

Toetsingskader Risicoregelingen Rijksoverheid

Inleiding

Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) is opgericht tijdens een conferentie in Bretton Woods in 1944. Het mandaat van het IMF is vastgelegd in de *Articles of Agreement*, de statuten van IMF. De belangrijkste doelstelling van het IMF is het bevorderen van stabiliteit van het financiële en monetaire systeem, dit betreft onder meer het wisselkoerssysteem en vrij internationaal betalingsverkeer.

Het IMF heeft drie manieren om financiële en monetaire stabiliteit te bevorderen. Ten eerste houdt het IMF toezicht (surveillance) op het internationale monetaire systeem en adviseert het alle 189 IMF-leden over economisch en financieel beleid. Deze continue dialoog wordt gevoerd op nationaal, regionaal en mondiaal niveau en stimuleert zodoende de mondiale samenwerking op het gebied van monetair, financieel en handelsbeleid. Ten tweede verleent het IMF ook technische assistentie aan landen om hun economische beleid en instellingen te moderniseren. Dit gebeurt veelal in samenwerking met overheden van ontwikkelde economieën zoals Nederland. Zo worden onder meer trainingen gegeven aan medewerkers van centrale banken en ministeries van financiën, om daarmee uiteindelijk tot beter financieel en monetair beleid te komen. Ten derde kan het IMF leningen verstrekken aan landen die in betalingsbalansproblemen zijn geraakt. Door middel van een financieel steunprogramma kan het IMF tijdelijke steun bieden om zo financiële schokken het hoofd te bieden. De steun van het IMF heeft als doel om internationale reserves op te bouwen, de munteenheid te stabiliseren en omstandigheden voor economische groei te verbeteren. Aan dergelijke programma's zijn vaak conditionaliteiten verbonden om begrotingstekorten en schulden terug te dringen, maar bovendien om de economie te verstevigen om de noodzaak voor toekomstige IMF-steun te voorkomen.

De middelen van het IMF voor financiële steunprogramma's bestaan voor het grootste deel uit permanente quota-middelen, die zijn ingelegd door alle 189 IMF-leden. Daarnaast maakt het IMF gebruik van tijdelijke geleende middelen waaraan een deel van het lidmaatschap vrijwillig bijdraagt: de *New Arrangements to Borrow* (NAB) en de *Bilateral Loan Agreements* (BBA). In feite is er sprake van drie verdedigingslijnen. De 1^e verdedigingslijn bestaat uit quota-middelen. Pas wanneer de quota-middelen niet toereikend zijn, kan de 2^e verdedigingslijn geactiveerd en gebruikt worden, dat zijn de NAB-middelen. Als ook de NAB-middelen zijn uitgeput kan de BBA geactiveerd worden als 3^e verdedigingslijn.

In de *Articles of Agreement*¹ is opgenomen dat in principe elke vijf jaar een quotaherziening plaatsvindt, waarin de omvang van het IMF en de verdeling van stemgewichten wordt herzien. Voor de 15^e quotaherziening, met als einddatum 31 december 2019, is tijdens de IMF jaarvergadering in oktober 2019 een akkoord op hoofdlijnen gesloten². De Ministers van Financiën en Centralebankpresidenten hebben in het *International Monetary and Financial Committee* (IMFC) geconcludeerd dat het mondiale financieel vangnet een goed geëquipeerd IMF nodig heeft dat over voldoende middelen beschikt. De belangrijkste uitkomst is dat het IMFC steun heeft uitgesproken voor het behoud van de omvang van het IMF na 2020. In principe is Nederland voorstander van een op quota's gebaseerd IMF. Quota's bepalen de stemverhoudingen in de *Board of Governors* en de *Executive Board* en zijn daarmee het fundament van de *governance* structuur. Zoals eerder aan de Tweede Kamer gemeld bleek het echter niet mogelijk om in de 15^e quotaherziening tot een akkoord te komen op een aanpassing van de quota-middelen. Daarom is afgesproken tot een verdubbeling van de NAB-middelen en een verlenging van een deel van de BBA-middelen per 1 januari 2021. Zonder dit akkoord dreigde er een significante terugval in de omvang van het IMF omdat de tijdelijke BBA-middelen per 31 december 2020 zouden aflopen. De BBA-middelen dragen substantieel bij aan de middelen van het IMF met een omvang van SDR 318 miljard, gelijk aan ca. EUR 396 miljard³. Na het IMFC-akkoord zijn landen gestart met de implementatie, inmiddels heeft

¹ Articles of Agreement section III: Quota's and Subscriptions

² Kamerstuk 26234, nr. 232

³ Op basis van wisselkoers 1 maart 2020

ruim de helft van de landen de verdubbeling van de NAB-middelen geratificeerd. Tabel 1 geeft een overzicht van de totale omvang van IMF-middelen en een uitsplitsing tussen quota, NAB en BBA-middelen.

Tabel 1: IMF quota- NAB- en BBA-middelen na 15^e quotaherziening

	Omvang (in miljarden) ⁴	Looptijd
Quota	SDR 477 (EUR 591)	Permanent
New Arrangements to Borrow (NAB)	SDR 182 (EUR 226)	t/m 2025
Bilaterale leningen (BBA)	SDR 318 (EUR 394)	t/m 2024
Totaal	SDR 977 (EUR 1211)	

NB: Het totaal aan IMF-middelen is niet per definitie beschikbaar als uitleencapaciteit. Dat wordt namelijk bepaald door de Forward Commitment Capacity (FCC) die rekening houdt met uitkeringen en aflossingen onder bestaande programma's in de komende 12 maanden en hoeveel er potentieel getrokken kan worden op preventieve programma's.

Nederland beschouwt het IMF als de belangrijkste instelling in het centrum van het mondiale financiële vangnet. Zoals reeds aan de Tweede Kamer gemeld, staat Nederland positief ten aanzien van het IMF verzoek tot verdubbeling van de NAB-middelen en het verlengen van een deel van de BBA-middelen om zodoende de financiële slagkracht van het IMF te waarborgen⁵. Enerzijds, wat ook de huidige COVID-19 crisis laat zien, is er sprake van toegenomen mondiale financiële en economische risico's, door een verdere verwevenheid van het mondiale financiële systeem en toegenomen volatiliteit van kapitaalstromen. Daarnaast is het IMF in omvang niet gegroeid sinds uitkomst van de 14^e quotaherziening in 2010 terwijl economieën wel degelijk gegroeid zijn en daarmee ook potentiële verzoeken voor financiële steun. Tegelijkertijd is een aantal belangrijke mitigerende maatregelen genomen sinds de uitbraak mondiale financiële crisis in 2008: zo is de financiële regelgeving verscherpt en hebben financiële instellingen buffers opgebouwd, vindt er betere monitoring plaats door het IMF over de ontwikkeling van mondiale financiële systeemrisico's en zijn er verschillende regionale vangnetten opgericht, zoals het ESM voor het eurogebied.

De noodzaak voor het behoud van de omvang van het IMF is door de COVID-19 crisis alleen maar toegenomen. De onzekerheid op financiële markten leidt tot een vlucht naar veiligheid, met een tekort aan buitenlandse financieringsmogelijkheden voor opkomende economieën en lage inkomenslanden tot gevolg. De inkomsten in deze landen lopen stevig terug, waardoor de beschikbaarheid van harde valuta verder afnemen. Deze omstandigheden maken het voor veel landen lastig om op korte termijn aan hun financiële verplichtingen te voldoen. Dat heeft ertoe geleid dat inmiddels meer dan honderd landen aanvragen voor financiering bij het IMF hebben ingediend in maart en april van dit jaar. Het IMF verwacht dat in de komende maanden nog meer aanvragen zullen volgen, mogelijk van grotere omvang. Opkomende economieën en lage-inkomenslanden zijn traditioneel gezien de landen die het meeste beroep doen op steunprogramma's van het IMF.

