

Vergaderjaar 2018–2019

33 548

Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IX) voor het jaar 2013 (Incidentele suppletoire begroting DNB winstafdracht)

G

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2019

Op 22 februari 2018 heb ik in een brief aan uw Kamer aangekondigd in gesprek te gaan met DNB om een structurele afspraak te maken over het kapitaalbeleid van DNB. Eenzelfde brief is verzonden aan de Tweede Kamer¹. Het kapitaalbeleid bevat afspraken over de toewijzing van de brutowinst van DNB aan de Staat.

De aanleiding van dit gesprek met DNB is de herhaalde ad hoc-bijsturing in het kapitaalbeleid in de afgelopen jaren. Hierover hebben mijn voorganger en ik meerdere malen met u overlegd². Zo heeft DNB in 2011 extra winst ingehouden om de buffers te vergroten en sloten DNB en de Staat in 2013 aanvullend een garantieovereenkomst. Ook werd eerder besloten dat DNB met ingang van 2015 een voorziening zou opbouwen voor de risico's van het programma van kwantitatieve verruiming (ook wel Quantitative Easing).

Om een afgewogen besluit over het toekomstige kapitaalbeleid te kunnen nemen, is een werkgroep in het leven geroepen, bestaande uit vertegenwoordigers van DNB en het Ministerie van Financiën. Hun bevindingen vindt u in de bijlage. In samenspraak met DNB zal het kapitaalbeleid langs de lijnen van de bevindingen van de werkgroep worden aangepast. Het nieuwe kapitaalbeleid moet er aan bijdragen dat ad hoc-afspraken niet meer nodig zijn. In mijn bovengenoemde brief van 22 februari 2018 heb ik toegezegd om de beide Kamers te informeren als het kapitaalbeleid van DNB wordt aangepast. In het vervolg van deze brief schets ik hoe de aanpassingen in het kapitaalbeleid er uitzien.

¹ Brief over de toekomst financiële sector met kenmerk Tweede Kamer vergaderjaar 2017/18, 32 013 nr. 165

² Zie bijvoorbeeld Kamerstukken 2015/16, 32 013, nr. 124

Bevindingen werkgroep Kapitaalbeleid

DNB gaat als onafhankelijke centrale bank zelfstandig over de jaarlijkse winstvaststelling. DNB heeft ruime bevoegdheden om voorzieningen aan te leggen voor risico's die zij loopt. Het aanleggen van voorzieningen gaat ten laste van de winst. De resterende winst wordt verdeeld tussen het kapitaal op de balans van DNB en de winstafdracht aan de Staat. Stortingen in en onttrekkingen aan het kapitaal van DNB behoeven de toestemming van de Staat. Het is dus van belang dat DNB en de Staat een gezamenlijk beeld hebben van de gewenste ontwikkeling van de buffers op de balans van DNB.

De kern van het huidige kapitaalbeleid van DNB stamt uit eind jaren negentig. Conform de bestaande afspraken wordt 5% van de winst na voorzieningen ingehouden; de rest wordt als dividend aan de Staat uitgekeerd.

Diverse ontwikkelingen geven inmiddels aanleiding tot een herziening van het kapitaalbeleid. Ten eerste heeft de reactie van het Eurosysteem op de financiële crisis haar weerslag gehad op de balans van DNB. Als gevolg van het onconventionele monetaire beleid is de balans van DNB sterk gegroeid. Voor de risico's als gevolg van het programma van kwantitatieve verruiming bouwt DNB sinds 2015 een voorziening op. De balansgroei die het gevolg is van dit onconventionele monetaire beleid zal naar verwachting weer verdwijnen als dit beleid afloopt. Bij het aflopen van de risico's onder de voorziening, zal dit deel van de voorziening vrijvallen en worden toegevoegd aan de winst. Als het programma van kwantitatieve verruiming wordt afgebouwd, dalen ceteris paribus de buffers van DNB dus automatisch mee.

Daarnaast groeit de balans van DNB op structurele basis (hierna: «structurele balansgroei»). Dit is het gevolg van de groei van de financiële sector in de Eurozone en, daaraan onderliggend, de geldhoeveelheid. Met de groei van de balans groeien ook de onderliggende risico's voor DNB. De werkgroep constateert dat, bij het huidige kapitaalbeleid, de verhouding tussen het aanwezige kapitaal en dit structurele deel van de balans op lange termijn daalt. Er wordt niet genoeg winst ingehouden om deze structurele balansgroei – en daarmee ook de onderliggende risico's – bij te houden.

De werkgroep schetst verschillende varianten om het kapitaalbeleid bestendiger te maken. Bij het opstellen van de varianten is een evenwicht gezocht tussen financieel-economische stabiliteit en doelmatige allocatie van middelen. Het is van belang dat DNB kan beschikken over voldoende snel groeiende en voldoende hoge buffers, maar ook dat niet-benodigde buffers als dividend worden uitgekeerd aan de Staat. De werkgroep heeft vanuit deze uitgangspunten drie varianten (A, B en C) uitgewerkt. De varianten werken volgens hetzelfde mechanisme, maar kennen verschillende parameters. De varianten verschillen met name in het tempo waarop de buffers worden opgebouwd en het startniveau van het kapitaal waarvan gerekend wordt.

Aanpassing kapitaalbeleid conform variant B

Ik heb met DNB afgesproken om voor de structurele balansgroei van DNB een trendmatige kapitaalgroei in te stellen. Daarbij is een jaarlijkse groeivoet van 3,4% van het kapitaal overeengekomen. Het kapitaal van DNB blijft hiermee in de pas met het nominale BBP. Bij het huidige kapitaalniveau van bijna 8 miljard euro wordt jaarlijks ongeveer 270

miljoen euro³ aan het kapitaal toegevoegd. Er wordt niet meer winst ingehouden dan deze groeivoet: alle resterende winst wordt uitgekeerd aan de Staat.

