

Vergaderjaar 2018–2019

28 165

Deelnemingenbeleid rijksoverheid

Nr. 303

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 11 juni 2019

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van de Algemene Rekenkamer van 19 februari 2019 over het Rapport «Afdekking financiële risico's DNB; Rol Minister van Financiën» (Kamerstuk 28 165, nr. 300).

De vragen en opmerkingen zijn op 3 april 2019 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 7 juni 2019 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Anne Mulder

Adjunct-griffier van de commissie,
Schukkink

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

- 1. De leden van de VVD vragen toe te lichten wat wordt bedoeld met de passage «De Minister wordt om die reden vanuit verschillende invalshoeken geadviseerd als het gaat over vraagstukken rondom winstuitkering. Dit is onder andere geborgd door de betrokkenheid van verschillende verantwoordelijke directies. De rol van aandeelhouder is om die redenen gescheiden van de rol van bewaker van de rijksbegroting. In de advisering aan de Minister komen beide belangen aan de orde»?**

De Staat maakt, in samenspraak met zowel de directie als de Raad van Commissarissen van DNB, een zorgvuldige afweging over de bestemming van de winst van DNB. Bij die zorgvuldige afweging kunnen er binnen het ministerie verschillende belangen spelen. Analoog aan de verschillende belangen zijn binnen het ministerie verschillende directies betrokken bij advisering over besluitvorming rond het kapitaalbeleid van DNB. Ter illustratie hiervan verwijs ik naar de samenstelling van de werkgroep Kapitaalbeleid, die u vindt in bijlage 2 van het rapport «Naar een bestendig kapitaalbeleid voor DNB» (bijlage bij Kamerstuk 32 013, nr. 215), waarin verschillende onderdelen van het ministerie vanuit verschillende verantwoordelijkheden vertegenwoordigd waren. Door brede betrokkenheid vanuit het ministerie kan bij de voorbereiding van de besluitvorming uiteindelijk een afgewogen advies aan de Minister worden voorgelegd.

- 2. Wie zijn aanwezig bij de aandeelhoudersvergadering van DNB: de beleidsbepalende ambtenaren of de ambtenaren die zich toeleggen op het overheidsaandeelhouderschap?**

Aandeelhoudersvergaderingen van DNB worden in de regel door de Minister van Financiën en de secretaris-generaal bijgewoond.

- 3. Waarom wordt het aandeelhouderschap niet volledig belegd bij de daarin gespecialiseerde directie, zodat beleidsverantwoordelijkheid en aandeelhouderschap in ieder geval intern volledig zijn gescheiden?**

De beleidsmatige rol is elders belegd dan de rol van aandeelhouder en financieel belanghebbende. Er is dus reeds sprake van de gewenste scheiding.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

- 4. De leden van de CDA-fractie vragen de Minister of het niet de duidelijkheid ten goede komt om wat in de brief is uiteengezet te vatten in een apart document. De leden van de CDA-fractie vragen de Minister of het voldoende is om dit enkel in een brief op te sommen.**

De Algemene Rekenkamer concludeert in haar rapport dat, als gevolg van de veelheid aan geldende wet- en regelgeving, niet geheel duidelijk is hoe de Minister van Financiën zich als aandeelhouder ten opzichte van DNB verhoudt bij het afdekken van risico's van monetair beleid. De Algemene Rekenkamer komt tegen deze achtergrond tot de aanbeveling om, analoog aan hetgeen in de visie Toezicht op afstand is neergelegd over het toezicht op de taakuitoefening van DNB als ZBO, vast te leggen op welke wijze de Minister van Financiën zich als aandeelhouder tot DNB verhoudt en welke wetsbepalingen hierbij van toepassing zijn.