Nederland heeft op 24 januari jl. het verzoek ontvangen van het IMF voor het implementeren van de verdubbeling van de NAB-middelen. Het betreft een garantie van SDR 9,19 miljard (EUR 11,394⁶), waar het IMF gebruik van kan maken t/m 2025. Daarnaast heeft Nederland op 10 april jl. het verzoek ontvangen van het IMF voor het verstrekken van een nieuwe tijdelijke bilaterale lening voor EUR 5,863 miljard, waar het IMF gebruik van kan maken t/m 31 december 2024. De middelen worden verstrekt door De Nederlandsche Bank (DNB). Het Ministerie van Financiën staat namens de Nederlandse Staat voor het volledige bedrag garant aan DNB voor de situatie waarin het IMF in gebreke blijft voor een deel van de door DNB verstrekte middelen. De kans dat dit gebeurt is echter zeer klein, zoals hieronder verder uitgewerkt.

⁴ Op basis van wisselkoers 1 maart 2020

⁵ Kamerstuk 26234, nr. 229

⁶ Op basis van wisselkoers 1 maart 2020

Tabel 2 geeft een overzicht van de totale omvang van IMF-garanties op de begroting van het Ministerie van Financiën. De aanpassing van de PRGT-garantie is verder toegelicht in de Kamerbrief (kenmerk 2020-100866) en middels een separaat PRGT-garantiekader. De PRGT-garantie wordt verhoogd na goedkeuring door het parlement van de incidentele suppletoire begroting (Financiën IXB). De NAB/BBA-garanties zullen per 1 januari 2021 vernieuwd worden, de budgettaire verwerking vindt eveneens plaats met bijgevoegde incidentele suppletoire begroting (Financiën IXB).

Tabel 2: omvang IMF garanties Nederland per 1 januari 2021⁷

In mld.	Huidige omvang*	Nieuwe omvang	Verskil in EUR	Ingang per
Quota	SDR 8,737 (EUR 10,832)	SDR 8,737 (EUR 10,832)		
NAB	SDR 4,595 (EUR 5,697)	SDR 9,19 (EUR 11,394)	5,70	2021
BBA**	EUR 13,61	EUR 5,863	-7,75	2021
SDR allocatie	SDR 9,673 (EUR 11,993)	SDR 9,673 (EUR 11,993)		
PRGT	SDR 1 (EUR 1,240)	SDR 1,5 (EUR 1,86)	0,62	2020
PGRF***	SDR 0,25 (EUR 0,31)	SDR 0,25 (EUR 0,31)		
ESAF***	SDR 0,2 (EUR 0,248)	SDR 0,2 (EUR 0,248)		
Totaal	EUR 43,93	EUR 42,5	-1,43	

* Totaal fluctueert door wisselkoers SDR-EUR, tabel gebaseerd op wisselkoers 1 maart 2020

** De BBA wordt in EUR verstrekt en is daarom niet afhankelijk van de SDR wisselkoers

*** De PGRF en de ESAF zijn voorlopers van de PRGT, waarop nog kleine bedragen uitstaan die moeten worden terugbetaald

Probleemstelling

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?