Daarnaast worden de tijdelijke en/of volatiele componenten van de balansgroei met een voorziening afgedekt. In het nieuwe kapitaalbeleid heeft DNB de intentie uitgesproken dat de opbouw van de voorziening in een meer geleidelijk tempo zal plaatsvinden dan in het huidige beleid. Het aantal typen risico's waarvoor DNB een voorziening zal opbouwen, is gelimiteerd.

Tabel: verschillen tussen nieuwe en oude kapitaalbeleid

	Huidig beleid	Nieuw beleid
Invulling discretionaire bevoegdheid van DNB bij bepalen dotatie aan voorziening	Max 500 mln. Euro per jaar	Max 50% van resultaat, maar geen beperking bij buffertekort
Jaarlijkse toevoeging van winst aan kapitaal	5% van wat er aan winst beschikbaar is, ongeacht omvang (plus extra ad hoc)	Inhouden op basis van benodigd kapitaal (groeivoet), max. 50% van winst
Startniveau beoogd kapitaal	n.v.t.	7,935 mrd. Euro (ultimo 2017)
Jaarlijkse groeivoet kapitaal	n.v.t.	3,4%

Ik heb met DNB tevens afspraken gemaakt om het effect van de volatiliteit van de winst op de Rijksbegroting te beperken. Om dit te bereiken, wordt in de nieuwe afspraken maximaal 50% van de brutowinst aan de voorziening toegevoegd, tenzij er sprake is van een buffertekort⁴. Van de resterende winst wordt maximaal 50% als benodigde groei, conform de groeivoet, aan het kapitaal toegevoegd. Als de toevoeging aan de voorziening of het kapitaal als gevolg van deze maximumpercentages of door ontoereikende winst lager zijn dan met het voorzieningenbeleid of de groeivoet wordt beoogd, wordt dit in latere jaren ingehaald.

De hierboven genoemde aanpassingen in het kapitaalbeleid komen overeen met «variant B» uit het bijgevoegde rapport⁵. In tegenstelling tot varianten A en C, is de groeivoet van variant B objectief herleidbaar. De groeivoet van 3,4% komt overeen met de gerealiseerde groei van het nominale BBP van Nederland tussen 1999 en 2017. Variant B neemt het ultimo 2017 aanwezige kapitaal als basis voor het nieuwe kapitaalbeleid («startniveau beoogd kapitaal» in de tabel). Dit komt overeen met de bevindingen van de werkgroep, die hierin mede is gesterkt door een vergelijking met andere centrale banken van de eurozone. Daarbij ben ik er van overtuigd dat we met variant B een goed evenwicht aanbrengen tussen de verschillende belangen die een rol spelen bij het tempo van de opbouw van de voorziening. DNB kan hiermee snel extra buffers opbouwen in een situatie waarbij de totale gecalculeerde risico's groter zijn dan de bestaande buffers. De geleidelijke spreiding van de opbouw over verschillende jaren in de overige jaren, draagt bij aan een ordelijk begrotingsproces van het Rijk.

Voor mij staat voorop dat een goed gekapitaliseerde centrale bank vertrouwen en rust brengt. DNB dient zelfstandig in staat te zijn om geloofwaardig haar wettelijke taken te vervullen. De budgettaire effecten van het nieuwe kapitaalbeleid zijn lastig te kwantificeren, omdat deze sterk

³ Dit bedrag groeit jaarlijks conform groeivoet met 3,4%

⁴ Buffertekort houdt in dat de som van de gecalculeerde risico's groter is dan de omvang van de buffers

⁵ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 165148.

afhangen van de onderliggende winstontwikkeling, de ontwikkeling van de risico's en de invulling van de autonome verantwoordelijkheid door DNB. Op korte termijn geldt ceteris paribus dat er (tijdelijk) een opwaarts effect op de winstafdracht plaatsvindt, omdat de voorziening in een lager tempo opgebouwd wordt. Op de lange termijn geldt dat de keuze voor een trendmatige groei van de buffers van DNB zal leiden tot een meer bestendige ontwikkeling van de winstafdracht. Over een langere periode bezien zal, uitgaande van adequate buffers voor DNB, de gecumuleerde winstafdracht grosso modo vergelijkbaar zijn met de winstafdracht volgens het huidige kapitaalbeleid. Het nieuwe kapitaalbeleid vermindert naar verwachting de noodzaak tot ad hoc verhoging van de kapitaalpositie. De Voorjaarsnota 2019 geeft een geactualiseerd beeld van de raming van de winstafdracht van DNB.

Bestendig en gebalanceerd

De nieuwe afspraken over het kapitaalbeleid zijn er voor de middellange termijn. De gecalculeerde risico's op de balans van DNB zijn een spiegelbeeld van de stand van de economie en de financiële gezondheid van de eurozone. Op de korte termijn geldt dat de gecalculeerde risico's op de balans van DNB aan het afnemen zijn. Deze risico's kunnen echter weer snel omslaan als zich asymmetrische ontwikkelingen voordoen in de Eurozone. Door nu goede afspraken te maken, zal DNB straks minder snel in een situatie van een buffertekort terechtkomen. Als dat onverhoopt toch gebeurt, zal DNB minder behoefte hebben aan ad hoc kapitalisatie. Daarmee vormt dit nieuwe beleid een verbetering ten opzichte van het huidige.

Het nieuwe kapitaalbeleid zal worden toegepast bij de bepaling van de winstuitkering van DNB over 2019. Daarnaast heb ik met DNB afgesproken deze nieuwe afspraken vijf jaar na inwerkingtreding te evalueren. Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra