

Bij brief van 16 december 2019 heeft de Minister van Financiën op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd hem van voorlichting te dienen over het spanningsveld tussen enerzijds de uitoefening van het budgetrecht door het parlement en de openbare informatie-uitwisseling die daarbij hoort en anderzijds de regels voor de omgang met koersgevoelige informatie op grond van onder andere de Wet financieel toezicht en de Verordening marktmisbruik (PbEU 2014, L173).

1. Voorlichtingsvraag, conclusie en leeswijzer

De Minister van Financiën heeft de Raad van State bij brief van 16 december 2019 verzocht om voorlichting over het voornemen tot het verrichten van een aankooptransactie van aandelen in een beursgenoteerde onderneming. De voorlichtingsvraag is:

“Bij een voornemen tot het verrichten van een aankooptransactie van aandelen in een beursgenoteerde vennootschap signaleert het kabinet dat er een spanningsveld bestaat tussen enerzijds de uitoefening van het budgetrecht door het parlement en de openbare informatie-uitwisseling die daarbij hoort en anderzijds de regels voor de omgang met koersgevoelige informatie op grond van onder andere de Wet Financieel toezicht en de Verordening marktmisbruik (PbEU 2014, L 173). Die laatstgenoemde regels veronderstellen dat de geheimhouding van informatie binnen een zeer beperkte kring dient te worden gewaarborgd. Welke oplossingsrichtingen ziet de Raad van State om met dit spanningsveld om te gaan? Kunt u in uw analyse mede aandacht besteden aan de aanbevelingen van de parlementaire enquête financieel stelsel?”

Bij de beantwoording van deze voorlichtingsvraag neemt de Afdeling tot uitgangspunt dat het gaat om een voornemen van de Staat tot het verrichten van een aankooptransactie van aandelen in een beursgenoteerde onderneming waarvoor op de begroting geen geld is gereserveerd.¹

Conclusies

- Ingevolge de Verordening marktmisbruik is de Staat niet verplicht tot het openbaar maken van een als voorwetenschap te kwalificeren voornemen om een aandelenbelang in een beursgenoteerde onderneming te verwerven of te vergroten, maar deze Verordening staat daaraan ook niet in de weg.
- Zolang wordt afgezien van openbaarmaking, staat de Verordening marktmisbruik evenmin in de weg aan het delen van de voorwetenschap uit hoofde van de normale uitoefening van werk, beroep of functie, mits aan een aantal strikte voorwaarden is voldaan. Deze uitzondering moet restrictief worden uitgelegd.

¹ Het is overigens mogelijk om hiervoor in de begroting (dus ruim op tijd) een reservering te maken. Het parlement zal echter niet gauw instemmen met het reserveren van middelen zonder duidelijkheid over wat er met het geld zal gebeuren en wanneer het precies zal worden aangewend.

- Voor de invulling van het toegestane functioneel delen van voorwetenschap moeten nationale wettelijke regels, zoals de staatsrechtelijke regels omtrent het budgetrecht (Comptabiliteitswet) en de informatieplicht (Grondwet), in ogenschouw worden genomen.
- Ingevolge de Comptabiliteitswet 2016 geldt voor de aankoop van aandelen door de Staat in een beursgenoteerde onderneming dat een voornemen daaromtrent in beginsel bij beide Kamers der Staten-Generaal moet worden voorgehangen. Tegelijkertijd staat de Comptabiliteitswet 2016 er niet aan in de weg dat een dergelijk voornemen door de Kamers vertrouwelijk wordt behandeld.
- Het budgetrecht van de Staten-Generaal, zoals in de Comptabiliteitswet 2016 uitgewerkt, gaat uit van voorafgaande toestemming door het parlement met een begroting of met een wijziging van een begroting (zogenoemde suppletore begrotingswetten).
- Dat ligt bij wijze van uitzondering anders wanneer de minister die het aangaat van oordeel is dat uitstel van de uitvoering van bepaald beleid of van een bepaalde handeling niet in het belang is van het Rijk. Vanzelfsprekend draagt de minister politieke verantwoordelijkheid voor het vooruitlopen op de inwerkingtreding van een suppletore begrotingswet, en is het noodzakelijk – gezien het budgetrecht van de Staten-Generaal – dat hij de Kamers, eventueel vertrouwelijk, informeert over de reden waarom op de formele autorisatie niet kan worden gewacht.
- Ingevolge de inlichtingenplicht van de regering aan de Kamers (ex artikel 68 van de Grondwet) dient informatie door de regering aan beide Kamers in de regel in het openbaar te geschieden. Uitzonderingen daarop zijn mogelijk, maar alleen indien en voor zover zwaarwegende belangen daartoe noodzaken.
- Een voorgaand kabinet heeft de Kamers een voorstel voor werkafspraken (protocol) aangeboden voor de specifieke situatie van voorgenomen interventie maatregelen bij bepaalde financiële instellingen (“Protocol-De Wit”). De Kamers hebben nog niet een dergelijk protocol vastgesteld en de Afdeling beveelt aan dit alsnog te doen.
- Daarnaast kunnen er ook voor voorgenomen aandelentransacties in beursgenoteerde ondernemingen waarop het Protocol-De Wit niet van toepassing is, zwaarwegende redenen bestaan om het parlement hierover vertrouwelijk te informeren. De Afdeling beveelt aan te bezien of voor dit soort situaties ook nadere werkafspraken zoals het Protocol-De Wit nuttig kunnen zijn. Dit kan bovendien waarborgen dat indien sprake is van voorwetenschap, het vertrouwelijk informeren van de Kamers beperkt blijft tot wat binnen de kaders van de Verordening marktmisbruik is toegestaan. In het verlengde daarvan adviseert de Afdeling te bezien in hoeverre de in de Comptabiliteitswet 2016 geregelde voorhangprocedure in dit soort situaties noodzakelijk en passend is.
- Het is niet mogelijk vooraf elke mogelijk denkbare situatie waarin de regering de Kamers vertrouwelijk wil informeren met werkafspraken te bestrijken. In elke situatie – of deze nu aanpalend is aan of lijkt op voorgenomen aandelentransacties

dan wel een heel ander onderwerp of vraagstuk betreft – zal de desbetreffende minister een afweging moeten maken binnen de (staatsrechtelijke) kaders van de inlichtingenplicht en vervolgens waar nodig zorgvuldig met de Kamer(s) afspreken hoe aan vertrouwelijke informatievoorziening in dat concrete geval uitvoering te geven.

Leeswijzer

In paragraaf 2 gaat de Afdeling in op de regels met betrekking tot koersgevoelige informatie.² Paragraaf 3 behandelt het staatsrechtelijke kader: het budgetrecht en de informatieplicht. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de specifieke situatie van een financiële crisissituatie en de aanbevelingen van de parlementaire enquêtemissie financieel stelsel. Paragraaf 5 ten slotte bevat een analyse en de beantwoording van de voorlichtingsvraag.

2. Regels omtrent de omgang met koersgevoelige informatie

a. *Verordening marktmisbruik*

Sinds 3 juli 2016 is de Europese Verordening marktmisbruik van toepassing.³ Deze verordening volgt de Richtlijn marktmisbruik uit 2013 op, die was geïmplementeerd in de Wet op het financieel toezicht (Wft). Omdat de regels over de omgang met koersgevoelige informatie ter voorkoming van marktmisbruik nu zijn opgenomen in een rechtstreeks werkende verordening, zijn de regels daarover in de Wft komen te vervallen.⁴ Als gevolg hiervan is voor de beantwoording van de vragen die door de Minister van Financiën zijn gesteld primair de Verordening marktmisbruik van belang.

Marktmisbruik, zoals handel met voorwetenschap, tast de integriteit en daarmee het functioneren van de financiële markten aan. De Europese Verordening marktmisbruik beoogt dit te voorkomen om de goede werking van de financiële markten te waarborgen en de bescherming van beleggers en hun vertrouwen in de financiële markten te versterken.⁵

b. *Concrete, niet-openbare koersgevoelige informatie is voorwetenschap*

Concrete, niet-openbare informatie over (aandelen van) een beursgenoteerde onderneming⁶ die, indien zij openbaar zou worden gemaakt, een significante invloed zou kunnen hebben op de koers van die financiële instrumenten, is 'voorwetenschap'.⁷ In de praktijk wordt voorwetenschap ook wel aangeduid als koersgevoelige informatie. Het gaat dan om informatie waarvan een redelijk handelende belegger waarschijnlijk gebruik zou maken om er zijn beleggingsbeslissing ten dele op te baseren.

² De Afdeling gaat niet in op andere wettelijke vereisten, die bijvoorbeeld uit het financieel recht of het vennootschapsrecht kunnen voortvloeien, die van toepassing kunnen zijn op het verwerven van aandelenbelangen.

³ Verordening (Eu) Nr. 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende marktmisbruik (Verordening marktmisbruik) en houdende intrekking van Richtlijn 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijnen 2003/124, 2003/125/EG en 2004/72/EG van de Commissie (PbEU 2014, L 173).

⁴ Wet van 15 juli 2016, Stb. 2016, 297.

⁵ Artikel 1 Verordening marktmisbruik.

⁶ Ingevolge artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Verordening marktmisbruik moet de informatie rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking hebben op een of meer uitgevende instellingen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel 21, of op een meer financiële instrumenten.

⁷ Zie voor de volledige definitie van voorwetenschap artikel 7 van de Verordening marktmisbruik.

In veel gevallen zal een voornemen van de Nederlandse Staat om een aandelenbelang in een beursgenoteerde onderneming te verwerven of te vergroten,⁸ kwalificeren als voorwetenschap. Dit geldt zelfs als het slechts om een voornemen van de regering gaat dat nog door het parlement moet worden goedgekeurd. Een dergelijk voornemen kan concrete en niet-openbare informatie opleveren die de koers kan doen stijgen of dalen.

c. *(On)verplichte openbaarmaking van voorwetenschap*

Als voorwetenschap wordt misbruikt, verkeren beleggers niet langer op voet van gelijkheid met elkaar. Zo merkt de Autoriteit Financiële Markten op dat “het essentiële kenmerk van handel met voorwetenschap is dat een oneerlijk voordeel wordt behaald uit voorwetenschap ten nadele van derde partijen die niet van deze informatie op de hoogte zijn en dat, in het verlengde hiervan, sprake is van ondermijning van de integriteit van financiële markten en het beleggersvertrouwen.”⁹

Vanuit die gedachte rust op *beursgenoteerde ondernemingen* de verplichting om voorwetenschap die rechtstreeks op haar betrekking heeft, in beginsel zo snel mogelijk openbaar te maken.¹⁰ Immers, openbaarmaking verzekert een gelijke positie van beleggers. Deze verplichting rust niet op anderen dan de beursgenoteerde onderneming zelf, zoals op potentiële of bestaande (groot)aandeelhouders of overheden. Er valt echter ook geen bepaling aan te wijzen die aan openbaarmaking door anderen dan de beursgenoteerde onderneming in de weg staat. Openbaarmaking brengt per definitie met zich dat informatie niet langer als ‘voorwetenschap’ wordt gekwalificeerd.

d. *Delen van voorwetenschap met anderen*

De Verordening marktmisbruik verbiedt – kort gezegd – eenieder die weet of moet begrijpen dat bepaalde informatie voorwetenschap betreft om deze voorwetenschap te delen met andere personen.¹¹ Dit verbod op wederrechtelijke mededeling geldt als en zolang niet tot volledige openbaarmaking wordt overgegaan en de informatie dus (nog) als voorwetenschap kwalificeert.

Het verbod staat echter (bij wijze van uitzondering) toe om voorwetenschap te delen *uit hoofde van de normale uitoefening van werk, beroep of functie*.¹² Er zijn veel voorbeelden denkbaar waarin dit het geval is en waarin het delen van voorwetenschap dus gerechtvaardigd is. Een klassiek voorbeeld is dat van een controller die een financiële tegenvaller meldt aan het verantwoordelijke lid van de raad van bestuur van een beursgenoteerde onderneming. De Verordening marktmisbruik biedt echter weinig handvatten voor de invulling van deze uitzondering op het mededelingsverbod die voor de praktijk van groot belang is.¹³ De Verordening zelf stelt geen nadere eisen aan degene die voorwetenschap ‘functioneel’ deelt.

⁸ Of te verkopen, maar in dat geval speelt het budgetrecht geen rol.

⁹ Brochure AFM, “Handel met voorwetenschap”, via www.afm.nl, p. 4.

¹⁰ Artikel 17 Verordening marktmisbruik.

¹¹ Artikel 14, onderdeel c, juncto artikel 10, eerste lid, verordening marktmisbruik. De personen genoemd in artikel 8, vierde lid, onderdelen a tot en met d, worden steeds verondersteld te weten wanneer informatie kwalificeert als voorwetenschap.

