijn en er moet een duidelijke procedure zijn voor het opslaan van vertrouwelijke gegevens en notities (informatiebeveiliging) en email archivering. Een aantal gesprekpartners heeft aangegeven dat goede procedures voor het opslaan van vertrouwelijke stukken tijdens de crisis maar ook daarna nog de nodige aandacht behoeft.

Ook de faciliteiten voor conference calls moeten beschikbaar zijn en goed functioneren.

Een aantal betrokkenen geeft aan dat de kennis en ervaring om op financiële markten te opereren (transactiekennis) bij het ministerie relatief schaars is. In normale tijden is dat een kleiner probleem omdat aankooptransacties zoals die tijdens de kredietcrisis nodig waren buiten de reguliere taakuitoefening vallen. Het beleid binnen het ministerie is erop gericht om jonge mensen hiertoe op te leiden. Tijdens de kredietcrisis is echter een groot beroep gedaan op deze medewerkers, mede door de complexiteit en het aantal zaken dat tegelijkertijd speelde. Wel is door externe inhuur van specifieke deskundigheid (investment bankers) getracht de capaciteit op peil te houden. Nadien is het verloop onder deze groep medewerkers van het ministerie relatief groot gebleken.

Eerder is aangegeven in deze rapportage dat, nadat de maatregelen zijn getroffen, de nasleep een intensief traject is gebleken. In het bijzonder de medewerkers met transactie-ervaring zijn bij deze nasleep, veelal naast hun reguliere werkzaamheden, ingeschakeld. Daarbij kwam nog de belangstelling en informatiebehoefte van toezichthoudende partijen. Deze punten vormen een aandachtspunt bij toekomstige crises; medewerkers ervaren de vragen van deze partijen vaak als een extra last die naast de toch al drukke werkzaamheden uitgevoerd moet worden.

Aanbevelingen:

- Zorg voor beschikbaarheid van adequaat toegeruste werkruimten ('warrooms') voor crisisteams die aan alle moderne eisen voldoen; investeer in een infrastructuur die dit ondersteunt;
- Verbeter de informatiebeveiliging van (digitale) archieven die vertrouwelijke stukken bevatten en zorg dat wordt voldaan aan de eisen die gesteld worden op grond van de informatiebeveiliging;
- Zorg voor voldoende kennis en ervaring om op financiële markten te kunnen opereren (bijv. transactiekennis en waarderingskennis met betrekking tot (financiële) instellingen) en besteedt de nodige aandacht om deze kennis ook binnen de organisatie vast te houden in dossiers en overdrachtsdocumenten. Zorg in crisistijden tijdig voor eventueel benodigde externe deskundigheid indien het beroep op bepaalde medewerkers te groot wordt.

5 Slotwoord en ondertekening

In dit onderzoek, dat is uitgevoerd in opdracht van de Secretaris-Generaal van het ministerie van Financiën, is in een relatief kort tijdsbestek een interne evaluatie uitgevoerd van de interne organisatie en werkprocessen binnen het ministerie van Financiën.

Wij hebben bij het houden van de gesprekken met de diverse betrokkenen uit de organisatie geconstateerd dat velen met enige trots terugkijken op deze voor het ministerie belangrijke periode. Trots op het feit dat hun organisatie in staat is gebleken om met veel inzet, creativiteit en flexibiliteit een bijdrage te kunnen leveren aan het waarborgen van de financiële stabiliteit tijdens een crisis waarvan men de omvang vooraf niet had kunnen inschatten. Het onderzoek heeft uitgewezen dat op een aantal punten het ministerie lessen heeft geleerd van de kredietcrisis. De wijze waarop bepaalde activiteiten anno 2012 bij de eurocrisis worden opgezet en uitgevoerd zijn daarvan het resultaat.

Met deze interne evaluatie en de door ons geformuleerde aanbevelingen hopen wij een bijdrage te leveren aan een verdere verbetering van de kwaliteit van de opzet en uitvoering van de interne organisatie en werkprocessen binnen het ministerie, zodat het ministerie op een goede wijze is voorbereid op een financiële crisis.

Den Haag, 2 november 2012



drs. P.S. van Nes RA MGA

Auditmanager ADR