



Afdekking financiële risico's DNB

Rol minister van Financiën

2019



Afdekking financiële risico's DNB

Rol minister van Financiën

De tekst in dit document is vastgesteld op 15 februari 2019. Dit document is op 19 februari 2019 aangeboden aan de Tweede Kamer.



Inhoud

| | |
|--|----|
| Samenvatting | 4 |
| 1 Inleiding | 7 |
| 1.1 Onconventionele maatregelen van de Europese Centrale Bank | 7 |
| 1.2 Risico's voor De Nederlandsche Bank | 8 |
| 1.3 Rol van de minister van Financiën | 8 |
| 1.4 Ons onderzoek | 10 |
| 1.5 Leeswijzer | 11 |
| 2 Risicobeleid en risicomodellen van DNB | 12 |
| 2.1 Risicobeleid DNB | 12 |
| 2.2 Risicomodellen | 14 |
| 2.3 Functioneren kapitaalbeleid DNB | 15 |
| 3 Rol minister van Financiën ten opzichte van DNB | 16 |
| 3.1 Periode 2013-2016: beoordeling voornemens DNB door de minister | 16 |
| 3.2 Toekomstige verhouding minister van Financiën – DNB | 17 |
| 4 Verwevenheid van belangen bij besluitvorming over DNB | 19 |
| 4.1 Beleid voor staatsdeelnemingen: rollenscheiding | 19 |
| 4.2 Geen zichtbare belangenafweging bij besluiten over risicoafdekking DNB | 19 |
| 5 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 21 |
| 5.1 Reactie minister van Financiën | 21 |
| 5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 22 |
| Bijlagen | 23 |
| 1 Methodologische verantwoording | 24 |
| 2 Literatuur | 25 |
| 3 Noten | 27 |



Samenvatting

Monetair beleid ECB en afdekking financiële risico's DNB

Door de maatregelen die de Europese Centrale Bank (ECB) de afgelopen jaren heeft getroffen om de economie in de eurolanden te stimuleren, is de schuldenportefeuille van de ECB gestaag gegroeid. Daardoor loopt de ECB financiële risico's. Vanwege het gezamenlijke monetaire beleid van de ECB en de nationale centrale banken in de eurolanden loopt De Nederlandsche Bank (DNB) hierdoor ook financiële risico's. De afdekking van deze risico's en de rol van de minister van Financiën daarbij, vormen het onderwerp van dit rapport.

De risico's die DNB loopt hangen in de eerste plaats samen met het opkopen van staatsobligaties en bedrijfsobligaties door de ECB. Met deze *opkoopprogramma's* wil de ECB de economie stimuleren en de inflatie richting 2% opstuwten. Voor het afdekken van de risico's die voortkomen uit de opkoopprogramma's van de ECB bouwt DNB een voorziening op. De opbouw van deze voorziening gaat ten koste van de winstafracht van DNB aan de Staat als aandeelhouder.

Daarnaast zijn er risico's die DNB loopt die samenhangen met de *steunmaatregelen* van de ECB aan de destijds in crisis verkerende eurolanden Griekenland, Portugal en Cyprus. Voor de afdekking van deze risico's heeft de Staat tussen 1 maart 2013 en 1 maart 2018 een *garantie* aan DNB verstrekt ter grootte van € 5,7 miljard.

Ons onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft in de eerste helft van 2018 onderzoek gedaan naar de betrokkenheid van de minister van Financiën bij de besluitvorming over de zojuist genoemde voorziening en garantie. Hierbij hebben we gekeken hoe de minister omgaat met een aantal dilemma's. Het eerste dilemma is de onafhankelijke positie van DNB voor de monetaire taak en de rol van de minister van Financiën als aandeelhouder van DNB namens de Staat. Het tweede dilemma is het korte (winstafdracht) versus het lange termijn belang (financiële soliditeit) van de Staat als aandeelhouder.

Conclusies

Uit ons onderzoek blijkt dat de wijze waarop de minister van Financiën zich tot DNB verhoudt bij het afdekken van risico's van monetair beleid niet geheel duidelijk is vanwege de veelheid aan geldende wet- en regelgeving. Onder andere Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, de Bankwet, de statuten van DNB, het Verdrag betreffende de werking van de

EU, de Wet op het financieel toezicht en de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013* bevatten bepalingen die van toepassing zijn op de relatie tussen de minister en DNB. Zo is de Staat als aandeelhouder gebonden aan het vennootschapsrecht; Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is in beginsel van toepassing. Er zijn echter uitzonderingen; specifieke bepalingen hierover zijn onder meer opgenomen in de Bankwet. Wat onder welke omstandigheden precies van de minister van Financiën mag worden verwacht is daardoor lastig vast te stellen.

Daarnaast komt uit ons onderzoek ook naar voren dat de minister van Financiën op kritisch-constructieve wijze volgt hoe DNB omgaat met de risico's die samenhangen met monetair beleid wanneer die de schatkist raken.

Tot slot is gebleken dat bij de voorbereiding van de besluitvorming over de garantie en de voorziening de dilemma's tussen verschillende belangen van de Staat als aandeelhouder van DNB, niet zichtbaar zijn gemaakt. Bij zowel het besluit in 2013 over de garantie aan DNB als het besluit in 2016 over de opbouw van een voorziening door DNB zelf, is door het ministerie vooral verwezen naar het korte termijn belang: de gevolgen voor de winstafdracht door DNB aan de Staat.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van Financiën aan om, analoog aan de afspraken die in de notitie *Toezicht of afstand* zijn gemaakt over de zbo-taken van DNB, vast te leggen op welke wijze hij zich tot DNB verhoudt ten aanzien van de afdekking van de risico's voortkomend uit het monetaire beleid. In een dergelijk document zou hij kunnen opnemen welke wetsbepalingen daarbij van toepassing zijn en welke informatie er wordt uitgewisseld tussen DNB en de minister van Financiën, respectievelijk tussen de minister van Financiën en de Tweede Kamer.

Daarnaast kan bij de voorbereiding van de besluitvorming binnen het ministerie, conform de uitgangspunten van de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013*, explicieter aandacht worden geschonken aan de verschillende belangen van de Staat die de minister vanuit zijn verschillende rollen moet afwegen.

Reactie minister van Financiën

Met een toelichting op de juridische vormgeving van DNB, het aandeelhouderschap van de Staat en DNB als onderdeel van het Europees Stelsel van Centrale Banken zegt de minister

opvolging te geven aan de aanbeveling om vast te leggen op welke wijze hij zich als aandeelhouder verhoudt tot DNB en welke wetsbepalingen daarbij van toepassing zijn. Voor de informatie-uitwisseling tussen DNB en de minister van Financiën verwijst hij naar een bepaling in de Bankwet 1998 over informatie-uitwisseling over taken en werkzaamheden van DNB. Voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer refereert de minister onder andere aan het jaarverslag van de ECB, het jaarverslag van DNB en het op verzoek horen van de president van DNB.

De minister onderschrijft onze aanbeveling om bij de voorbereiding van de besluitvorming over risico's en winstafdracht van DNB een duidelijk onderscheid te maken tussen de rol van aandeelhouder en de rol van bewaker van de rijksbegroting en de hiermee samenhangende belangen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Met zijn beschrijving zet de minister van Financiën een stap in het verduidelijken van zijn rol als aandeelhouder van DNB bij de uitvoering van monetaire taken door DNB. De toelichting door de minister laat zien dat de relatie tussen DNB en de minister van Financiën weliswaar een relatie tussen 2 partijen lijkt, maar in werkelijkheid diverse formele rollen, taken en bevoegdheden omvat, met onderscheiden onderlinge relaties. De beschrijving zou daarom aan kracht winnen als de minister expliciteert welke informatie hij nodig heeft vanuit zijn rol als aandeelhouder en vanuit zijn rol als bewaker van de schatkist.

Wij onderschrijven verder het belang van een ordentelijk besluitvormingsproces over het kapitaalbeleid van DNB waarin expliciet inzicht wordt gegeven in de verschillende belangen die de minister vertegenwoordigt, en zullen de voortgang met belangstelling volgen.

1 Inleiding

1.1 Onconventionele maatregelen van de Europese Centrale Bank

Tussen 2010 en 2012 heeft de Europese Centrale Bank (ECB) staatsobligaties aangekocht van een aantal lidstaten in de eurozone waar de behoefte aan liquiditeit het grootste was (ECB, 2010). Daarnaast werd vanaf eind 2011 krediet verleend aan een aantal banken in Griekenland, Cyprus en Portugal (ECB, 2011a en ECB, 2011b). Deze maatregelen worden ook wel aangeduid als crisisgerelateerde maatregelen.¹

Eind 2014, toen de economische crisis over zijn hoogtepunt heen was, besloot de ECB om de economie in de eurozone² te stimuleren door de in omloop zijnde hoeveelheid geld te vergroten (ECB, 2014). De reden voor deze ingreep was de ontwikkeling van inflatie in de eurozone. Die was bijzonder laag geworden. Lage inflatie of zelfs deflatie (waarbij de prijzen dalen) wordt gezien als een teken dat de economie stagneert. Consumenten geven dan weinig uit, de lonen stijgen niet en bedrijven hebben geen ruimte om hun prijzen te verhogen.

De ECB wilde de inflatie opstuwten. Dit behoort ook tot de doelstelling van de ECB: een gemiddelde jaarlijkse prijsstijging in de eurozone van beneden maar dichtbij 2% (ECB, 2011c). Deze doelstelling van de ECB komt voort uit haar wettelijke taak: het handhaven van prijsstabiliteit (artikel 127, lid 1 van het EU-verdrag³). In december 2014 daalden de prijzen juist; gemiddeld met 0,2%. Er was volgens de ECB dus reden om in te grijpen. Het ingrijpen van de ECB bestond concreet uit het op grote schaal opkopen van staatsobligaties van eurolanden en, vanaf 2016, ook van bedrijfsobligaties.⁴

Werking van het opkoopprogramma van de ECB

Als financiële instellingen die beleggen in staatsobligaties van eurolanden 'vers geld' krijgen doordat de ECB deze staatsobligaties opkoopt, schept dat, zo is de gedachte, ruimte om nieuwe leningen te verstrekken aan bedrijven en consumenten. Met het opkoopprogramma stelde de ECB dus indirect nieuw, goedkoop krediet beschikbaar als impuls voor de economie.

Als gevolg van dit monetaire beleid van de ECB is de schuldenportefeuille van de ECB sinds 2015 gestaag gegroeid. Daardoor loopt de ECB een financieel risico (DNB, 2016). De ECB heeft namelijk langlopende obligaties en leningen opgekocht van kredietinstellingen waarvoor ze een lage rentevergoeding ontvangt. Dezelfde kredietinstellingen houden hun overschot aan geld als gevolg van het opkopen van obligaties aan bij de ECB waarvoor deze een rentevergoeding aan de kredietinstellingen betaalt. Als de ECB in de toekomst de (nu

extreem lage) rentetarieven weer verhoogt, zal zij verlies lijden op de schuldpapieren omdat de ECB dan zelf een hogere rente aan kredietinstellingen moet betalen dan de rente die zij op de opgekochte obligaties en leningen ontvangt. Naast dit renterisico loopt de ECB een kredietrisico. Het kredietrisico is het risico op wanbetaling door degenen die de obligaties uitgeven: nationale staten, Europese instellingen en bedrijven. Als zij niet terug (kunnen) betalen, zal de ECB de obligaties moeten afschrijven en daardoor verlies lijden.

1.2 Risico's voor De Nederlandsche Bank

De ECB is de centrale bank van eurolanden. De ECB en de nationale centrale banken van de eurolanden vormen het zogenoemde eurosysteem. Doordat De Nederlandsche Bank (DNB) onderdeel uitmaakt van het eurosysteem, loopt ook DNB risico's door de opkoopprogramma's van de ECB.

DNB loopt in vergelijking met andere nationale centrale banken een groter renterisico maar een kleiner kredietrisico (DNB, 2016). Dit komt omdat het grootste deel van de opgekochte obligaties (80%) bestaat uit Nederlandse staatsobligaties. Het kredietrisico van staatsobligaties wordt niet gedeeld tussen de nationale centrale banken van de eurolanden maar is volledig voor rekening van de betreffende nationale centrale bank. Dit in tegenstelling tot het kredietrisico van obligaties en leningen van Europese instellingen en bedrijven dat wel wordt gedeeld tussen de nationale centrale banken. Nederlandse staatsobligaties, waarvoor DNB dus 100% risico loopt, zijn zeer kredietwaardig (klein kredietrisico) en hebben daarmee ook een lage rente (groot renterisico).

DNB bouwt sinds 2016 een voorziening op om deze risico's af te dekken. De benodigde omvang van die voorziening werd eind 2016 geschat op € 2,7 miljard. De opbouw van de voorziening gebeurde de afgelopen jaren in stappen van € 500 miljoen per jaar en ging ten koste van de winstafdracht van DNB aan de Staat. In maart 2018 bedroeg de omvang van de DNB-voorziening € 1,5 miljard (DNB, 2018). Dit bedrag komt bovenop de bestaande, reguliere kapitaalbuffer van DNB die eind 2017 € 7,9 miljard bedroeg. Daarnaast verstreekte de Staat aan DNB tussen 1 maart 2013 en 1 maart 2018 een garantie van € 5,7 miljard voor risico's die DNB loopt als gevolg van steunmaatregelen aan Griekenland, Portugal en Cyprus om de financiële crisis het hoofd te bieden.