¹² Artikel 10, eerste lid, verordening marktmisbruik.

¹³ Met uitzondering van de specifieke regeling voor marktteilingen. Vgl. D.R. Doorenbos e.a., *Handboek marktmisbruik (Onderneming en Recht nr. 104)*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 136.

Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie EU valt af te leiden dat het delen van voorwetenschap uit hoofde van de normale uitoefening van werk, beroep of functie een uitzondering is die restrictief moet worden uitgelegd in het licht van de doelstelling van de verordening.¹⁴ Volgens het Hof moet er allereerst een nauwe band bestaan tussen de mededeling en de uitoefening van het betrokken werk, beroep of functie. Ten tweede moet de mededeling (strikt) noodzakelijk zijn voor de uitoefening van werk, beroep of functie.¹⁵

Wat geacht moet worden deel uit te maken van de normale uitoefening van werk, beroep of functie moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van het toepasselijke nationale recht. Oftewel: nationale regels bepalen wat past binnen de normale uitoefening van de wettelijke taken van de betrokken functies. Bij de beoordeling of het delen van voorwetenschap noodzakelijk is, moet in aanmerking worden genomen dat elke aanvullende mededeling het risico op ongeoorloofd gebruik van deze voorwetenschap verhoogt. Tevens moet bij de vaststelling of een mededeling in het concrete geval is gerechtvaardigd, rekening worden gehouden met de gevoeligheid van de voorwetenschap.

In de literatuur wordt wel aangenomen dat uit deze rechtspraak een impliciet zorgvuldigheidsvereiste voortvloeit: voor de vraag of een beroep kan worden gedaan op deze uitzondering zou het relevant zijn of er voldoende zorgvuldigheid is betracht – zodat risico's zoveel mogelijk worden beperkt – door de partij die selectief voorwetenschap deelt. Hoewel dit wellicht voor de hand ligt, is een dergelijk vereiste echter niet terug te vinden in de Verordening marktmisbruik zelf.¹⁶

e. *Tussenconclusie*

Op grond van het voorgaande kan met betrekking tot een voornemen tot aankoop van aandelen door de Nederlandse staat dat als voorwetenschap kwalificeert het volgende worden geconcludeerd:

- De Verordening marktmisbruik verplicht de Staat niet tot het openbaar maken van een als voorwetenschap te kwalificeren voornemen om een aandelenbelang in een beursgenoteerde onderneming te verwerven of te vergroten, maar staat daaraan ook niet in de weg.
- Zolang wordt afgezien van openbaarmaking, staat de Verordening marktmisbruik evenmin in de weg aan het delen van de voorwetenschap uit hoofde van de normale uitoefening van werk, beroep of functie. Deze uitzondering moet restrictief worden uitgelegd: functioneel delen is slechts toegestaan als (i) er een nauwe band bestaat tussen de mededeling en de uitoefening van het betrokken werk, beroep of functie en (ii) de mededeling (strikt) noodzakelijk is voor de uitoefening van werk, beroep of functie.

¹⁴ HvJEU 22 november 2005, C-384/02, ECLI:EU:C:2005:708.

¹⁵ Vergelijk D.R. Doorenbos e.a., *Handboek marktmisbruik (Onderneming en Recht nr. 104)*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 138-139.

¹⁶ In de overwegingen van de Verordening marktmisbruik wordt het nemen van de redelijkerwijze te verwachten maatregelen ter waarborging van het vertrouwelijke karakter van die voorwetenschap wel genoemd, maar als verplichting voor de ontvangende partij in het kader van de specifieke uitzondering voor marktpeilingen (considerans 35).

- Voor de invulling van het toegestane functioneel delen, moeten nationale wettelijke regels, zoals de hierna te bespreken staatsrechtelijke regels omtrent het budgetrecht en de informatieplicht, in ogenschouw worden genomen.

3. Regels omtrent het budgetrecht van en de informatieplicht aan het parlement

a. *Budgetrecht*

In artikel 105 van de Grondwet is het recht van begroting geregeld.¹⁷ Dit artikel regelt dat de begroting bij wet wordt vastgesteld. Dat betekent dat Tweede en Eerste Kamer de begroting moeten goedkeuren. Dit 'budgetrecht' is een belangrijk recht van het parlement. De begroting bepaalt immers in aanzienlijke mate de aard en omvang van de taken, die de (centrale) overheid ten behoeve van de gemeenschap zal verrichten in de periode waarop de begroting ziet, en welke offers daarvoor van de gemeenschap zullen worden gevraagd.¹⁸ Het budgetrecht houdt in dat de Staten-Generaal moeten instemmen met de besteding van de financiële middelen van de overheid. Want hoewel de regering deze middelen beheert, mag zij slechts uitgaven doen tot bedragen en voor doeleinden waarmee de Staten-Generaal tevoren hebben ingestemd.

b. *Comptabiliteitswet 2016*

De Comptabiliteitswet 2016 geeft nader vorm aan het budgetrecht.¹⁹ Deze wet bevat onder meer bepalingen die het mogelijk maken om in de begroting ruimte te creëren voor onvoorziene uitgaven of voor uitgaven waarvan de hoogte op voorhand lastig is in te schatten. Zo is het mogelijk om in de begroting een reservering te maken.²⁰ Het parlement moet daar dan mee instemmen. Ook is het mogelijk om een nieuwe of hoger uitvallende uitgavenpost met een suppletoire begrotingswet te laten goedkeuren door het parlement. Met een suppletoire begrotingswet kunnen vastgestelde begrotingen worden gewijzigd, bijvoorbeeld als in de loop van het begrotingsjaar blijkt dat ergens meer of minder geld voor nodig is, of wanneer zich een onvoorziene situatie voordoet.²¹ Dit gebeurt regelmatig.

Uit de Comptabiliteitswet 2016 volgt dat zolang een suppletoire begrotingswet nog niet in werking is getreden, *lopend* beleid dat aan de wijziging ten grondslag ligt slechts met terughoudendheid in uitvoering wordt genomen. Als aan de wijziging *nieuw* beleid ten grondslag ligt, wordt dat in beginsel niet in uitvoering genomen. Dat ligt anders als de minister die het aangaat van oordeel is dat uitstel van de uitvoering van dat beleid niet in het belang is van het Rijk en hij de Staten-Generaal daarover heeft geïnformeerd.²² Vanzelfsprekend draagt de minister politieke verantwoordelijkheid voor het vooruitlopen op de formele inwerkingtreding van een suppletoire begrotingswet. Het is – gezien het budgetrecht van de Staten-Generaal – echter noodzakelijk dat hij de

¹⁷ Artikel 105 van de Grondwet (Gw) luidt: 1 De begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt bij de wet vastgesteld. 2 Jaarlijks worden voorstellen van algemene begrotingswetten door of vanwege de Koning ingediend op het in artikel 65 bedoelde tijdstip. 3 De verantwoording van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt aan de Staten-Generaal gedaan overeenkomstig de bepalingen van de wet. De door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening wordt aan de Staten-Generaal overgelegd. 4 De wet stelt regels omtrent het beheer van de financiën van het Rijk.