Ik heb in mijn bestuurlijke reactie op het conceptrapport een uitgebreide toelichting gegeven om de geconstateerde onduidelijkheid weg te nemen. Ik ben in dit kader ingegaan op de wijze waarop de Minister van Financiën zich verhoudt tot DNB, waarbij ik een onderscheid heb gemaakt tussen DNB als centrale bank en DNB als ZBO, hoe de bepalingen uit het Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zich tot bijzondere bepalingen in de Bankwet 1998 en de statuten van DNB verhouden, en het onderscheid tussen wettelijke bevoegdheden die de Minister van Financiën in het ambt van Minister jegens DNB heeft en de aandeelhoudersrechten die de Minister namens de Staat uitoefent. Ik meen hiermee opvolging aan de aanbeveling te hebben gegeven.

5. Verder vragen de leden van de CDA-fractie hoe wordt omgegaan met situaties of scenario's die niet passen in het stramien dat bekend is. Welke uitzonderingsgronden kennen de huidige verhoudingen, zo vragen de leden van de CDA-fractie?

In het nieuwe kapitaalbeleid, waar ik u in de bijgevoegde brief «Aanpassing Kapitaalbeleid DNB» over informeer, ben ik met DNB overeengekomen op welke wijze de winst wordt gealloceerd gegeven de financiële positie van DNB en de risico's die DNB loopt. Het kapitaalbeleid zou in goede en slechte tijden gevolgd moeten kunnen worden. Met deze nieuwe afspraken, zal DNB straks minder snel in onderdekking komen. Als dat onverhoopt toch gebeurt, zal DNB minder snel behoefte hebben aan ad hoc kapitalisatie. Daarmee vormt het nieuwe beleid een verbetering ten opzichte van het vorige.

Tegelijkertijd zullen scenario's die niet passen in het stramien dat bekend is altijd vragen om specifieke oplossingen. In geval van onvoorziene ontwikkelingen zal ik met DNB in overleg treden om gepaste maatregelen te nemen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

6. De leden van de D66-fractie lezen dat in 2016 een invoerfout in de rekenmodellen van DNB is ontdekt. Wat was het doorslaggevende argument om dit destijds niet spoediger aan de Tweede Kamer te melden?

Mijn voorganger heeft de Kamer op 1 december 2016 geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie van risicomodellen¹. In deze brief werden de bijstellingen vermeld. De invoerfout is aan het licht gekomen in een bredere evaluatie van de risicomodellen van DNB. De evaluatie leidde tot meerdere (neerwaartse) bijstellingen van de risico's die in 2013 aanleiding waren om een garantie af te geven. De bijstelling vanwege de fout was er hier één van. De bijstellingen zijn in de brief niet afzonderlijk benoemd of gekwantificeerd. De Algemene Rekenkamer meldt in haar onderzoek dat dit volgens de verslaggevingsregels van het Rijk niet hoeft.

7. De leden van de D66-fractie vragen of door DNB, op welk niveau dan ook, zelf verzocht om de invoerfout niet openbaar te maken, of dat dit een zelfstandige beslissing van het Ministerie van Financiën was? Zo ja, wat was de reden hiervoor?

De wijze van communicatie met de Tweede Kamer is een zelfstandige afweging van de Minister van Financiën geweest.

¹ Kamerstuk 32 013, nr. 140

8. Is het kabinet het met deze leden eens dat deze fout eerder gemeld had moeten worden, juist omdat DNB volledig onafhankelijk is in haar monetair beleid en het afdekken van de risico's die daaruit voortkomen, terwijl de Staat wel voor de gevolgen garant staat?

Ik ben van mening dat de communicatie aan de Tweede Kamer rond de bijstelling tijdig was. Mijn voorganger heeft op 22 november 2016 van DNB een brief met een toelichting op hun interne evaluatie van de risicomodellen ontvangen. Deze brief is op 1 december 2016 aan uw Kamer doorgestuurd².

9. Kan de Minister toelichten welke rijksbegrotingsvoorschriften hier van toepassing waren?

Met het melden van de bijstellingen in de risicomodellen is mijns inziens recht gedaan aan de inlichtingenplicht. In financiële regelgeving, zoals de Comptabiliteitswet, rijksbegrotingsvoorschriften of de regeling financieel beheer staan geen nadere specifieke regels die het kabinet verplichten de fout te melden.

