

Vergaderjaar 2012–2013

33 227

Oprichting Stichting Depositogarantiefonds

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2012

Bij brief van 25 oktober 2012 heeft de vaste commissie voor Financiën mij verzocht een reactie te geven op de brief van de Algemene Rekenkamer over het ontbreken van de verplichting tot schatkistbankieren door de Stichting Depositogarantiefonds (de Stichting) in het ontwerp-Besluit ex ante financiering DGS. In deze brief geef ik u een reactie op de brief van de Algemene Rekenkamer.

Ex ante financiering, beheer en belegging van DGS middelen

De kredietcrisis heeft laten zien dat het financiële stelsel in Nederland kwetsbaarder was dan veelal werd aangenomen. Op veel fronten wordt dan ook hard gewerkt om het financiële stelsel robuuster te maken. Zo worden banken weerbaarder gemaakt, zodat ze beter in staat zijn eventuele verliezen te dragen. Mocht het onverhoopt toch mis gaan met een bank, dan moet het makkelijker worden deze ordentelijk af te wikkelen zodat kritieke bancaire functies overeind blijven. Op deze manier worden de risico's voor het financiële stelsel beperkt, evenals in crisistijden de afhankelijkheid van de Staat.

De introductie van ex ante financiering van het depositogarantiestelsel (DGS) moet ook in dit licht worden gezien. Ex ante financiering heeft een aantal belangrijke voordelen ten opzichte van de huidige systematiek van ex post financiering, zoals ook aangegeven in het rapport «Verloren krediet» van de Commissie de Wit¹ en de nota van toelichting bij het ontwerp-Besluit². Hierbij geldt als belangrijkste doel dat de vormgeving van het DGS in zijn geheel, inclusief de wijze van beheer en belegging van de middelen, zoveel mogelijk bijdraagt aan de stabiliteit van het financiële stelsel, zonder dat een beroep hoeft te worden gedaan op de Staat. Het DGS is immers voor rekening en risico van de banken. In de vormgeving van de nieuwe financieringssystematiek van het DGS is dit doel het leidmotief geweest. Het is mede om deze reden dat in het ontwerp-Besluit niet is voorgesteld om de Stichting te verplichten het op te bouwen fonds in de schatkist aan te houden.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 31 980, nrs. 3–4, p. 120

² Kamerstukken II 2011/12, 33 227, nr. 1, p. 24

Allereerst is er een principiële reden om de Stichting vrij te laten de DGS middelen op andere wijze dan middels schatkistbankieren veilig te stellen. Uitgangspunt van het DGS, zowel vanuit Europees als nationaal perspectief, is dat de banken garant staan voor de depositohouders van een faillierende bank, en dus de kosten en de risico's dragen. De middelen in een DGS fonds zijn daarom ook van en voor de banken. Het zou in dit licht vreemd zijn de Stichting te verplichten om deze middelen in de schatkist aan te houden.

Hierbij is overwogen op welke andere prudente wijze de Stichting DGS-middelen kan beheren. Voor de geloofwaardigheid en effectiviteit van het DGS is het belangrijk dat de middelen in het fonds waardevast en onder alle gevallen snel beschikbaar zijn. Dit betekent noodzakelijk dat deze conservatief en liquide worden belegd. Op deze manier wordt een zekere «spaarpot» opgebouwd voor depositogarantie en deposito-overdracht.

Er zijn nadere argumenten, die ertoe hebben geleid in het ontwerp-Besluit geen verplichting tot schatkistbankieren op te nemen. Om deze te kunnen duiden zal ik eerst illustreren wat de consequenties zijn van het aanhouden van de DGS-middelen in de schatkist. Schatkistbankieren heeft tot gevolg dat de Staat een minder grote (externe) financieringsbehoefte heeft ter dekking van zijn eigen uitgaven. Hiervoor kunnen namelijk de door het DGS (en derden) in de schatkist aangehouden middelen worden aangewend (wanneer vanuit de schatkist aan instellingen die deelnemen aan schatkistbankieren leningen worden verstrekt, geldt vanzelfsprekend het omgekeerde). Zodra een beroep wordt gedaan op het DGS en de in de schatkist aangehouden tegoeden worden opgevraagd, zal de Staat de toegenomen financieringsbehoefte die daardoor ontstaat op de markt moeten dekken. De facto betekent dit dat de (voor) financiering van uitkeringen onder het DGS volledig bij de Staat komt te liggen.