¹⁸ Kamerstukken II 1976/77, 14226, 3, p. 3.

¹⁹ Artikel 105, vierde lid, van de Grondwet biedt de grondslag voor de Comptabiliteitswet 2016.

²⁰ Artikel 2.21 Cw 2016.

²¹ Artikel 2.26 Cw 2016.

²² Artikel 2.27 Cw 2016.

Kamers, eventueel vertrouwelijk, informeert over de reden waarom op de formele autorisatie van de suppletoire begrotingswet niet kan worden gewacht.

Daarnaast schrijft de Comptabiliteitswet 2016 voor dat in bepaalde gevallen een voorhangprocedure wordt gevolgd. Bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen – zoals het overnemen door de Staat van aandelen van een privaatrechtelijke rechtspersoon die door een derde worden gehouden – mogen niet eerder plaatsvinden dan nadat het voornemen daartoe schriftelijk aan beide Kamers is gemeld.²³ De Kamers hebben vervolgens 30 dagen de gelegenheid om aan de betrokken minister nadere inlichtingen te vragen als daartoe door een bepaald quorum aan Kamerleden de behoefte wordt gevoeld. De privaatrechtelijke rechtshandeling wordt niet eerder verricht dan 14 dagen na het verstrekken van de gevraagde inlichtingen. Als de Kamer niets doet, wordt zij geacht met het voornemen te hebben ingestemd.

Het doel van de voorhangprocedure is om beide Kamers van de Staten-Generaal in de gelegenheid te stellen zich vooraf een oordeel te vormen over bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen die zijn gericht op activiteiten met een publiek karakter, aanzienlijke maatschappelijke gevolgen of waarbij het vermogen van privaatrechtelijke rechtspersonen wordt versterkt.²⁴ Het parlement kan via deze voorhangprocedure instemmen met een dergelijk voornemen zonder dat daarvoor een wetsvoorstel hoeft te worden ingediend.

De Comptabiliteitswet 2016 staat er niet aan in de weg dat een voornemen tot overname van aandelen van een privaatrechtelijke rechtspersoon door de Kamers vertrouwelijk wordt behandeld (zie hierna, onder d).²⁵

c. *Inlichtingenplicht*

Naast het budgetrecht en de regels in de Comptabiliteitswet 2016 is in algemene zin ook de inlichtingenplicht van de regering jegens de Staten-Generaal relevant voor de situatie waarop de vragen van de minister betrekking hebben. In artikel 68 van de Grondwet is deze plicht vastgelegd.²⁶ Op grond hiervan geven de ministers aan de Eerste en Tweede Kamer de door een of meer leden verlangde inlichtingen voor zover dat niet in strijd is met het belang van de Staat. Artikel 68 van de Grondwet bevat alleen een passieve inlichtingenplicht: het gaat om inlichtingen waar één of meer Kamerleden om hebben gevraagd. Daarnaast geldt een actieve informatieverplichting.²⁷ Bij de grondwetsherziening van 1983 is aanvaard dat ministers op grond van het democratische stelsel de plicht hebben om uit eigen beweging gegevens aan het parlement te verstrekken als dat wenselijk is in het belang van een goede en democratische bestuursvoering.²⁸

De inlichtingenplicht is niet onbegrensd. Op grond van artikel 68 van de Grondwet worden geen inlichtingen verstrekt als dat in strijd is met “het belang van de Staat”. Deze bewoordingen maken al duidelijk dat hierop geen lichtvaardig beroep mag

²³ Artikel 4.7, eerste lid, onder c Cw 2016.

²⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34426, nr. 3, p. 90.

²⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33837, nr. 3, p. 15; Kamerstukken II 2015/16, 34426, nr. 3, p. 94.

²⁶ Artikel 68 Gw luidt: De ministers en staatssecretarissen geven de Kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de Staat.

²⁷ Hierover uitgebreider Kamerstukken II 2015/16, 28362, nr. 8, p. 5-7.

²⁸ Kamerstukken II 1985/86, 19014, nr. 5, p. 6.

worden gedaan: het is een vereiste dat het staatsbelang om inlichtingen te weigeren zó zwaar weegt, dat het eveneens zwaarwegende belang de Staten-Generaal te informeren ervoor moet wijken. “Het belang van de Staat” moet in het verkeer tussen regering en parlement dus beperkt worden geïnterpreteerd.²⁹

Wanneer een minister inlichtingen weigert met een beroep op het belang van de Staat, zal het parlement uiteindelijk moeten beoordelen of zij daaraan consequenties wil verbinden: zij kan uiteindelijk de minister heenzenden als zij zich met die weigering niet kan verenigen. Dat leidt er echter niet toe dat zij de gewenste inlichtingen alsnog verkrijgt. Bewindspersonen en het parlement hebben hierin een eigen verantwoordelijkheid.³⁰

d. *Openbaarheid en vertrouwelijkheid*

Een wezenlijk uitgangspunt van het overheidsoptreden is de openbaarheid daarvan.³¹ Vergaderingen van de Staten-Generaal en van commissies zijn in beginsel openbaar, en dat geldt daarmee dus ook voor de beraadslaging en stemming over wetsvoorstellen.

Op deze regel zijn echter uitzonderingen mogelijk: de Grondwet voorziet erin dat de deuren worden gesloten als een tiende deel van de aanwezige leden dat vordert of als de voorzitter dat nodig acht. Het gaat daarbij om het onmiddellijk sluiten van de deuren. Na sluiting van de deuren wordt vervolgens door de Kamer(s) beslist of daadwerkelijk met gesloten deuren zal worden beraadslaagd en besloten.³² Vergaderingen van commissies uit zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer zijn openbaar, tenzij de Kamer of de commissie anders besluit.³³ Ten aanzien van de gedachtewisseling in een plenaire vergadering met gesloten deuren wordt geheimhouding in acht genomen. Dit geldt voor iedereen die kennis heeft van hetgeen wordt behandeld en de eventuele stukken die daarop betrekking hebben.³⁴

Ook over hetgeen wordt gewisseld in een besloten commissievergadering en de daarvoor relevante stukken wordt geheimhouding betracht, met uitzondering van hetgeen de commissie in haar verslag vermeldt.³⁵ De beide Kamers hebben voorts regels opgesteld over de omgang met vertrouwelijke stukken. Als een stuk vertrouwelijk is – omdat dat volgt uit de aard van het stuk of door de Kamer zo is besloten – wordt de vertrouwelijkheid ten aanzien van de inhoud door iedereen in acht genomen.³⁶

Het geven van inlichtingen kan eveneens vertrouwelijk geschieden: artikel 68 van de Grondwet omvat ook vertrouwelijke informatievervalsing.³⁷ Een bewindspersoon kan tot het vertrouwelijk verschaffen van inlichtingen overgaan als hij het openbaar

²⁹ Kamerstukken II 1985/86, 19014, nr. 5, p. 7.

³⁰ Kamerstukken II 1979/80, 14225, nr. 12, p. 5; Kamerstukken II 1985/86, 19014, nr. 5, p. 4.

³¹ Artikel 66, eerste lid Gw; vgl. ook artikel 110 Gw.

³² Artikel 66, tweede en derde lid Gw; Kamerstukken II 1978/79, 14224, nr. 6, p.

³³ Artikel 37 Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (RvOTK); artikel 1, onder h en artikel 43 Reglement van Orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (RvOEk).

³⁴ Artikel 144 RvOTK; artikel 7 Gedragscode integriteit Eerste Kamer.

³⁵ Artikel 8 Gedragscode integriteit Eerste Kamer.

³⁶ Artikel 146 RvOTK; artikel 9 Gedragscode integriteit Eerste Kamer.

³⁷ Dit werd in de parlementaire behandeling uitdrukkelijk erkend. Kamerstukken II 1985/86, 19014, nr. 5, p. 3.

verstrekken daarvan niet opportuun acht. Daaraan moet – gelet op het uitgangspunt van openbaar overheidsoptreden – steeds een zorgvuldige afweging ten grondslag liggen: is openbare verstrekking van inlichtingen echt niet mogelijk, ook niet in geobjectiveerde of geaggregeerde vorm?³⁸

Als het antwoord op die vraag ontkennend moet luiden, zal de minister niettemin naar een modaliteit moeten zoeken die zoveel mogelijk recht doet aan het belang om het parlement te informeren, bijvoorbeeld door de inlichtingen vertrouwelijk te verschaffen in een besloten (commissie)vergadering.³⁹ Aan de weigering om – zowel openbaar als vertrouwelijk – informatie te verstrekken kan, als gezegd, slechts het belang van de Staat ten grondslag liggen.

e. *Tussenconclusie*

Op grond van het voorgaande kan met betrekking tot de informatievoorziening aan het parlement door de regering over het voornemen tot een aankoop van de aandelen door de Nederlandse staat het volgende worden geconcludeerd:

- Het budgetrecht waarborgt dat het parlement in beginsel vooraf instemt met begrotingen. Dit is uitgewerkt in de Comptabiliteitswet 2016.
- Voor de aankoop van aandelen door de Staat in een beursgenoteerde onderneming geldt dat een voornemen daaromtrent in beginsel bij beide Kamers moet worden voorgehangen;⁴⁰
- Informatievoorziening van de regering aan het parlement dient in de regel in het openbaar te geschieden. Uitzonderingen daarop zijn mogelijk, maar alleen als zwaarwegende belangen daartoe noodzaken. De betrokken minister moet hierover een afweging maken, die ertoe kan leiden dat informatie vertrouwelijk aan (een deel van) de Kamer ter beschikking wordt gesteld;
- De Kamer kan daarmee instemmen, maar kan ook besluiten dat beraadslaging en besluitvorming in het openbaar zullen geschieden. Als de minister weigert informatie te verstrekken met een beroep op het belang van de Staat, kan de Kamer de minister heenzenden als zij zich met die weigering niet kan verenigen.

³⁸ Kamerstukken II 2015/16, 28362, nr. 8, p. 9.

³⁹ Zie ook Kamerstukken II 2001/02, 28362, nr. 2, p. 6 en Kamerstukken II 2015/16, 28362, nr. 8, p. 3.

⁴⁰ Een mogelijke uitzondering is dat een wettelijke regeling voorziet in een rechtsgrond voor deze rechtshandeling (artikel 4.7, derde lid, onderdeel a, Comptabiliteitswet 2016).

4. Uitzondering: 'nood-breekt-wet'-situaties

Gebleken is dat het hiervoor beschreven budgetrecht, de voorhangprocedure en de inlichtingenplicht aan het parlement onder druk kunnen komen te staan als aan een voornemen tot het verrichten van een aankooptransactie in een beursgenoteerde onderneming de noodzaak een crisissituatie te voorkomen ten grondslag ligt.

Een voorbeeld hiervan is de nationalisatie van het Nederlandse deel van Fortis/ABN Amro in oktober 2008. Het daarvoor benodigde bedrag van € 16,8 miljard stond niet op de begroting en had dus via een suppletoire begrotingswet moeten worden goedgekeurd door het parlement. Gelet op de snelheid waarmee de maatregelen moesten worden genomen en de strikte vertrouwelijkheid die daarbij moest worden betracht, was dit echter niet mogelijk. Om die redenen was het ook niet mogelijk om het parlement vooraf te informeren over de te nemen maatregelen.

In dit geval was er sprake van een acute noodsituatie waarbij de stabiliteit van het financieel stelsel ernstig en onmiddellijk in het geding was. Geheimhouding was noodzakelijk voor het welslagen van de maatregel en het voorkomen van een financiële crisis: het enkele bekend worden van het feit dat de Staat een interventie maatregel overwoog of noodzakelijk achtte, zou een *bank run* tot gevolg kunnen hebben met als gevolg ontwrichting van de financiële stabiliteit.