1.3 Rol van de minister van Financiën

De minister van Financiën heeft geen rol bij het afwegen van de risico's die DNB loopt als gevolg van het monetaire beleid van de ECB. De onafhankelijkheid van DNB bij het bepalen

van haar monetaire beleid is vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU) en in de statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB).⁵ Hoe DNB de risico's van monetair beleid afdekt heeft gevolgen voor de soliditeit van DNB, de financiële stabiliteit en de overheidsfinanciën. Hieruit volgen consequenties voor de betrokkenheid van de minister van Financiën, zowel in zijn rol als aandeelhouder van DNB namens de Staat als verantwoordelijk voor de financiële stabiliteit. De Staat staat uiteindelijk garant voor het geval het eigen vermogen van DNB tekort schiet.

De minister van Financiën heeft namens de Staat als aandeelhouder van DNB rechten en bevoegdheden die voortvloeien uit het vennootschapsrecht. In ons rapport *De Staat als aandeelhouder* (Algemene Rekenkamer, 2015) is daarover het volgende opgemerkt.

Rechten en bevoegdheden van de Staat als aandeelhouder

Via het aandeelhouderschap in ondernemingen wil de rijksoverheid invloed uitoefenen op deze ondernemingen en zo - aanvullend op de wet- en regelgeving - het publiek belang waarborgen. Het aandeelhouderschap is een privaatrechtelijk sturingsinstrument waardoor de sturingsrelatie tussen de rijksoverheid en de onderneming in de privaatrechtelijke sfeer terecht komt.

De Staat is als aandeelhouder gebonden aan het vennootschapsrecht. Het sturen op het publiek belang moet dus vorm krijgen binnen het sturingsinstrumentarium dat het vennootschapsrecht de aandeelhouder biedt. De bevoegdheden die op grond van het vennootschapsrecht aan de algemene vergadering van aandeelhouders toekomen, kunnen dus ook door de Staat worden uitgeoefend. Verschillende bevoegdheden in het vennootschapsrecht kunnen alleen door de aandeelhouders worden uitgeoefend als deze bevoegdheden ook expliciet in de statuten van de betreffende staatsdeelneming zijn geregeld.

Daarnaast heeft de minister van Financiën bij de uitoefening van zijn aandeelhouderschap van DNB rekening te houden met het VWEU, de statuten van ESCB, de Bankwet en de Wet op het financieel toezicht (Wft).

In zijn rol als aandeelhouder van DNB dient de minister de vastgestelde jaarrekening goed te keuren. De minister van Financiën heeft in deze rol belang bij een goed opererende centrale bank met voldoende buffers. Daarnaast dient de minister van Financiën ervoor te zorgen dat DNB, evenals alle andere centrale banken van eurolanden, te allen tijde over voldoende buffers beschikt.⁶ Maar de minister kijkt ook naar de directe gevolgen die beleidsvoorstellen, besluiten of acties van DNB hebben voor de winstafdracht en daarmee voor de ontvangsten op de rijksbegroting. Hiertussen bestaat een 'natuurlijke' spanning: de opbouw van buffers door DNB gaat ten koste van de afdracht van de winst door DNB en kan daarmee zorgen voor een financiële tegenvaller op de Rijksbegroting.

1.4 Ons onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de betrokkenheid van de minister van Financiën bij het afdekken van de risico's die DNB loopt als gevolg van het monetaire beleid van de ECB. Aan de hand van de besluitvorming rond de garantie die vanaf 2013 is verstrekt en de opbouw van de voorziening voor DNB, waartoe in 2016 werd besloten, zijn wij nagegaan:

- wat het beleid is van de minister van Financiën in zijn rol als aandeelhouder van DNB en hoe hij de verschillende belangen die daarbij spelen, heeft behartigd;
- over welke informatie de minister van Financiën beschikt om invulling te geven aan zijn rol als aandeelhouder van DNB;
- hoe de minister deze informatie beoordeelt vanuit de verschillende belangen.

Zoals hierboven is beschreven voert DNB haar monetaire taken geheel onafhankelijk uit. De Algemene Rekenkamer heeft geen controlebevoegdheden bij DNB als het gaat om de uitvoering van taken zoals deze in het VWEU zijn beschreven. Deze taken zijn expliciet uitgezonderd in artikel 7.25 van de Comptabiliteitswet 2016. Wij hebben daarom geen onderzoek gedaan naar de vraag of de voorziening die DNB heeft getroffen een adequate bescherming vormt voor de risico's als gevolg van het monetaire beleid van de ECB.

Taak van DNB waarop dit onderzoek zich richt

In dit onderzoek hebben we ons gericht op de rol van de minister van Financiën bij het afdekken van de risico's van DNB die voortkomen uit haar monetaire taak.

Behalve monetaire taken heeft DNB ook andere taken:

- taken als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) zoals toezicht op de soliditeit van de financiële instellingen, aanpakken en herstructureren van probleembanken en uitvoeren van het depositogarantiestelsel;
- overige nationale taken als centrale bank waaronder het bevorderen van een goede werking van het betalingsverkeer en het verzamelen van statistische gegevens.

Bij elk van deze wettelijke taken is sprake van verschillende verhoudingen tussen de minister van Financiën en DNB. Voor de taken die DNB heeft als zbo regelt de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, naast de Wft en de Bankwet de verhouding tussen de minister van Financiën en DNB. Voor de overige taken van DNB geldt dat de minister van Financiën hier de (aandeelhouders)bevoegdheden kan uitoefenen, in de context van het ESCB, Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, de Bankwet en de Wft.

Eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar DNB

Wij hebben eerder onderzoek gedaan naar de rol van de minister van Financiën bij DNB. In ons reeds hiervoor genoemde rapport *De Staat als aandeelhouder* (Algemene Rekenkamer, 2015) gingen we in op de wijze waarop de Staat invulling gaf aan zijn aandeelhouderschap bij staatsdeelnemingen. En in ons rapport *Toezicht op banken in Nederland* (Algemene Rekenkamer, 2017) presenteerden we de uitkomst van ons onderzoek naar het toezicht van DNB op middelgrote en kleine banken en het toezicht van de minister van Financiën daarop.

In ons rapport *Financiële risico's voor Nederland bij internationale garanties* (Algemene Rekenkamer, 2013) onderzochten we van acht internationale financiële instellingen wat de financiële relatie is tussen Nederland en de instelling, de financiële risico's voor Nederland en hoe de instelling de financiële risico's beperkt. Een van deze instellingen was het euro-systeem dat wordt gevormd door de ECB en de nationale centrale banken van de eurolanden.