De in het ontwerp-Besluit gemaakte keuze ten aanzien van het beheer en belegging van de middelen is, met het oog op financiële stabiliteit, in de eerste plaats ingegeven door de behoefte om de verwevenheid tussen de Staat en het bankwezen te verminderen. In de eurocrisis is gebleken dat de kredietwaardigheid van een land (te) nauw verweven kan zijn met de financiële positie van de banken in dat land. Ook recent weer zijn overheden van specifieke landen en banken die daar gevestigd zijn gezamenlijk door de financiële markten onder vuur genomen. De sterke verwevenheid tussen de banken en overheid, juist in crisismoments, onderstreept hoe belangrijk het is dat een vangnet als het DGS los staat van de Staat. Door de instelling van een ex ante DGS-fonds, beheerd door de Stichting, wordt het risico verkleind dat voor de voorfinanciering van uitkeringen onder het DGS een beroep op de schatkist zal moeten worden gedaan.

Tot slot is het belangrijk om rekening te houden met de mogelijk procyclische werking van het houden van gelden van het DGS in de schatkist, indien en voor zover in tijden van tegenspoed in het bankwezen ook voor andere uitzonderlijke (steun) operaties een beroep op de schatkist zal moeten worden gedaan. Het gelijktijdig moeten aantrekken van gelden op de kapitaalmarkt, zowel ten behoeve van steunoperaties als ten behoeve van het DGS, kan een renteverhogend effect hebben, wat niet alleen het aantrekken van gelden voor die specifieke doeleinden, maar ook het aantrekken van gelden voor de reguliere financieringsbehoefte van de Staat duurder zou maken. Schatkistbankieren zou in een dergelijk geval nadelig zijn voor de Staat.

Uiteraard zijn er ook argumenten die ervoor pleiten de DGS middelen in de schatkist aan te houden. Het is onbetwist dat de Nederlandse Staat een

van de meest betrouwbare debiteuren is, wat gereflecteerd wordt in diens hoge kredietwaardigheid. Vanuit die optiek is de schatkist een uitstekende plaats om de middelen onder te brengen. Niettemin is na afweging van de verschillende argumenten gekozen om de Stichting niet te verplichten tot schatkistbankieren.

Brief Algemene Rekenkamer

In haar brief gaat de Algemene Rekenkamer in op het publieke karakter van de gelden die aan de Stichting worden toevertrouwd. Onder verwijzing naar onder meer de parlementaire behandeling van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, stelt de Rekenkamer terecht dat niet de herkomst van bepaalde gelden, maar de titel waarop zij betaald en ontvangen worden bepalend is voor het al dan niet publieke karakter ervan. De Rekenkamer constateert vervolgens dat zowel de verplichting voor banken om bij te dragen aan het fonds als de uitvoering van het DGS wettelijk worden geregeld, en verbindt daaraan de conclusie dat de bekostiging van het fonds geen private verantwoordelijkheid is, maar een wettelijke verplichting. Om die reden is naar het oordeel van de Rekenkamer sprake van publiek geld.

Ik erken dat de verplichting van banken om bij te dragen aan het fonds voortvloeit uit een wettelijke verplichting en moet worden aangemerkt als een bij of krachtens de wet ingestelde heffing in de zin van artikel 91, eerste lid, onderdeel d, van de Comptabiliteitswet 2001. Hierover bestaat geen verschil van inzicht.

Waarover ik wel met de Algemene Rekenkamer van inzicht verschil, is het bijzondere karakter van de Stichting in het licht van de artikelen 45 en 91, eerste lid, onderdeel d, van de Comptabiliteitswet 2001. De Stichting verschilt wezenlijk van andere rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's): de Stichting heeft als primaire taak het beheer van de aan haar toevertrouwde middelen, waar het beheer van de publieke middelen voor andere RWT's veeleer een secundaire, afgeleide taak is. In artikel 91, eerste lid, onderdeel d (waarnaar artikel 45 verwijst) staat de taak van RWT's centraal. Het artikel heeft betrekking op RWT's waarvan de taak geheel of gedeeltelijk met publiek geld wordt bekostigd. Naar de letter van artikel 91, eerste lid, onderdeel d, is de Stichting inderdaad een rechtspersoon waarvan de wettelijke taak (volledig) wordt bekostigd met publiek geld. De kosten die de Stichting maakt ter beheer van het fonds worden immers uit dat fonds vergoed. Bijzonder in deze casus is echter dat het fonds niet primair ten doel heeft de taak van de Stichting te bekostigen. Doel van het fonds is om de banken reeds bij voorbaat een bepaald bedrag bijeen te laten brengen, waarop – mocht het tot inwerkingstelling van het DGS komen – in eerste instantie kan worden teruggevallen voor het doen van uitkeringen aan depositohouders. De Stichting heeft primair en uitsluitend het beheer van dat fonds tot taak. De Stichting is daarmee volledig dienend aan het fonds in plaats van andersom. In dit opzicht verschilt de Stichting duidelijk van andere RWT's, waarbij de publieke middelen in het teken staan van de aan hen opgedragen taken en het beheer van die middelen een secundaire, afgeleide taak is. Ik zie in de primaire taak van de Stichting DGS dan ook aanleiding haar niet zonder meer over één kam te scheren met andere RWT's.

Aanwijzen RWT's

In haar brief beroept de Rekenkamer zich erop dat de Stichting DGS publieke middelen beheert en zodoende onder de verplichting tot schatkistbankieren valt. Dit volgt evenwel niet zonder meer uit artikel 45 van de Comptabiliteitswet 2001. Dat artikel vereist dat een RWT eerst

moet worden aangewezen, alvorens voor die RWT de verplichting tot schatkistbankieren gaat gelden. In de toelichting bij de eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001¹ is het algemene beleidsmatige kader geschetst aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een RWT zal worden aangewezen als een RWT waarvoor de verplichting tot schatkistbankieren geldt. Uitgangspunt van dat kader is dat RWT's in beginsel verplicht zullen worden tot schatkistbankieren. Het beleidsmatige kader heeft echter ook voorzien in een aantal uitzonderingssituaties waarin het niet voor de hand ligt om een RWT op grond van artikel 45 aan te wijzen. In concreto gaat het daarbij om uitzonderingen op één van de volgende gronden: *op algemene beleidsmatige gronden, op grond van de (geringe) omvang van liquide middelen of op categoriale gronden.*

Uit de toelichting bij de eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 kan worden opgemaakt dat deze algemene uitzonderingsgronden niet van toepassing zijn op de Stichting. Ik constateer echter ook dat de Stichting, zoals hierboven beschreven, een bijzonder karakter heeft, dat haar als RWT duidelijk onderscheidt van andere RWT's. Ik zie daarin op zichzelf voldoende aanleiding om na te gaan of er in dit specifieke geval voor de Stichting niet eveneens een uitzondering op het algemene beleidsmatige kader moet worden gemaakt, mede vanwege de ondoelmatigheid waartoe schatkistbankieren in dit geval kan leiden. Ik denk ook dat de wetgever, toen hij in de toelichting bij de eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 het beleidsmatige kader schetste, dit bijzondere geval niet voor ogen heeft gehad.

Conclusie

In deze brief heb ik de overwegingen willen schetsen die ten grondslag lagen aan de in het ontwerp-Besluit gemaakte keuze ten aanzien van schatkistbankieren door de Stichting. Naar mijn mening zijn er goede redenen om de Stichting niet tot schatkistbankieren te verplichten en is een uitzondering op het algemene beleidsmatige kader op dit punt gepast en verantwoord. Ik geef dan ook mijn beweegredenen om de Stichting niet aan te wijzen op grond van artikel 45 van de Comptabiliteitswet 2001 ter overweging mee aan uw Kamer, en ben uiteraard gaarne bereid hierover met u in overleg te treden.

De minister van Financiën,
J. R. V. A. Dijsselbloem

¹ Kamerstukken II 2001/02, 28 035, nr.3, p. 2