Naar aanleiding van de financiële crisis van 2007/08 is door de Tweede Kamer besloten tot het uitvoeren van een parlementaire enquête naar het overheidshandelen tijdens die crisis.⁴¹ De parlementaire enquêtecommissie – de commissie-De Wit – kwam met aanbevelingen om de informatiepositie van het parlement bij het nemen van interventie maatregelen in de financiële sector te versterken.⁴² Deze aanbevelingen leidden onder meer tot het opstellen van het in de inleiding reeds genoemde Informatieprotocol met betrekking tot niet-bancaire instellingen (het Protocol-De Wit) en het verruimen van de voorhangprocedure. Omdat de Afdeling in het voorlichtingsverzoek is gevraagd ook aandacht te besteden aan de aanbevelingen van de commissie-De Wit, gaat zij op beide aanbevelingen hierna kort in.

a. *Protocol-De Wit*

In haar rapport deed de commissie-De Wit de aanbeveling om een informatieprotocol vast te stellen dat van toepassing is op financiële crisissituaties.⁴³ Door een structurele werkwijze te ontwikkelen en deze in een informatieprotocol vast te leggen, zou kunnen worden voorkomen dat in een crisissituatie onduidelijkheid bestaat over de wijze waarop de informatievoorziening tussen de regering en de Kamers verloopt, aldus de commissie.⁴⁴ Bij brief van 18 september 2012 zegde de Minister toe deze aanbeveling te zullen opvolgen en twee jaar later zond hij aan de Tweede Kamer een voorstel voor

⁴¹ Kamerstukken II 2010/11, 31980, nr. 15.

⁴² Parlementaire enquête Financieel Stelsel, Kamerstukken II 2011/12, 31980, nr. 61.

⁴³ Parlementaire enquête Financieel Stelsel, Kamerstukken II, 31980, nr. 61, p. 59.

⁴⁴ Tijdens het debat over de gang van zaken bij de nationalisatie van het Nederlandse deel van Fortis/ABN AMRO was reeds een motie aangenomen met een verzoek om te overleggen over afspraken omtrent de informatievoorziening van het parlement in financiële crisissituaties; Motie-Vendrik/Irrgang, Kamerstukken II 2008/09, 31371, nr. 14.

het Protocol-De Wit dat ziet op werkafspraken voor vertrouwelijke overleggen wanneer een interventie maatregel bij bepaalde financiële ondernemingen wordt overwogen.⁴⁵

In het kader van de informatieverschaffing merkte de minister op dat het bij crisismaatregelen niet altijd mogelijk zou zijn om de relevante informatie vooraf en openbaar aan de Kamers te verstrekken, vanwege de betrokkenheid van veel verschillende partijen die een verschillende afweging zouden kunnen maken over de mogelijke gevolgen en risico's van openbaarmaking. In dat verband werd toegezegd dat het kabinet in zulke gevallen de relevante informatie vertrouwelijk aan de Kamers zou doen toekomen, en zodra dit mogelijk is de vertrouwelijkheid zou opheffen. Voor informatie die wel zou kunnen worden verstrekt, zou door de Tweede Kamer een 'compliance-regeling' kunnen worden opgesteld, waarin wordt geregeld hoe om te gaan met de vertrouwelijke aard van overleggen.⁴⁶

Het Protocol-De Wit is tot op heden niet door de Tweede Kamer vastgesteld. Tussen het kabinet en de Tweede Kamer bestaat verschil van inzicht over de noodzaak van het maken van een verslag van vertrouwelijke overleggen.⁴⁷

b. *Voorhangprocedure*

Voorts is naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie-De Wit de Comptabiliteitswet 2001 gewijzigd om onder andere de reikwijdte van de hiervoor beschreven voorhangprocedure (paragraaf 3.b) te verruimen.⁴⁸ Dit heeft ertoe geleid dat er meer privaatrechtelijke rechtshandelingen onder de procedure zijn gebracht. Tevens is in de memorie van toelichting bij die wet – en in die bij de Comptabiliteitswet 2016, waarin de regeling van de voorhangprocedure is gehandhaafd – een passage opgenomen waarin wordt ingegaan op situaties waarin specifieke, wettelijke bepalingen strijdigheid met de voorhangprocedure kunnen opleveren.

De regering noemt de bepalingen in (toen nog) de Wft omtrent het voorkomen van openbaarmaking van koersgevoelige informatie in bepaalde omstandigheden, en het verbod op het verstrekken van informatie die als voorkennis kan worden beschouwd. Wanneer die bepalingen van toepassing zijn, kan een voorhangprocedure volgens de memorie van toelichting niet worden gevolgd en zal het parlement pas achteraf kunnen worden geïnformeerd.⁴⁹ Ten slotte vermeldt de memorie van toelichting opvallend genoeg dat het artikel dat gaat over de situaties waarin de voorhangprocedure van toepassing is, geen regeling biedt voor situaties waarin het openbaar informeren van de Staten-Generaal niet mogelijk is vanwege "voorwetenschap bij beursgenoteerde ondernemingen".⁵⁰ Wat hiermee precies wordt bedoeld, is niet nader toegelicht.

⁴⁵ Kamerstukken II 2012/13, 31980, nr. 77, p. 11-12, en Kamerstukken II 2014/15, 21501-07 nr. 1241. Het protocol ziet op "niet-bancaire instellingen", waarmee kennelijk wordt bedoeld andere onder toezicht van DNB staande financiële ondernemingen dan banken. De reden dat het protocol niet op banken ziet, is dat sinds de inwerkingtreding van de zogeheten Europese bankenunie in 2015 voor banken een specifiek eigen Europees kader inzake herstel en afwikkeling geldt.

⁴⁶ Kamerstukken II 2014/15, 21501-07, nr. 1217 en 1241 (brieven van 15 december 2014 en van 23 februari 2015). Een compliance-regeling lijkt overigens weinig aan te vullen op reeds bestaande regelingen voor beide Kamers wat betreft vertrouwelijke informatie.

⁴⁷ Kamerstukken II 2014/15, 21501-07, nr. 1241.

⁴⁸ Wet van 9 juli 2014; Stb. 2014, 310.

⁴⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33837, nr. 3, p. 15; Kamerstukken II 2015/16, 34426, nr. 3, p. 92.

⁵⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34426, nr. 3, p. 90.

Hiervoor (paragraaf 2) is uiteengezet dat de regels inzake koersgevoelige informatie (voorwetenschap) zelf geen aanleiding geven om van openbaarmaking af te zien, maar dat deze regels pas in beeld komen als om andere redenen van openbaarmaking van voorwetenschap wordt afgezien. De regering benadrukt echter tevens dat het enkel informeren achteraf alleen in evidente 'nood-breekt-wet-situaties' aan de orde kan zijn. Onder een 'nood-breekt-wet-situatie' verstaat de regering in ieder geval een situatie waarin de financiële stabiliteit moet worden gehandhaafd. Zij voegt daaraan toe dat ook andere argumenten een spoedeisend besluit kunnen motiveren.⁵¹

De Afdeling heeft over de verruimde voorhangprocedure al eerder gesteld dat de bepalingen omtrent het openbaar maken van koersgevoelige informatie niet in de weg hoeven te staan aan het toepassen van die voorhangprocedure, omdat sprake kan zijn van vertrouwelijke behandeling van het voorgehangen voornemen door de Kamers.⁵² Daar komt bij dat "het overnemen van aandelen van een privaatrechtelijke rechtspersoon die door een derde wordt gehouden" in de Comptabiliteitswet 2016 uitdrukkelijk is opgenomen als een geval waarvan de Kamers vóóraf op de hoogte moeten worden gesteld.

5. Analyse en aanbevelingen

a. *Wat eist de Verordening marktmisbruik?*

Een concreet voornemen van de overheid tot het verrichten van een aankooptransactie van aandelen in een beursgenoteerde onderneming kan kwalificeren als voorwetenschap in de zin van de Verordening marktmisbruik. Dit zal het geval zijn als de voorgenomen aankooptransactie bij bekendmaking een significante invloed zou kunnen hebben op de koers van financiële instrumenten.

Op beursgenoteerde ondernemingen rust de verplichting om voorwetenschap die rechtstreeks op haar betrekking heeft, in beginsel zo snel mogelijk openbaar te maken. Die verplichting rust niet op de overheid, maar de Verordening marktmisbruik staat er ook niet aan in de weg dat de overheid voorwetenschap openbaar maakt – integendeel, zelfs: openbaarheid is een belangrijke pijler van de Verordening.

Waar de Verordening in beginsel wél aan in de weg staat, is het delen van voorwetenschap met andere personen. Wordt niet voor openbaarmaking van voorwetenschap gekozen, dan is geheimhouding het uitgangspunt. Daarop is echter een uitzondering gemaakt: het functioneel delen van voorwetenschap – uit hoofde van de normale uitoefening van werk, beroep of functie – is onder strikte voorwaarden wel toegestaan, mits er een nauwe band bestaat tussen de mededeling en het betrokken werk, beroep of functie en de mededeling voor de uitoefening van het werk, beroep of functie ook strikt noodzakelijk is. De zorgvuldigheid die dan moet worden betracht, wordt gekleurd door nationale, wettelijke regels.

Er kunnen verschillende redenen zijn waarom de overheid een voornemen tot de aankoop van aandelen dat als voorwetenschap kwalificeert, níet openbaar wil maken. Die redenen zijn gelegen in de spoed die met de aankoop gemoeid is (zoals bij de nationalisatie van Fortis/ABN AMRO) of in andere zwaarwegende omstandigheden,

⁵¹ Kamerstukken II 2013/14, 33837, nr. 6, p. 7.

⁵² Advies van 17 juli 2013, Kamerstukken II 2013/14, 33837, nr. 4, p. 10.

bijvoorbeeld de omvang van de transactie en het risico van prijsopdrijving van de aandelen.

De vraag is of de Verordening marktmisbruik dan in de weg staat aan het functioneel delen van de voorwetenschap met het parlement. Naar het oordeel van de Afdeling luidt het antwoord op die vraag ontkennend. De bijzondere positie van regering en parlement en hun onderlinge verhouding – waaraan door het grondwettelijke budgetrecht en de informatieplicht wordt vormgegeven – brengen met zich dat het ter kennis brengen van voorwetenschap door de regering aan het parlement als noodzakelijk functioneel delen in de zin van de Verordening moet worden aangemerkt.

Die conclusie roept echter een vervolgvraag op: hoe kan dat functioneel delen – gegeven de omstandigheden in een concreet geval – zo zorgvuldig mogelijk geschieden, terwijl tegelijk de (grond)wettelijke regels over de werkwijze van regering en parlement zo veel mogelijk worden gevolgd?

b. *Staatsrechtelijk kader*

Het uitgangspunt van parlementaire beraadslaging en besluitvorming is openbaarheid. Het uitgangspunt van het budgetrecht is voorafgaande instemming van het parlement met budgettaire uitgaven. Een voornemen omtrent de aankoop van aandelen door de Staat moet in beginsel bij de Kamers worden voorgehangen.

De genoemde uitgangspunten zijn niet absoluut: er zijn verschillende uitzonderingen mogelijk op de openbare beraadslaging en besluitvorming en op de voorafgaande goedkeuring van nieuwe budgettaire uitgaven. Zo kan door de Kamer(s) met gesloten deuren worden beraadslaagd en besloten en kan de minister het parlement onder omstandigheden vertrouwelijk informatie verschaffen. Met uitzonderingen op het uitgangspunt van openbaarheid en voorafgaande instemming dient in het verkeer tussen regering en parlement terughoudend te worden omgesprongen.

c. *Uitzonderingen vanwege een financiële crisissituatie*

Vast staat dat uitzonderingen op het uitgangspunt van openbaarheid en voorafgaande instemming mogelijk zijn als een voorgenomen aandelentransactie in een financiële crisissituatie spoed én vertrouwelijkheid vereist. Een voorbeeld is de hiervoor al genoemde nationalisatie van Fortis/ABN AMRO die plaatsvond tijdens de financiële crisis. Naar aanleiding van die financiële crisis zijn de aanbevelingen van de commissie-De Wit gedaan. Het naar aanleiding daarvan door het kabinet voorgestelde Protocol-De Wit ziet op het informeren van een deel van het parlement in spoedsituaties waarin het nemen van een interventie maatregel bij bepaalde financiële instellingen wordt overwogen, en waarin bovendien noodzaak bestaat tot het bewaken van vertrouwelijkheid vanwege bijvoorbeeld de toezichtvertrouwelijkheid of bedrijfsgevoeligheid van informatie.⁵³ De Afdeling beveelt aan een protocol voor die situaties vast te stellen, zodat het in de toekomst kan worden toegepast en zo nodig (de toepasselijkheid van de voorhangprocedure in) de Comptabiliteitswet 2016 hiermee in overeenstemming te brengen.

d. *Uitzonderingen in overige situaties*

Een voorgenomen aandelentransactie in een beursgenoteerde onderneming hoeft echter niet altijd ingegeven te zijn door een crisissituatie. Ook als geen sprake is van een crisissituatie kan de minister van oordeel zijn dat om zwaarwegende redenen vertrouwelijkheid van het voornemen dient te worden gewaarborgd en hij daarom het parlement hierover vertrouwelijk informeert. In dat geval dient de minister zijn beslissing te motiveren en zich daarover te verantwoorden jegens het parlement.

Ook dient de vertrouwelijkheid niet langer te duren dan noodzakelijk op basis van deze overweging. Indien het voornemen als voorwetenschap kwalificeert, ligt het vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid voor de hand dat de minister de personen aan wie hij in dat kader het voornemen bekendmaakt, op de hoogte stelt hiervan en dat hij deze personen wijst op de eisen die aan de omgang met voorwetenschap worden gesteld op grond van de Verordening marktmisbruik. Ten slotte laat het vertrouwelijk informeren van het parlement onverlet dat het parlement gelet op het budgetrecht nog dient in te stemmen met een incidentele suppletoire begrotingswet die een basis biedt voor de uitgave.

Zoals hiervoor aangegeven, ziet het Protocol-De Wit slechts op bepaalde situaties. Het kan volgens de Afdeling raadzaam zijn dat parlement en kabinet voor voorgenomen aandelentransacties in beursgenoteerde ondernemingen waarop het Protocol-De Wit niet van toepassing is, bezien of de bestaande regels en werkwijze rondom vertrouwelijke overleggen hiervoor volstaan. Zo nodig kunnen hiervoor aanvullende werkafspraken, al dan niet in een apart protocol of door middel van uitbreiding van het Protocol-De Wit, worden gemaakt die de informatieplicht ondersteunen maar tegelijkertijd een vertrouwelijke behandeling waarborgen.

Met het oog op enerzijds het in de praktijk kunnen waarborgen van vertrouwelijkheid en anderzijds het uitgangspunt dat vertrouwelijkheid niet langer moet duren dan strikt noodzakelijk, zou in dergelijke werkafspraken in het bijzonder over de te hanteren termijnen duidelijkheid moeten worden verschaft. Dit is ter bepaling aan parlement en

⁵³ Het protocol schrijft voor dat vanuit de Tweede Kamer, naast de griffier en de voorzitter, de vaste leden van de commissie Financiën deelnemen aan het overleg. Deze leden kunnen zich alleen laten vervangen door hun fractievoorzitter.

kabinet samen. Het vastleggen van dergelijke werkafspraken kan bovendien waarborgen dat indien sprake is van voorwetenschap het vertrouwelijk informeren van het parlement beperkt blijft tot wat binnen de kaders van de Verordening marktmisbruik is toegestaan, zodat bijvoorbeeld verzekerd is dat niet meer personen vertrouwelijk worden geïnformeerd dan strikt noodzakelijk.⁵⁴

De Afdeling geeft verder in overweging te bezien in hoeverre de in de Comptabiliteitswet 2016 voorgeschreven termijnen van de voorhangprocedure passend zijn, ook in het licht van de Verordening marktmisbruik, in situaties waarin vertrouwelijkheid en mogelijk spoed geboden is.

De Afdeling tekent tot slot nadrukkelijk aan dat het een misverstand zou zijn te denken dat vooraf elke mogelijk denkbare situatie waarin de regering de Kamers vertrouwelijk wil informeren met werkafspraken kan worden bestreken. In elke situatie – of deze nu aanpalend is aan of lijkt op voorgenomen aandelentransacties dan wel een heel ander onderwerp of vraagstuk betreft – zal de desbetreffende minister een afweging moeten maken binnen de (staatsrechtelijke) kaders van de inlichtingenplicht als hiervoor beschreven en vervolgens waar nodig zorgvuldig met de Kamer(s) afspreken hoe aan vertrouwelijke informatievoorziening in dat concrete geval uitvoering te geven.

De vice-president van de Raad van State,

⁵⁴ Hierbij kan gedacht worden aan hoe ver 'functioneel delen' strekt en dat er een verantwoordelijkheid rust op alle personen waarmee de koersgevoelige informatie wordt gedeeld.

Informatieprotocol m.b.t. niet-bancaire instellingen

Werkafspraken inzake vertrouwelijke overleggen:

Ministerie van Financiën – Tweede Kamer

1. Vertrouwelijk (mondeling) overleg vindt plaats op het moment dat niet kan worden uitgesloten dat een interventie maatregel moet worden getroffen en de aanleiding en mogelijke oplossingsrichtingen voldoende in kaart zijn gebracht om in een briefing aan de Tweede Kamer te kunnen toelichten. Noodzaak tot vertrouwelijkheid van dit overleg kan bijvoorbeeld zijn koersgevoelige, bedrijfsgevoelige, of toezichtvertrouwelijke informatie, waarop wettelijke geheimhoudingsbepalingen van toepassing zijn, e.d.

2. Het (eerste) vertrouwelijke overleg vindt plaats op initiatief van de Minister. Vervolgoverleg vindt plaats op initiatief van de Minister dan wel op initiatief van een meerderheid van de deelnemende Kamerleden.

3. Het vertrouwelijk overleg vindt plaats vanwege de wenselijkheid van tijdige betrokkenheid van de Kamer/commissie. Tijdens het overleg worden de financieel woordvoerders van de fracties door de Minister geïnformeerd. Tijdens het overleg kunnen de leden (technische) vragen stellen. De leden wordt niet om instemming gevraagd, evenmin wordt er gevraagd naar hun (fractie)standpunt.

4. Vanuit het Ministerie van Financiën/De Nederlandsche Bank (DNB) nemen ten hoogste deel aan het overleg:
 - De Minister van Financiën.
 - De politiek assistent van de Minister van Financiën.
 - Eén of meer Financiënambtenaren.
 - De directeur toezicht en/of directeur afwikkeling van DNB.
 - Eén of meer medewerkers van DNB.

5. Vanuit de Tweede Kamer nemen deel aan het overleg:
 - Voorzitter commissie Financiën.
 - Eén Kamerlid per fractie met een vast lidmaatschap in de commissie Financiën. Een Kamerlid dat is verhinderd kan alleen worden vervangen door zijn/haar fractievoorzitter.
 - Griffier commissie Financiën.

6. De informatieverschaffing kan worden ondersteund door vertrouwelijk opgestelde en getoonde presentaties van de zijde van Financiën en DNB. Een hard copy van de door Financiën en/of DNB gegeven presentatie(s) worden aan de griffier van de commissie ter hand gesteld. Zij worden achter slot en grendel bewaard.

7. De aan het overleg deelnemende Kamerleden mogen hun fractievoorzitter informeren over het besprokene. De fractievoorzitter moet dan ook geheimhouding in acht nemen.

8. Geheimhouding is een expliciete voorwaarde om aan het overleg deel te nemen. Van het overleg wordt geen verslag gemaakt.