1.5 Leeswijzer

In dit rapport zetten we om te beginnen uiteen welke maatregelen DNB en de Staat in de periode 2013-2017 hebben getroffen om de financiële risico's die DNB liep af te dekken, en hoe de omvang van de risico's daarbij is ingeschat (hoofdstuk 2). Aansluitend schetsen we hoe de minister van Financiën de plannen van DNB indertijd heeft beoordeeld en hoe de minister zich meer in het algemeen tot DNB verhoudt als het gaat om de monetaire taak van DNB (hoofdstuk 3). Vervolgens gaan we in op de verwevenheid van belangen en de manier waarop de minister van Financiën zijn rol ten opzichte van DNB heeft ingevuld (hoofdstuk 4). Afsluitend bespreken wij de reactie die de minister van Financiën op ons conceptrapport heeft gegeven en formuleren we ons nawoord daarbij (hoofdstuk 5).

2 Risicobeleid en risicomodellen van DNB

Om de risico's af te dekken die DNB liep als gevolg van het monetaire beleid van de ECB, heeft de Nederlandse Staat in 2013 aan DNB een garantie verleend. Daarnaast heeft de bank ook zelf haar buffers versterkt door vanaf 2016 een risicovoorziening aan te leggen (§ 2.1). Eind 2016 is echter gebleken dat DNB de risico's die zij liep te hoog had ingeschat. Dit kwam naar voren bij de evaluatie van haar risicomodellen (§ 2.2). Hoe het huidige kapitaalbeleid van DNB functioneert, wordt momenteel door het Ministerie van Financiën en DNB gezamenlijk onderzocht (§ 2.3).

2.1 Risicobeleid DNB

De financiële risico's waaraan DNB blootstaat, hangen samen met twee factoren: de eigen beleggingen en het monetaire beleid van de ECB. Op deze laatste factor heeft DNB maar beperkt grip, doordat het monetaire beleid van de ECB gezamenlijk wordt bepaald door de ECB en de nationale centrale banken van de landen die de euro hebben ingevoerd (het Eurosysteem).

DNB hanteert als norm dat haar financiële buffers met een hoge mate van zekerheid (99%) de financiële risico's die zij loopt, moeten afdekken. Op het moment dat dit niet het geval is, moeten er maatregelen worden getroffen. Dit was in 2013 aan de orde toen de Nederlandse Staat aan DNB een garantie verleende.

Garantie

Eind 2012 maakte DNB een berekening van het financiële risico dat zij destijds liep. Dit risico bedroeg in totaal € 13,5 miljard. Hiertegenover stonden buffers van € 7,8 miljard. Deze situatie was ontstaan door de financiële steunmaatregelen voor in crisis verkerende eurolanden die de ECB had getroffen om de eurozone te stabiliseren.

Om het buffertekort te dekken besloot de Staat DNB op 1 maart 2013 een garantie te verlenen van € 5,7 miljard, voor de duur van vijf jaar.⁷ In februari 2018 heeft de minister de Tweede Kamer laten weten dat verlenging van de garantie niet nodig was omdat de buffers van DNB inmiddels toereikend waren (Financiën, 2018).

In 2016 besloot DNB daarnaast een voorziening te treffen ter afdekking van de financiële risico's die zij liep als gevolg van de opkoopprogramma's van de ECB. Dit besluit had gevolgen voor de winstafdracht over 2015 door DNB aan de Staat als aandeelhouder. In de jaarrekening van DNB over 2015 is dit zichtbaar. De winstafdracht aan de Staat is met € 500 miljoen verminderd en € 500 miljoen is aan deze voorziening toegevoegd. De totale benodigde waarde van deze voorziening werd eind 2016 vastgesteld op € 2,7 miljard.

Voorziening

Sinds 1998 geldt de principeafspraken dat van de winst van DNB jaarlijks 5% wordt toegevoegd aan de reserves van DNB, en dat de resterende 95% wordt uitgekeerd aan de Staat. In januari 2016 liet DNB de minister van Financiën weten gebruik te willen maken van de mogelijkheid om een voorziening te treffen. Deze voorziening was nodig voor de afdekking van het risico dat was ontstaan door de uitbreiding van het opkoopprogramma van de ECB. Het opbouwen van deze voorziening zou gevolgen hebben voor het bedrag dat aan de Staat kon worden uitgekeerd als winstafdracht over 2015. Maar ook voor de jaren daarna zouden er gevolgen voor de winstafdracht aan de Staat zijn. DNB voorzorg op dat moment een totale benodigde voorziening van € 3,8 miljard. Dit bedrag zou in tranches van € 500 miljoen per jaar worden opgebouwd. Na afloop van de jaarlijkse aandeelhoudersvergadering van DNB op 23 maart 2016 informeerde de minister van Financiën de Tweede Kamer over de lagere winstafdracht door DNB als gevolg van de op te bouwen risicovoorziening (Financiën, 2016a). Eind 2016 werd de schatting van de benodigde voorziening naar beneden bijgesteld tot €2,7 miljard (Financiën, 2016b). In juli 2018 bedroeg de tot dan toe opgebouwde voorziening €1,5 miljard.

Tabel 1 hieronder vermeldt de risico's en de buffers van DNB. De in 2013 door de Staat afgegeven garantie van € 5,7 miljard voor de risico's die voortvloeiden uit de steunmaatregelen voor Griekenland, Portugal en Cyprus is niet als buffer opgenomen, omdat deze garantie geen kapitaalbuffer van DNB zelf vormt.

Zoals tabel 1 laat zien zou DNB van 2012 tot eind 2016 zonder de staatsgarantie een buffertekort hebben gehad: de beschikbare buffers waren in die periode aanzienlijk geringer dan de risicobedragen. Eind 2017 waren de buffers van DNB toereikend om alle risico's af te dekken, dus ook het risico waarvoor de garantie was afgegeven. Om die reden was verlenging van de garantie, die op 1 maart 2018 afliep, niet nodig.

Tabel 1 Risico's en buffers DNB 2012-2017 (bedragen in miljarden euro's)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-------------|-------------|------------|-------------|-------------|------------|
| Totaal risico | 13,5 | 11,2 | 9,3 | 12,7 | 10,5 | 8,4 |
| Risico waarvoor voorziening is getroffen (opkoopprogramma's ECB) | * | * | 0,1 | 2,4 | 3,7 | 3,6 |
| Risico waarvoor staatsgarantie is afgegeven (steunmaatregelen voor crisislanden) | * | * | 7,0 | 8,1 | 5,4 | 3,5 |
| Risico rond eigen beleggingen en overige activa | * | * | 2,2 | 2,2 | 1,4 | 1,3 |
| Totale buffers | 7,8 | 7,8 | 7,9 | 8,4 | 8,9 | 9,4 |
| Kapitaal en reserves | | | 7,9 | 7,9 | 7,9 | 7,9 |
| Voorziening | | | | 0,5 | 1,0 | 1,5 |

* In de jaarverslagen 2012 en 2013 maakt DNB geen uitsplitsing naar risico's.

Bron: Jaarverslagen DNB 2012-2017; stand per 31-12 van het betreffende jaar.

2.2 Risicomodellen⁸

Voor de berekening van de financiële risico's waaraan zij blootstaat gebruikt DNB eigen *risicomodellen*. De minister van Financiën heeft, noch als aandeelhouder, noch als beleidsmaker bemoeienis met de manier waarop deze risicomodellen worden opgesteld. DNB hanteert een uitgebreid kwaliteitssysteem voor de risicomodellen. Jaarlijks worden de risicomodellen geëvalueerd door interne experts (waaronder de afdeling van DNB die verantwoordelijk is voor toezicht) en externe specialisten (waaronder de externe accountant) en vervolgens, waar nodig, bijgesteld.

In juni 2016 heeft DNB aan het Ministerie van Financiën gemeld dat bij de evaluatie van de risicomodellen een invoerfout in het model aan het licht was gekomen. Door deze invoerfout was het risico dat DNB liep als gevolg van de steun aan de crisislanden (waarvoor de staatsgarantie was afgegeven) € 1,8 miljard te hoog geschat. De invoerfout hoefde volgens de minister van Financiën niet te worden gemeld in de Miljoenennota 2017 omdat het actuele risico hierin niet wordt vermeld.⁹ Volgens de verslaggevingsregels van het Rijk (Rijksbegrotingsvoorschriften) hoefde deze invoerfout inderdaad niet te worden gemeld. Eind augustus 2016 heeft de minister besloten de invoerfout ook niet apart aan de Tweede Kamer te melden. Het is ons niet bekend op basis van welke argumenten de minister van Financiën tot dit besluit is gekomen.

Op 1 december 2016 informeerde de minister van Financiën de Tweede Kamer per brief over de evaluatie van de risicomodellen (Financiën, 2016b). Hieraan werd een brief toegevoegd die DNB op 22 november 2016 aan de minister schreef om hem te informeren over de uitkomsten van de evaluatie van risicomodellen. De evaluatie bleek te hebben geresulteerd in een neerwaartse bijstelling van het risico dat DNB liep als gevolg van de steunmaatregelen aan crisislanden, waarvoor de Staat een garantie had afgegeven: van € 8,1 miljard eind 2015 tot € 5,7 miljard eind 2016. Ook het risico dat DNB liep als gevolg van de opkoopprogramma's van de ECB bleek geringer te zijn dan eerder gedacht, zodat de benodigde omvang van de voorziening naar beneden kon worden bijgesteld: van € 3,8 miljard naar € 2,7 miljard.

De bijstellingen kwamen voort, zo bleek uit brief van DNB van 22 november 2016, uit "correcties, actualisering van parameters en harmonisatie van berekeningen met de boekhoudkundige behandeling" (DNB, 2016). In deze brief van DNB is de eerder genoemde invoerfout niet expliciet vermeld. DNB verstrekke in de brief geen informatie over de omvang van de bijstelling van het risico waarvoor de garantie was afgegeven.

Ook bevatte de brief geen details over hoe de omvang van de risicobijstelling van de opkoopprogramma's zich verhield tot de naar beneden bijgestelde benodigde omvang van de voorziening.¹⁰

2.3 Functioneren kapitaalbeleid DNB

De minister van Financiën en DNB hebben begin 2018 een werkgroep *Kapitaalbeleid DNB* ingesteld die het functioneren van het kapitaalbeleid van DNB onderzoekt. De werkgroep zal alternatieven in kaart brengen voor de huidige afspraak die bepaalt dat DNB 95% van haar winst afdraagt aan de Staat en 5% toevoegt aan haar algemene reserves.

3 Rol minister van Financiën ten opzichte van DNB

De plannen die DNB in de periode 2013-2016 had voor het afdekken van de risico's bij de uitvoering van haar monetaire taak zijn indertijd door het Ministerie van Financiën kritisch-constructief beoordeeld (§ 3.1). De manier waarop de minister van Financiën zich tot DNB verhoudt bij het afdekken van de financiële risico's voortvloeiend uit de vervulling van de monetaire taak, is op dit moment niet vastgelegd in beleid. Hierdoor is niet duidelijk over welke informatie de minister van Financiën als aandeelhouder van DNB zou moeten beschikken en wat hij daarover aan de Tweede Kamer zou moeten rapporteren (§ 3.2).

3.1 Periode 2013-2016: beoordeling voornemens DNB door de minister

Gelet op het publieke belang van de taken van DNB bestaat intensief contact tussen DNB en het Ministerie van Financiën. Dit contact is er zowel op bestuurlijk niveau, tussen de minister van Financiën en de president van DNB, als op ambtelijk niveau, tussen ambtenaren van het ministerie en medewerkers van DNB.

In 2013 is er in het bestuurlijke contact tussen de minister en DNB gesproken over manieren om de financiële risico's die voor DNB waren ontstaan als gevolg van het monetaire beleid van de ECB (zie hoofdstuk 2) af te dekken. Daarbij zijn verschillende opties aan de orde gekomen.

Voor de afdekking van de risico's als gevolg van de steunmaatregelen aan crisislanden had DNB op basis van een richtsnoer van de ECB (ECB, 2012) de mogelijkheid om een voorziening op te bouwen. In onderling overleg werd echter gekozen voor een garantie van de Staat. Een belangrijke overweging van de minister hierbij was dat een garantie bij de budgettaire krapte die er op dat moment bestond, niet (direct) zou leiden tot een verlaging van de winstafdracht aan de Staat (Financiën, 2013a).

Ook bij de voorbereiding van het besluit dat DNB in 2016 nam om zelf een voorziening op te bouwen voor afdekking van de risico's als gevolg van de ECB-opkoopprogramma's heeft de minister van Financiën overwogen om een garantie als tijdelijk alternatief aan te bieden. Dit vanwege de nadelige gevolgen van een voorziening voor de afdrachten van DNB aan de Staat. Uiteindelijk is hiervoor niet gekozen.

Uit ons onderzoek is gebleken dat medewerkers van het Ministerie van Financiën na de afgifte van de garantie in 2013 de ontwikkeling van het risico dat onder de garantie viel (i.e. de steunmaatregelen aan crisislanden) nauwgezet hebben gevolgd en de minister hierover hebben geïnformeerd. Medewerkers van het ministerie vergeleken de informatie

die zij periodiek ontvingen van DNB met hun eigen berekeningen en namen zo nodig contact op met DNB.

Over de evaluatie van de risicomodellen is diverse malen ambtelijk gesproken tussen het ministerie en DNB. Hierbij kwam ook de in hoofdstuk 2 besproken invoerfout aan de orde. Toen DNB haar risicomodellen had herzien, zijn medewerkers van het ministerie nagegaan in hoeverre deze een verbetering waren en of hierbij rekening was gehouden met hun suggesties. Ook zijn medewerkers van het ministerie nagegaan wat de gevolgen van de herziene risicomodellen waren voor de buffers van DNB. Zij hebben de minister hierover geïnformeerd.

We stellen vast dat het Ministerie van Financiën in de periode 2013-2016 nauw betrokken was bij de voornemens van DNB die samenhangen met de afdekking van de risico's in het kader van het monetaire beleid. De informatie die DNB daarbij verstrekke, is door het ministerie kritisch-constructief beoordeeld.

3.2 Toekomstige verhouding minister van Financiën – DNB

De hiervoor geschetste ontwikkelingen laten zien welke gevolgen het spanningsveld heeft dat bestaat tussen de onafhankelijkheid van DNB bij het vervullen van haar monetaire taak enerzijds, en de verantwoordelijkheid die de minister van Financiën draagt voor DNB anderzijds. Een relevante vraag is dan ook: hoe de minister van Financiën zich tot DNB wil verhouden bij het afdekken van de financiële risico's voortvloeiend uit de vervulling van de monetaire taak?

Zowel de door de ECB ingezette steunmaatregelen aan de crisislanden als de opkoopprogramma's van de ECB maken deel uit van de monetaire taak van DNB. Dat betekent dat de regering en het parlement in de afzonderlijke eurolanden geen bemoeienis hebben met de vraag of en welke risico's centrale banken aangaan. Wat betekent een en ander voor de verhouding tussen de minister van Financiën en DNB?

Voor de taken die DNB verricht als zbo (toezicht op de soliditeit van financiële instellingen, aanpakken en herstructureren van probleebanken en uitvoering van taken rond het depositogarantiestelsel) bepaalt de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen de verhouding tussen de minister van Financiën en DNB. Deze verhouding is nader uitgewerkt in de notitie *Toezicht op afstand* van de minister van Financiën uit 2011 (Financiën, 2011).¹¹

Voor de monetaire en ook voor de overige nationale taken bestaat een dergelijk document echter niet. Wat er onder welke omstandigheden precies van de minister van Financiën mag worden verwacht is lastig vast te stellen, door de veelheid aan beleid en wet- en regelgeving die van toepassing is zoals Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, de Bankwet, de statuten van DNB, het VWEU, de Wft en de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013* (Financiën, 2013). Al deze documenten bevatten bepalingen die van toepassing zijn op de relatie tussen de minister en DNB.¹²

Daardoor is niet geheel duidelijk hoe de minister van Financiën zich als aandeelhouder verhoudt ten opzichte van DNB bij het afdekken van risico's voortvloeiend uit de vervulling van diens monetaire taak. Dit raakt het overleg tussen de minister van Financiën en de president van DNB, alsmede de ambtelijke voorbereiding daarvan. Verheldering van deze verhouding is van belang, niet in de laatste plaats voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister van Financiën in het licht van het voorgaande aan om, analoog aan de afspraken die in de notitie *Toezicht of afstand* zijn gemaakt over de zbo-taken van DNB, vast te leggen op welke wijze hij zich als aandeelhouder verhoudt tot DNB en welke wetsbepalingen daarbij van toepassing zijn, zowel vanuit het vennootschapsrecht als vanuit de Bankwet en de Wft. Ook zouden afspraken vastgelegd moeten worden voor de informatie-uitwisseling tussen DNB en de minister van Financiën respectievelijk tussen de minister van Financiën en de Tweede Kamer.

4 Verwevenheid van belangen bij besluitvorming over DNB

De minister van Financiën heeft in zijn beleid voor staatsdeelnemingen vastgelegd dat bij besluiten over een staatsdeelneming waarbij verschillende, vaak tegenstrijdige belangen moeten worden behartigd, deze expliciet tegen elkaar worden afgewogen (§ 4.1). In het geval van DNB is dit bij de voorbereiding van de besluitvorming binnen het ministerie in 2013 en 2016 niet zichtbaar gedaan. Wij bevelen de minister aan er voor te zorgen dat dit in de toekomst wel gebeurt (§ 4.2).

4.1 Beleid voor staatsdeelnemingen: rollenscheiding

Wanneer de Staat aandeelhouder is van een onderneming, is het cruciaal dat de verschillende rollen die daarbij horen binnen de overheid duidelijk gescheiden zijn. Dit is vastgelegd in de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013* van het Ministerie van Financiën.

De rollen die de overheid bij een staatsdeelneming heeft te vervullen (die van beleidsmaker enerzijds, aandeelhouder en financieel belanghebbende anderzijds) kunnen tegenstellingen met zich meebrengen. Het expliciet maken van zulke tegenstellingen legt, aldus de nota, de voor- en nadelen van verschillende beleidskeuzes bloot. “Dat leidt ertoe dat de uiteindelijke afweging bij beslissingen expliciet is, waardoor betere beslissingen kunnen worden genomen” (Financiën, 2013b, p. 36).

Om deze reden wordt in de nota bepleit dat zo veel mogelijk voor het zogenoemde centrale model wordt gekozen. Het beheer van de staatsdeelneming is dan ondergebracht bij het Ministerie van Financiën, terwijl het vakdepartement verantwoordelijk is voor het beleid. Bij een sterke beleidsmatige verwevenheid echter, blijven deze beide rollen (beleid en beheer) in één hand. Ook bij DNB is hiervoor gekozen (Financiën, 2013b, p. 38). Dat neemt niet weg dat in zulke gevallen de verschillende belangen bij de advisering en besluitvorming duidelijk tot uitdrukking moeten worden gebracht. In de nota wordt in dit verband benadrukt dat het van belang is “... dat de uiteindelijke belangenafweging ordelijk en gestructureerd plaatsvindt” (Financiën, 2013b, p. 36).

4.2 Geen zichtbare belangenafweging bij besluiten over risicoafdekking DNB

Uit ons onderzoek blijkt dat in de voorbereidende gesprekken over de afdekking van de financiële risico's van DNB de verschillende belangen van de Staat niet zijn geëxpliciteerd en dat deze belangen in de besluitvorming ook niet zichtbaar tegen elkaar zijn afgewogen,

zoals wordt bepleit in de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013*. Bij zowel het besluit in 2013 over de garantie aan DNB als het besluit in 2016 over de opbouw van een voorziening door DNB, is door het ministerie vooral verwezen naar de gevolgen voor de winstafdracht door DNB aan de Staat:

- In 2013 besloot de minister van Financiën tot afgifte van een garantie vanwege het belang om de winstafdracht aan de Staat op peil te houden;
- Ook in 2016 is gelet op dit belang door de minister van Financiën overwogen om een (tijdelijke) garantie aan te bieden, uiteindelijk is hiervan afgezien.

Kortom, de verschillende belangen waren zowel tijdens de besluitvorming over de verstrekking van de garantie als bij de besluitvorming over de opbouw van een voorziening duidelijk aanwezig. Er is echter bij de voorbereiding van besluitvorming binnen het Ministerie van Financiën niet expliciet gemaakt welke belangen er speelden en hoe ze tegen elkaar zouden kunnen worden afgewogen.

Dat in verschillende omstandigheden verschillende keuzen worden gemaakt is verklaarbaar, maar bij de voorbereiding van de besluitvorming zouden volgens ons de verschillende belangen en de afweging hiertussen (meer) geëxpliciteerd kunnen worden.

Aanbeveling

Wij bevelen aan om bij de voorbereiding van de besluitvorming binnen het Ministerie van Financiën over het afdekken van risico's voortvloeiend uit het monetaire beleid van DNB, conform de uitgangspunten van de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013*, een duidelijker onderscheid te maken tussen de verschillende verantwoordelijkheden en de hiermee samenhangende belangen die de minister moet afwegen.

5 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën heeft op 12 december 2018 gereageerd op ons rapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. We sluiten af met ons nawoord.

5.1 Reactie minister van Financiën

De minister verwelkomt de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat hij op kritisch-constructieve wijze volgt hoe DNB omgaat met risico's die samenhangen met de uitvoering van monetair beleid wanneer die de schatkist raken.

De minister geeft een uitgebreide toelichting op de wijze waarop hij zich in algemene zin verhoudt tot DNB. Uitgangspunt zijn de verschillende taken van DNB waaronder die van toezichthouder op financiële instellingen en monetaire taken van DNB.

Vervolgens gaat de minister in op de juridische vormgeving van DNB, de gevolgen hiervan voor het aandeelhouderschap van de Staat en DNB als onderdeel van het ESCB. Hij zegt hiermee opvolging te geven aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om, naar analogie van de afspraken die in de notitie *Toezicht of afstand* zijn gemaakt over de zbotaken van DNB, vast te leggen op welke wijze hij zich als aandeelhouder verhoudt tot DNB en welke wetsbepalingen daarbij van toepassing zijn. De minister benadrukt dat de aandeelhoudersrechten die hij namens de Staat uitoefent, niet moeten worden verward met de wettelijke bevoegdheden die hij als minister van Financiën jegens DNB heeft. Hij schrijft dat de formulering in wetsbepalingen, de vennootschappelijke statuten en het reglement van orde steeds duidelijk maakt op welke rol wordt gedoeld. Als de minister over bevoegdheden beschikt, gaat het volgens hem strikt genomen niet over de uitoefening van het aandeelhouderschap. Hierbij kan bij de uitoefening van deze bevoegdheden volgens hem sprake zijn van behartiging van dezelfde publieke belangen.

Over de wenselijkheid om afspraken vast te leggen over de informatie-uitwisseling tussen DNB en de minister van Financiën, verwijst de minister naar een bepaling in de Bankwet 1998 over de informatie-uitwisseling over taken en werkzaamheden van DNB. Voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer refereert de minister onder andere aan het jaarverslag van de ECB, het jaarverslag van DNB en het op verzoek horen van de president van DNB.

De minister onderschrijft onze aanbeveling om bij de voorbereiding van de besluitvorming over risico's en winstafdracht van DNB duidelijk onderscheid te maken tussen de rol van aandeelhouder en de rol van bewaker van de rijksbegroting. Hij benadrukt daarbij het belang van heldere afspraken over risico's en winstafdracht, waarbij oog is voor zowel het waarborgen van financieel-economische stabiliteit als een doelmatige allocatie van middelen. De minister verwijst naar de gesprekken die gaande zijn met DNB over een structurele afspraak over diens kapitaalbeleid. Deze afspraak moet leiden tot een meer bestendige ontwikkeling van de winstafdracht. Dit vergt volgens de minister een afgewogen besluitvormingsproces dat ordelijk en gestructureerd plaatsvindt, en waarin expliciet inzicht wordt gegeven in de verschillende belangen die de minister vertegenwoordigt. Hij laat weten het parlement te zullen informeren zodra de gesprekken tot aanpassingen in het kapitaalbeleid van DNB leiden.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We zijn de minister erkentelijk voor de uitgebreide reactie op ons rapport. Met zijn beschrijving zet de minister van Financiën een stap in het verduidelijken van zijn rol als aandeelhouder van DNB bij de uitvoering van monetaire taken door DNB. De toelichting door de minister laat zien dat de relatie tussen DNB en de minister van Financiën weliswaar een relatie tussen 2 partijen lijkt, maar in werkelijkheid diverse formele rollen, taken en bevoegdheden omvat, met onderscheiden onderlinge relaties. De beschrijving zou daarom aan kracht winnen als de minister expliciteert welke informatie hij nodig heeft vanuit zijn rol als aandeelhouder en vanuit zijn rol als bewaker van de schatkist. Hiermee neemt de minister potentiële onduidelijkheden over zijn rol bij het afdekken van risico's die voortvloeien uit de uitvoering van de monetaire taak van DNB weg.

Wij onderschrijven het belang van een ordentelijk besluitvormingsproces over het kapitaalbeleid van DNB, waarin expliciet inzicht wordt gegeven in de verschillende belangen die de minister vertegenwoordigt, en zullen de voortgang met belangstelling volgen.



Inhoud

| | | | | | | |
|--------------|---|---|---|---|---|----------|
| Samenvatting | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Bijlagen |
|--------------|---|---|---|---|---|----------|

Bijlagen

- 1 [Methodologische verantwoording](#)
- 2 [Literatuur](#)
- 3 [Noten](#)



Bijlage 1 Methodologische verantwoording

De vraag die centraal stond in dit onderzoek luidde: Hoe heeft de minister van Financiën bij de besluitvorming over de garantie in 2013 en de voorziening in 2016 invulling gegeven aan zijn rol als aandeelhouder van DNB?

Deze centrale vraag was uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- Wat is het beleid van de minister van Financiën in zijn rol als aandeelhouder van DNB en hoe heeft hij de verschillende belangen die daarbij spelen, behartigd?
- Over welke informatie beschikt de minister van Financiën om invulling te geven aan zijn rol als aandeelhouder van DNB?
- Hoe heeft de minister deze informatie beoordeeld vanuit verschillende belangen?

Voor de beantwoording van deze vragen hanteerden we de volgende normen voor de minister van Financiën:

- Duidelijk is uitgewerkt en vastgelegd hoe de minister zich verhoudt tot DNB gezien zijn verantwoordelijkheden en welke informatie hij hiervoor van DNB wil ontvangen.
- De minister kijkt, in zijn rol als aandeelhouder, kritisch mee met DNB als het gaat om de wijze waarop met risico's wordt omgegaan.
- Ten behoeve van de besluitvorming door de minister zijn de verschillende belangen van de Staat door medewerkers van het ministerie zichtbaar en expliciet gemaakt en tegen elkaar afgewogen (rollenscheiding).

In ons onderzoek hebben we gebruikgemaakt van informatie van het Ministerie van Financiën en informatie die het ministerie van DNB ontving. Van tevoren hebben we aangegeven welke soort informatie we nodig hadden om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Ook hebben we ons in gesprekken met medewerkers van het Ministerie van Financiën laten informeren.

Bijlage 2 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2013). *Financiële risico's voor Nederland bij internationale garanties*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2015). *De Staat als aandeelhouder*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2017). *Toezicht op banken in Nederland*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

DNB (2016). *Brief van de president van DNB aan de minister van Financiën van 22 november 2016 (2016/883102)*.

DNB (2018). *Jaarverslag DNB 2017*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank N.V.

ECB (2009). *Decision of the European Central Bank of 2 July 2009 on the implementation of the covered bond purchase programme (ECB/2009/16)*.

ECB (2010). *Decision of the European Central Bank of 14 May 2010 establishing a securities markets programme (ECB/2010/5)*.

ECB (2011a). *Press release 8 December 2011 – ECB announces measures to support bank lending and money market activity*.

ECB (2011b). *Decision of the European Central Bank of 14 December 2011 on additional temporary measures relating to Eurosystem refinancing operations and eligibility of collateral (ECB/2011/25)*.

ECB (2011c). *The Monetary Policy of the ECB*. Frankfurt am Main: European Central Bank.

ECB (2012). *Guideline of the European Central Bank of 10 December 2012 (2012/833/EU)*.

ECB (2014). *Decision of the Europe Central Bank of 19 November 2014 on the implementation of the asset-backed securities purchase programme (ECB/2014/45)*.

ECB (2016). *Convergentieverslag*. Frankfurt am Main: European Central Bank.

Financiën (2011). *Toezicht op afstand – de relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders, De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM)*. Bijlage bij de aanbiedingsbrief van de minister van Financiën d.d. 11 februari 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, Kamerstuk 32 648, nr. 1.

Financiën (2013a). *Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IX) voor het jaar 2013 (Incidentele suppletoire begroting DNB winstafdracht)*. Brief van de minister van Financiën d.d. 15 februari 2013 over het wetsvoorstel inzake het verlenen van een garantie aan DNB. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, Kamerstuk 33 548, nr. 8.

Financiën (2013b). *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, bijlage bij Kamerstuk 28 165, nr. 165.

Financiën (2016a). *Toekomst financiële sector*. Brief van de minister van Financiën d.d. 23 maart 2016 over de toestemming die is verleend aan DNB het opbouwen van een voorziening. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, Kamerstuk 32 013, nr. 124.

Financiën (2016b). *Toekomst financiële sector*. Brief van de minister van Financiën d.d. 1 december 2016 over de brief van DNB waarin zij de uitkomsten van de evaluatie van haar risicomodellen toelicht en de minister informeert over de hoogte van het buffertekort. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, Kamerstuk 32 013, nr. 140.

Financiën (2017). *Jaarverslag beheer staatsdeelnemingen 2016*. blg-817241, gepubliceerd door de Tweede Kamer op 11 september 2017. Bijlage bij Kamerstuk 28 165, nr. 274.

Financiën (2018). *Toekomst financiële sector*. Brief van de minister van Financiën d.d. 22 februari 2018 over het beëindigen van de garantie op crisisgerelateerde activa van DNB. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, Kamerstuk 32 013, nr. 165.

Bijlage 3 Noten

- 1 Het gaat hierbij om de volgende programma's van de ECB: *Securities Market Programme (SMP)*, *Long Term Refinancing Operations (LTRO)* en *Covered Bond Purchases Programmes (CBPP1 en CBPP2)*.
- 2 De eurozone is de verzamelnaam voor de landen van de EU die de euro als munt hebben.
- 3 Voluit: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
- 4 In plaats van opkoopprogramma wordt veelal ook de term aankoopprogramma gehanteerd. Wij gebruiken, in lijn met de term die het meest gebruikt wordt door DNB en het Ministerie van Financiën, opkoopprogramma.
- 5 Het Europees Stelsel van Centrale Banken bestaat uit de ECB en de centrale banken van de lidstaten van de Europese Unie. In dit stelsel nemen zowel de eurolanden deel als de EU-lidstaten die hun eigen nationale munt hebben.
- 6 ECB, Convergentieverlag, juni 2016, p. 28-29: "Indien het eigen vermogen van een nationale centrale bank onder het wettelijke vereiste ligt, dan wel zelfs negatief is, dient de respectieve lidstaat de nationale centrale bank van voldoende kapitaal te voorzien minimaal tot het niveau van het wettelijk vereiste kapitaal en wel binnen een redelijke tijdsperiode opdat wordt voldaan aan het beginsel van financiële onafhankelijkheid" (cursiveringen Algemene Rekenkamer).
- 7 In ons rapport *Financiële risico's voor Nederland bij internationale garanties* uit september 2013 (§ 4.1.3) zijn we al ingegaan op de informatievoorziening en besluitvorming bij de afgifte van deze garantie.
- 8 Paragraaf 2.2. is op enkele aspecten redactioneel aangepast. Dit mede naar aanleiding van opmerkingen uit bestuurlijk hoor en wederhoor.
- 9 In de begroting en het jaarverslag is de door de Staat verstrekte garantie ad € 5,7 miljard nominaal opgenomen. Wijzigingen in het model van DNB inzake de blootstelling aan risico's hebben daarop dus geen invloed. De minister van Financiën behoeft wijzigingen in dat risiconiveau op grond van de comptabele regelgeving niet te melden in zijn begroting en jaarverslag.
- 10 Uit de jaarverslagen DNB blijkt dat de risico's in 2016 ten opzichte van 2015 met € 2,2 miljard waren verminderd (zie ook tabel 1 in dit rapport).
- 11 In de bijlage van *Toezicht op afstand* is een toezichtarrangement opgenomen dat in detail de relatie beschrijft, inclusief over welke informatie de minister op welk moment kan beschikken.
- 12 Om de onafhankelijkheid van DNB te waarborgen zijn bepaalde reguliere bevoegdheden voor de aandeelhouder op grond van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek uitgezonderd. Zo heeft de minister van Financiën als aandeelhouder van DNB geen betrokkenheid bij strategische keuzes van DNB en grote investeringen.

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Foto: Esther de Boer

Den Haag, februari 2019