Nederland beschouwt het IMF als de belangrijkste instelling in het centrum van het mondiale financiële vangnet. Het is een kerntaak van het IMF om mondiale financiële stabiliteit te bevorderen. Daartoe moet het IMF over voldoende middelen beschikken voor het verstrekken van leningen aan landen in betalingsbalansproblemen. Alle 189 IMF-leden kunnen een beroep doen op financiële steun van het IMF, met potentieel grote impact op de beschikbare middelen. In 2010, tijdens de mondiale financiële crisis, is daarom besloten tot een verdubbeling van de middelen van het IMF. Een voldoende geëquipeerd IMF is cruciaal gebleken tijdens de mondiale financiële crisis om verschillende landen, waaronder ook Europese landen, te helpen om betalingsbalanscrises op te lossen en hun reservebuffers te versterken. Alleen met voldoende middelen kan het IMF effectief zijn rol blijven vervullen in het mondiale financiële vangnet. Het IMFC heeft daartoe steun uitgesproken voor het behoud van de omvang van het IMF in oktober 2019. Dit was voor het uitbreken van de huidige COVID-19 crisis, die de noodzaak voor behoud van de omvang van het IMF verder versterkt. Om de financiële slagkracht van het IMF in stand te houden, kiest Nederland er dan ook voor om, conform het verzoek van het IMF, de verdubbeling van de NAB-middelen (t/m 2025) en de verlenging van een deel van de BBA-middelen (t/m 2024), per 1 januari 2021 te realiseren. In de huidige COVID-19 crisis hebben reeds meer dan honderd IMF-leden programma-aanvragen ingediend. Dit zorgt voor toenemende druk op de beschikbaarheid van IMF-middelen. Voldoende financiële slagkracht voor het IMF is dan ook belangrijk om de COVID-19 crisis en toekomstige financiële crises het hoofd te bieden.

⁷ De nieuwe NAB wordt van kracht wanneer meer dan 85% van de totale NAB leden hebben geratificeerd. De VS hebben op vrijdag 27 maart een noodpakket begrotingsmaatregelen aangenomen, waar de reeds afgesproken verdubbeling van de NAB, in 2021, onderdeel van is en implementeert hiermee dus de eerder overeengekomen afronding van de 15^e quotaherziening. Het is de verwachting dat andere landen snel zullen volgen met implementatie van het NAB-besluit om zo de financiële slagkracht van het IMF te waarborgen. Mocht eind 2020 nog niet meer dan 85% van de NAB-leden het nieuwe besluit hebben geratificeerd zal de huidige omvang NAB en BBA 1 jaar extra doorlopen in 2021. De nieuwe omvang zal in dat geval naar verwachting per 1 januari 2022 ingaan.

Rol van de overheid

2. *Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?*

Nederland is sinds de oprichting van het IMF in 1944 lid van het IMF. Lidmaatschap kent verschillende voordelen, waaronder de jaarlijkse Artikel IV rapportage over de stand van de Nederlandse economie. Nederland profiteert eveneens van de leidende rol die het IMF heeft in het waarborgen en bevorderen van de mondiale economische en financiële stabiliteit. Om die taken goed uit te kunnen voeren is het belangrijk dat het IMF van voldoende financiële slagkracht blijft voorzien. Hierbij moeten de permanente quota-middelen de basis vormen, maar vervullen de tijdelijke NAB- en BBA-middelen een belangrijke rol wanneer quota-middelen onvoldoende omvangrijk blijken. Nederland vindt het van belang dat de middelen van het IMF op het huidige niveau behouden blijven. Nederland rekent het daarom tot zijn verantwoordelijkheid om hieraan bij te dragen via het verdubbelen van de NAB-middelen en het verlengen van een deel van de BBA-middelen.

Tegelijkertijd hecht Nederland belang aan een brede en eerlijke lastenverdeling voor vrijwillige bijdragen aan de NAB en de BBA. Naast Nederland is het van belang dat ook andere landen bijdragen aan voldoende tijdelijke IMF-middelen. Hier zijn twee ontwikkelingen van belang. Ten eerste zorgt de verdubbeling van de NAB-middelen voor een eerlijker lastenverdeling, omdat NAB-participanten een bredere geografische spreiding vertegenwoordigen in vergelijking tot de BBA-participanten. Aan de NAB dragen bijvoorbeeld de VS wel bij, maar aan de BBA-middelen niet. Ten tweede heeft het IMF de afgelopen jaren het aantal landen dat bijdraagt aan de BBA-middelen verder uitgebreid tot 42. Het IMF heeft, zowel binnen als buiten Europa, nieuwe overeenkomsten getekend. Hier zit ook een aantal opkomende economieën tussen. De verwachting is dat met alle 42 landen een nieuwe bilaterale leningovereenkomst wordt afgesloten. Alle EU-landen die reeds hebben bijgedragen aan de leningen uit 2012/2016 hebben aangegeven opnieuw mee te doen.

Gezien de omvang en de mondiale taak van het IMF is deze taak belegd bij het Rijk en niet bij de decentrale overheden.

3. *Is het voorstel voor de risicoregeling: a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of b) het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.*

Het betreft een combinatie van beiden:

a) Het risico van mondiale financiële instabiliteit is niet in de markt af te dekken. De rol van het IMF als mondiale *lender of last resort* in het financieel vangnet is uniek en onvergelijkbaar met andere regionale vangnetten of beleidsinstrumenten. Het mandaat van het IMF is vastgelegd in de *Articles of Agreement*, die zijn ondertekend door alle 189 IMF-leden. Om het mandaat uit te voeren heeft het IMF middelen nodig om op te treden wanneer de mondiale financiële stabiliteit in het geding komt.

b) Door financiële steun te verstrekken kan het IMF een katalyserende rol vervullen voor het mobiliseren van publiek of privaat kapitaal. Het IMF koppelt de financiële steun waar nodig aan voorwaarden (conditionaliteiten) op basis van hervormingen. De markt zal eerder bereid zijn om (opnieuw) kredieten te verstrekken als een land haar macro-economische beleid op orde heeft. De conditionaliteiten zorgen ervoor dat enerzijds de oorzaak van het betalingsbalansprobleem wordt aangepakt en anderzijds versterkt het de terugbetaalcapaciteit van het land, waarmee het de verplichtingen aan het IMF kan nakomen. De conditionaliteitseisen die aan financiering vastzitten waarborgen de doelmatigheid van de bestede middelen.

In algemene zin is het bevorderen van de mondiale financiële stabiliteit de behaalde doelmatigheidswinst. Omdat het IMF geen gebruik kan maken van financiering via kapitaalmarkten en het afhankelijk is van middelen verstrekt door IMF-leden, is het niet mogelijk om op basis van alternatieve opties de optimale doelmatigheidswinst te kwantificeren.

4. *Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?*

Als lid van het IMF heeft Nederland permanente en tijdelijke middelen aan het IMF ter beschikking gesteld. DNB verstrekt deze middelen. Het Ministerie van Financiën, namens de Nederlandse Staat, heeft voor deze middelen een garantie verstrekt aan DNB in het geval dat DNB door het IMF niet meer wordt terugbetaald. Deze garantie voor IMF-middelen, staat op de begroting IXB van het Ministerie van Financiën. Ook de NAB-middelen en de bilaterale lening zullen onderdeel worden van de garantie aan DNB inzake het IMF, gedurende de looptijd van de nieuwe lening en de maximale terugbetalingstermijn die daaraan is gekoppeld. De verdubbeling van de NAB-middelen, met een verhoging van de garantie van ca. EUR 5,70 mld., wordt gecompenseerd door de lagere garantie op de bilaterale lening van EUR -7,75 mld. Per saldo dalen daarmee per 1 januari 2021 de verstrekte garanties aan DNB op de Financiënbegroting (IXB) met EUR 2,05 mld.⁸ Door de ophoging en verlenging van de PRGT garantie⁹ dalen de totale IMF garanties per 1 januari 2021 structureel met EUR 1,43 (zie tabel 2).

Risico's en risicobeheersing

5. *Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:*

- a. *Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?*
- b. *Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?*
- c. *Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?*

Het verstrekken van garanties gaat altijd gepaard met een risico. De COVID-19 crisis zorgt voor een grote toename in het aantal programma-aanvragen. Het IMF heeft aangegeven dat dit zorgt voor druk op de beschikbare quota-middelen en dat het activeren van de NAB-middelen een waarschijnlijk scenario is. Het is onzeker of en in welke mate programmalanden terugbetalingsachterstanden zullen oplopen. Het is belangrijk om te benadrukken dat de financiële steun van het IMF bestaat uit leningen, en niet uit giften. Landen moeten de leningen dus na een bepaalde periode weer terugbetalen. Het toegangsbeleid limiteert de toegang. Daarnaast moet de schuld in een land als houdbaar worden gekwalificeerd om in aanmerking te komen voor een IMF-programma. Het risico dat de garantie daadwerkelijk wordt ingeroepen is zeer klein. Er zijn verschillende mitigerende factoren die ervoor zorgen dat de kans zeer klein is dat DNB de garantie moet inroepen omdat het IMF in gebreke blijft. In de eerste plaats kent een IMF-programma waar nodig conditionaliteiten. Hiermee verlangt het IMF niet alleen economische aanpassingen van de lidstaat om de betalingsbalansproblemen op orde te krijgen, maar zorgt het IMF er ook voor dat het land de lening tijdig terugbetaalt. Ten tweede heeft het IMF een de facto *preferred-creditor status*, waardoor het IMF bij terugbetalingen voorrang krijgt boven andere private en publieke crediteuren. Tenslotte hanteert het IMF ook een reservebuffer, die ongeveer SDR 15-20 mld. bedraagt, waarmee achterstallige betalingen kunnen worden opgevangen. De kans dat DNB niet meer door het IMF wordt terugbetaald wanneer (een deel van) de lening van DNB wordt ingeroepen, is dus zeer klein.

a) Het totaalplafond van het risico op de NAB-middelen en de bilaterale lening bedraagt het volledige leenbedrag van EUR 17,257 mld. op een totaal uitstaande garantie inzake het IMF van EUR 42,5 mld.¹⁰ Dit totaalrisico bestaat uit het deel NAB-middelen met een garantieomvang van

⁸ Op basis van wisselkoers 1 maart 2020

⁹ De aanpassing van de PRGT garantie is verder toegelicht in de Kamerbrief (kenmerk 2020-100866) en middels een separaat PRGT garantiekader

¹⁰ Op basis van wisselkoers 1 maart 2020

EUR 11,394 en het deel bilaterale lening met een garantieomvang van EUR 5,863 mld. De garantie wordt pas ingeroepen als de theoretische situatie zich voordoet dat DNB door het IMF niet wordt terugbetaald.

b) Het zeer kleine risico dat DNB loopt op IMF-leningen staat in verhouding tot het zeer lage rendement dat deze middelen opleveren voor DNB. Wanneer het IMF een beroep doet op de Nederlandse middelen, krijgt DNB hiervoor een vergoeding; de SDR-rente. Deze is gebaseerd op het gewogen gemiddelde van de 3 maandrente op staatspapier van de onderliggende valuta van de SDR, de Euro/Dollar/Yen/Renminbi en Pond. De SDR-rente kan niet negatief worden en kent een minimum van 5 basispunten (0.05%). Momenteel bedraagt de SDR-rente het minimum. Nederland krijgt geen vergoeding voor het verstrekken van de garantie aan DNB.

c) De waarschijnlijkheid dat de garantie moet worden ingeroepen is zeer klein om dezelfde redenen als hierboven genoemd. Mocht de garantie toch worden ingeroepen, dan is de impact potentieel groot gezien de omvang van de garantie (EUR 17,257 mld.). Het is echter waarschijnlijker dat een (klein) gedeelte van de garantie wordt ingeroepen in plaats van het volledige bedrag. De blootstellingsduur betreft de looptijd van de garantie en de terugbetalingstermijn. Voor de verstrekte garantie voor de NAB-middelen is de blootstellingsduur t/m 2025 en de terugbetaaltermijn maximaal 10 jaar. Voor de verstrekte garantie voor de bilaterale lening is de blootstellingsduur t/m 2024 en de terugbetaaltermijn maximaal 10 jaar. Vanaf 1 januari 2025 en respectievelijk 1 januari 2026 zullen de omvang van de garantie aan DNB jaarlijks worden bijgesteld naar de omvang van het (eventueel) uitstaande leenbedrag onder de NAB en/of BBA, totdat het volledige bedrag is terugbetaald. De garantie op de omvang van de terugbetaling zal uiterlijk t/m 2034 en/of 2035 op de begroting Financiën IXB doorlopen. De beheersingsmate wordt bepaald door het IMF in de vormgeving van het IMF-programma en de conditionaliteiten die het IMF stelt. Hiermee waarborgt het IMF eveneens terugbetaling.

6. Welke risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettair verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?

De belangrijkste risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen zijn uitgewerkt onder antwoord 5. Daarnaast zijn in het ontwerp van de NAB- en BBA-overeenkomsten risicobeheersende en risicomitigerende voorwaarden opgenomen waarmee het risico voor de Nederlandse Staat wordt geminimaliseerd. Om de NAB-middelen te kunnen gebruiken moet de NAB eerst geactiveerd worden. In de NAB-overeenkomst is bepaald dat de NAB alleen geactiveerd mag worden wanneer de quota-middelen onder de SDR 100 mld. zijn gedaald. Daarnaast is opgenomen dat NAB-crediteuren, die 85% van de NAB-middelen vertegenwoordigen, moeten instemmen met activatie. De NAB is sinds 2016 niet meer geactiveerd geweest. Voor het gebruik van BBA-middelen gelden nog strengere voorwaarden. Voor het activeren en gebruiken van BBA-middelen geldt als voorwaarde dat de NAB geactiveerd moet zijn en dat de NAB-middelen onder de SDR 100 mld. moeten zijn gedaald. Middelen uit de BBA zijn sinds de oprichting in 2012 nooit ingeroepen door het IMF. Het is daarentegen niet uitgesloten dat door COVID-19 crisis activatie en gebruik van de NAB- en BBA-middelen nodig zal zijn. Het IMF verwacht dat de NAB-middelen nog dit jaar geactiveerd zullen worden om in de toegenomen vraag naar IMF-middelen te kunnen voorzien. De noodzaak voor het activeren van de BBA is eveneens niet uitgesloten.

Nederland is vertegenwoordigd in de Raad van Bewindvoerders, het dagelijks bestuur van het IMF. De Nederlandse of Belgische (plaatsvervangend) bewindvoerder heeft onder meer als taak te besluiten over de programma's die aan landen verstrekt worden. Ook heeft Nederland via de Raad van Bewindvoerders inspraak in het beleid en de financiële capaciteit van het IMF. Dit betreft onder meer de prudentiële maatregelen die het IMF treft om betalingsachterstanden te voorkomen.

Binnen het IMF vormt Nederland samen met België en 13 andere landen een kiesgroep. Nederland heeft een stemgewicht van 1,76%, de kiesgroep heeft een stemgewicht van 5,42%, en is daarmee de vierde grootste kiesgroep.

7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen van Rijk?

N.v.t. er is geen sprake van een onafhankelijke expert die het risico van het voorstel heeft beoordeeld.

Vormgeving:

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform. Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt het door het vakdepartement specifiek ingezet?

Wanneer het IMF een beroep doet op een Nederlandse lening, krijgt DNB hiervoor een vergoeding; de SDR-rente. Deze is gebaseerd op het gewogen gemiddelde van de 3 maandrente op staatspapier van de onderliggende valuta van de SDR, de Euro/Dollar/Yen/Renminbi en Pond. De SDR-rente kan niet negatief worden en kent een minimum van 5 basispunten (0.05%). Momenteel bedraagt de SDR-rente het minimum.

Er wordt geen risico-opslag ontvangen van het IMF gezien het risicoprofiel van het IMF. De door DNB ontvangen SDR-rente maakt onderdeel uit van de inkomsten van DNB. De winstafdracht van DNB aan de Nederlandse Staat wordt bepaald door het jaarresultaat waar de SDR-rente onderdeel van uitmaakt. Er wordt voor deze garantie geen budgettaire ruimte ingezet.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Er wordt een bilaterale leningovereenkomst gesloten tussen DNB en het IMF, waarin de voorwaarden voor de leenovereenkomst uiteen worden gezet. Het Ministerie van Financiën sluit gelijktijdig een garantieovereenkomst met DNB, waarin het Ministerie van Financiën aangeeft eventuele verliezen aan DNB te vergoeden. Deze overeenkomst wordt door beide partijen ondertekend. De garantie aan DNB inzake IMF op artikel 4 in de Financiënbegroting (IXB) wordt bijgewerkt voor de verdubbeling van de NAB-middelen (verhoging van de garantie van EUR 5,70 mld.), en wordt gecompenseerd door de lagere garantie op de bilaterale lening van EUR -7,75 mld. Per saldo dalen daarmee de totale verstrekte garanties aan DNB met EUR 2,05 mld.¹¹ Door de ophoging en verlenging van de PRGT-garantie¹² dalen de totale IMF garanties per 1 januari 2021 met EUR 1,43 (zie tabel 2).

De IMF-middelen bestaan uit internationale reserves, die door de centrale banken van de IMF leden ter beschikking worden gesteld. Doordat er bij het IMF geen sprake is van volledige financiering via *paid-in capital*, is het voor de Nederlandse Staat niet mogelijk om de financiering door middel van een kasstroom of subsidie ter beschikking te stellen. De garantie is noodzakelijk om DNB in staat te stellen middelen in de vorm van internationale reserves aan het IMF te verstrekken.

10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?

De nieuwe NAB-overeenkomst met het IMF loopt tot uiterlijk 31 december 2025. Tot en met deze datum kan het IMF gebruik maken van deze lening van DNB. Indien het IMF (een deel van) de lening inroept, geldt in principe een maximale terugbetalingstermijn van 10 jaar.

¹¹ Op basis van wisselkoers 1 maart 2020

¹² De aanpassing van de PRGT garantie is verder toegelicht in de Kamerbrief (kenmerk 2020-94310) en middels een separaat PRGT garantiekader

De nieuwe bilaterale lening aan het IMF loopt tot uiterlijk 31 december 2024. Tot en met deze datum kan het IMF gebruik maken van deze lening van DNB. Indien het IMF (een deel van) de lening inroept, geldt in principe een maximale terugbetalingstermijn van 10 jaar.

Vanaf 1 januari 2025 en respectievelijk 1 januari 2026 zullen de omvang van de garantie aan DNB jaarlijks worden bijgesteld naar de omvang van het (eventueel) uitstaande leenbedrag onder de NAB en/of BBA, totdat het volledige bedrag is terugbetaald. De garantie op de omvang van de terugbetaling zal uiterlijk t/m 2034 en/of 2035 op de begroting Financiën IXB doorlopen.

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

De risicoregeling wordt uitgevoerd door DNB. Aan de regeling zijn voor de Nederlandse Staat geen verdere specifieke uitvoeringskosten verbonden. De uitvoeringskosten van het monitoren en opstellen van programma's wordt door het IMF gedragen. Wanneer de Nederlandse lening door het IMF wordt ingeroepen, ontvangt DNB de SDR-rente als vergoeding.

12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant evaluatie en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

In de *Articles of Agreement* is opgenomen dat in principe iedere vijf jaar een quotaherziening plaatsvindt. Deze herziening is vergelijkbaar met een evaluatie. Een quotaherziening gaat in op twee onderwerpen: 1) de toereikend van IMF-middelen voor het uitvoeren van het mandaat; 2) de herziening van stemgewichten binnen het IMF. Bij de evaluatie van de omvang van het IMF worden de NAB- en BBA-middelen meegenomen, omdat deze onderdeel vormen van de totale financiële slagkracht van het IMF. In het *International Monetary and Financial Committee* (IMFC) hebben Ministers van Financiën en centralebankpresidenten afgesproken dat de 16^e quotaherziening in december 2023 afgerond moet zijn. Daarnaast is afgesproken om binnen de 16e quotaherziening verder te werken aan de governance-hervormingen van het IMF, waarbij de nadruk ligt op de toereikendheid van permanente quota-middelen.