10. Is hij bereid deze op zo'n manier aan te passen dat in dergelijke gevallen een inlichtingenplicht komt te gelden die tot spoediger openbaarmaking dwingt?

Ik verwijs u naar mijn antwoord op vraag 8. Voor de volledigheid wil ik u er ook op wijzen dat met het aflopen van de garantie op de gekwalificeerde activa in 2018 het verband tussen de risicoberekening en de garantie is komen te vervallen.

11. De leden van de D66-fractie lezen dat in 2013 gekozen is voor het afgeven van een garantie, met als doorslaggevend argument dat dit niet nadelig zou zijn voor de krappe begroting. Hoe beoordeelt het kabinet die beslissing?

Bij garanties worden verliezen die DNB maakt direct gedragen door de Staat, zonder dat DNB zelf verlies hoeft te nemen. Staatsgaranties zijn met name geschikt voor risico's waarbij het materialiseren ervan het gevolg is van politieke afwegingen en voor risico's waarbij DNB «slechts» een uitvoerder is van eerder gemaakte politieke afwegingen. Bij dergelijke risico's ligt risico en beheersing daarvan dan in dezelfde hand. Voor risico's van de kerntaken van een centrale bank, die bewust op afstand van de politiek zijn gezet, zijn staatsgaranties minder geschikt. Staatsgaranties op dergelijke activiteiten kunnen de onafhankelijkheid van de monetaire autoriteit raken, doordat de monetaire autoriteit bij het voldoen van haar verplichtingen afhankelijk wordt van het nakomen van de Staat om de garantie in te lossen. Als verliezen van de monetaire autoriteit direct worden toegerekend aan de Rijksbegroting, kan er bij het voordoen hiervan druk ontstaan om verliezen te voorkomen of risico's te verkleinen. Om haar taken onafhankelijk uit te voeren, is dergelijke druk op de monetaire autoriteit onwenselijk. De onafhankelijkheid van het monetaire beleid is ook wettelijk vereist.

In 2013 heeft de Nederlandse Staat in overleg met DNB een overheidsgarantie aan DNB verstrekt van € 5,7 miljard, waarmee de risico's gedekt worden op de blootstellingen uit het SMP en op blootstellingen op bancaire instellingen en de Nationale Centrale Banken van Griekenland, Cyprus en Portugal. Indertijd heeft mijn voorganger uw Kamer geïnformeerd waarom een garantie op de risico's uit deze steunmaatregelen voor

² Kamerstuk 32 013, nr. 140

de crisislanden een meer voor de hand liggende keuze was dan een voorziening³. Een reden was dat bij de discussie rondom steunmaatregelen aan crisislanden de politiek aan het stuur zit. Een andere reden was dat het bij de steunmaatregelen ging om duidelijk af te bakenen risico's die zich tijdelijk zouden voordoen.

12. Waarom is in 2016 wel gekozen voor een kapitaalbuffer en niet voor een garantie?

In 2016 is er gekozen om een voorziening op te bouwen voor de risico's van QE. In de brief van maart 2016 heeft mijn voorganger de overwegingen daarbij toegelicht⁴. De overweging voor de opbouw van een voorziening in plaats van een garantie was dat de financiële risico's, die voortkomen uit (onconventionele) monetaire operaties, zich voor onbepaalde tijd zouden voordoen. QE heeft immers als doel de geldhoeveelheid te verruimen en de inflatieontwikkeling te versterken. Deze monetaire operaties raken aan de kerntaken van een centrale bank. Een voorziening is passend voor dergelijke risico's.

13. Waarom waren de argumenten die in 2013 doorslaggevend waren voor de keuze voor een buffer, in 2016 niet langer doorslaggevend?

Zoals ik in de beantwoording op de vorige vragen heb genoemd, was de aard van de risico's in 2016 anders dan in 2013.

14. Zijn volgens het kabinet in beide gevallen de belangen van de Staat als aandeelhouder en als risicodragers expliciet beargumenteed en gewogen? Waaruit blijkt dit?

In beide gevallen is een zorgvuldige afweging gemaakt, waarin de belangen van de Staat zijn meegewogen. Voor de argumentatie en overwegingen bij de keuzes verwijs ik naar de antwoorden op vraag 11 en vraag 12.

15. De leden van de D66-fractie begrijpen de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om te komen tot een explicieter afsprakendocument. Zij kunnen zich voorstellen dat hierin principe-afspraken worden vastgelegd over hoe om te gaan met situaties waarin verschillende belangen botsen. Kan de Minister een nadere beschouwing geven over de (omgang met de) afweging tussen die belangen?

Bij het bepalen van wat adequate buffers voor DNB zijn, is sprake van een afweging: de financieel-economische stabiliteit wordt bevorderd als DNB over voldoende financiële buffers beschikt om als onafhankelijke centrale bank haar wettelijke taken uit te voeren, terwijl voor een doelmatige allocatie van publieke middelen overtollige winst wordt afgedragen aan de Staat. Zowel te hoge als te lage buffers bij DNB dienen dus te worden vermeden.

Deze afweging van belangen heeft een plek gekregen in de nieuwe afspraken voor het kapitaalbeleid van DNB, zoals ik in de bijgevoegde brief «Aanpassing Kapitaalbeleid DNB» ook schets. Ik heb met DNB afgesproken om voor de structurele balansgroei van DNB een trendmatige kapitaalgroei in te stellen, zodat het kapitaal van DNB in lijn blijft met de groei van de balans en de risico's. Daarnaast heb ik afspraken

³ Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2013 (Incidentele suppletoire DNB winstaafdracht)(Kamerstuk 33 548)

⁴ Kamerstuk 32 013, nr. 124

gemaakt om het effect van de volatiliteit van de winst op de Rijksbegroting te beperken.

16. Deze leden benadrukken dat juist de complexiteit van de relatie tussen de Minister van Financiën en DNB de noodzaak van transparantie onderstreept en vragen het kabinet of zij dit steunen en hoe zij dit formaliseren. Deze leden verbazen zich over de nog altijd ontbrekende notulen van officiële gesprekken tussen de President van DNB en de Minister van Financiën.

De periodieke gesprekken met de president van DNB zijn bedoeld om elkaar te informeren over relevante ontwikkelingen, en zijn in beginsel niet besluitvormend van aard. Dit overleg is gebaat bij een open dialoog waarbij vertrouwelijke zaken vrijuit kunnen worden gedeeld. Wederzijds afgestemde verslaglegging komt de effectiviteit van dit overleg niet ten goede. Indien in voorkomende gevallen uit deze overleggen nadere afspraken of besluiten volgen, dan worden deze afspraken op schrift gesteld, bijvoorbeeld in de vorm van een brief.

17. Zij vragen of in 2013 en 2016 wel gedetailleerde schriftelijke afspraken zijn gemaakt over de toekenning van de garantie, respectievelijk de opbouw van de kapitaalbuffer door DNB. Zo ja, zijn die openbaar? Zo nee, is het kabinet voornemens om afspraken waardoor de Staat een grote risico loopt in de toekomst wel schriftelijk vast te leggen?

De afspraken rond de garantie in 2013 zijn vastgelegd in juridische documenten. In deze niet-openbare documenten zijn de details van de garantie uitgewerkt. Daarbij valt te denken aan afspraken over inroeping, termijnen, betaling en informatieverschaffing. De belangrijkste elementen van deze documenten zijn met uw Kamer overlegd, bijvoorbeeld bij de beantwoording van de schriftelijke vragen in het kader van de Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IX) voor het jaar 2013⁵. Daarbij heeft uw Kamer ook het ingevulde toetsingskader garanties, zoals destijds voorgelegd aan en goedgekeurd door de ministerraad, ontvangen.

De kenmerken van de voorziening zijn vastgelegd in het jaarverslag van DNB over 2015. Dit jaarverslag is openbaar. Zoals ik in maart 2016 aan uw Kamer heb medegedeeld, heeft de Staat als aandeelhouder middels het verlenen van decharge toestemming gegeven voor het opbouwen van deze voorziening⁶.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

18. De leden van de SP-fractie vragen de Minister of hij de afspraken met DNB over hun kapitaalbeleid inclusief winstafdracht zal vatten in een formeel document en dit de Kamer zal toezenden.

Ik verwijs naar bijgevoegde brief «Aanpassing Kapitaalbeleid DNB» (Kamerstuk 32 013, nr. 215) en het rapport «Naar een bestendig kapitaalbeleid voor DNB» (bijlage bij Kamerstuk 32 013, nr. 215), waarmee aan het verzoek van de SP-fractie gehoor wordt gegeven.

⁵ Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2013 (Incidentele suppletoire DNB winstafdracht)(Kamerstuk 33 548)

⁶ Kamerstuk 32 013, nr. 124

19. Deze leden vragen de Minister hoe hij de informatie-uitwisseling met DNB en parlement gaat versterken.

DNB rapporteert reeds jaarlijks zelfstandig over haar balans in haar publiekelijk beschikbare jaarverslag. In het jaarverslag gaat DNB onder andere in op de belangrijkste ontwikkelingen op haar balans, de onderliggende risico's die DNB loopt, en de wijze waarop die risico's berekend worden. Ditzelfde geldt voor de Europese Centrale Bank (ECB). Daarnaast informeer ik uw Kamer jaarlijks over de risico's die de Staat via DNB loopt als gevolg van het monetaire beleid van de ECB. Dit heb ik uw Kamer toegezegd tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen (AFB) van november 2017 (Handelingen II 2018/19, nr. 20, items 4, 6, 8 en 16). De laatste versie hiervan heeft uw Kamer afgelopen maand van mij ontvangen. Verder rapporteert het Ministerie van Financiën op geconsolideerde en gestandaardiseerde wijze over de financiële prestaties van DNB in het jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen. Ook hebben mijn ambtsvoorganger en ik uw Kamer in de afgelopen jaren geïnformeerd bij bijzondere ontwikkelingen op dit onderwerp. Daarbij verwijs ik bijvoorbeeld naar de brieven over de opbouw van de voorziening door DNB⁷, de brief over de herziening van het risicomodel van DNB⁸ en de brief over het beëindigen van de garantie⁹. Tot slot gaat het bijgevoegde rapport «Naar een bestendig kapitaalbeleid voor DNB» ook uitgebreid in op de institutionele verhoudingen, de ontwikkelingen van risico's op de balans van DNB en de gevolgen voor de winstafdracht.

20. Deze leden vragen de Minister hoe hij precies voor een zichtbare belangenafweging zal zorgen en of hij deze ook transparant en inzichtelijk zal maken.

Ik verwijs u graag naar het antwoord op vraag 15.

21. De leden van de SP-fractie vragen de Minister in welke denkbare situatie hij geen garantie zou willen geven om de winstafdracht op peil te houden. Daarbij vragen zij welke nadelen er bestaan aan het geven van deze garantie.

Ik verwijs u graag naar de antwoorden op de vragen 11 en 12.

22. De leden van de SP-fractie vragen waarom hij niet simpelweg kabinetsbeleid maakt en aan de Kamer voorlegt dat de Staat te allen tijde garant zal staan voor DNB.

Voor de overwegingen van het kabinet ten aanzien van garanties verwijs ik u naar het antwoord op vraag 11.

⁷ Kamerstuk 32 013, nr. 124

⁸ Kamerstuk 32 013, nr. 140

⁹ Kamerstuk 32 013, nr. 165