

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

President van de Algemene Rekenkamer  
Postbus 20015  
2500 EA DEN HAAG

**Hoofddirectie Financieel-  
Economische Zaken**

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Inlichtingen**  
[www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)

**Ons kenmerk**  
2018-0000218806

**Uw brief (kenmerk)**  
18004483 R

Datum

Betreft Bestuurlijke reactie conceptrapport "Afdekking financiële  
risico's DNB"

Geachte heer Visser,

Op 15 november jl. heb ik uw conceptrapport "Afdekking financiële risico's DNB" ontvangen. In dit conceptrapport presenteert de Algemene Rekenkamer de bevindingen uit haar onderzoek naar de betrokkenheid van de minister van Financiën bij de besluitvorming over de opbouw van een voorziening door De Nederlandsche Bank (DNB) en het verstrekken van een garantie aan DNB door de Staat.

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van het conceptrapport en ben verheugd te lezen dat de Algemene Rekenkamer concludeert 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. Graag maak ik hierbij gebruik van de gelegenheid te reageren op de overige conclusies en de tot mij gerichte aanbevelingen die in het conceptrapport zijn opgenomen.

***i. Rol minister van Financiën ten opzichte van DNB***

De Algemene Rekenkamer concludeert in het conceptrapport dat niet geheel duidelijk is hoe de minister van Financiën zich als aandeelhouder verhoudt ten opzichte van DNB bij het afdekken van risico's van monetair beleid. Dit is volgens de Algemene Rekenkamer een gevolg van de veelheid aan geldende wet- en regelgeving. Wat onder welke omstandigheden precies van de minister van Financiën mag worden verwacht, is daardoor lastig vast te stellen, aldus het conceptrapport. De Algemene Rekenkamer doet tegen deze achtergrond de aanbeveling om, analoog aan de afspraken die in de notitie *Toezicht op afstand* zijn gemaakt over de taken van DNB als zelfstandig bestuursorgaan, vast te leggen op welke wijze de minister van Financiën zich als aandeelhouder tot DNB verhoudt en welke wetsbepalingen hierbij van toepassing zijn. Ook zou volgens de Algemene Rekenkamer kunnen worden vastgelegd welke informatie wordt uitgewisseld tussen DNB en de minister van Financiën, respectievelijk tussen de minister van Financiën en de Tweede Kamer.

Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om de in het conceptrapport geconstateerde onduidelijkheid weg te nemen, waarmee ik opvolging geef aan de betreffende aanbeveling. Voordat ik inga op de rechten die de minister van

Financiën namens de Staat als aandeelhouder tegenover DNB kan uitoefenen en de uitwisseling van informatie met de Kamer, sta ik stil bij de wijze waarop de minister van Financiën zich in algemene zin tot DNB verhoudt, waarbij ik voor de volledigheid ook DNB als zelfstandig bestuursorgaan betrek.

#### *Onderscheiden rollen DNB*

DNB heeft in de eerste plaats de wettelijke taak om prudentieel toezicht en integriteitstoezicht op financiële instellingen uit te voeren en om resolutieautoriteit en macroprudentiële autoriteit te zijn. Hierbij is DNB, vanwege de status van zelfstandig bestuursorgaan, onafhankelijk: zij oordeelt zelfstandig over individuele gevallen en is niet ondergeschikt aan de minister van Financiën. Deze onafhankelijkheid laat evenwel onverlet dat de minister van Financiën de politieke verantwoordelijkheid draagt voor de vervulling van de publieke taak: de minister is verantwoordelijk voor het functioneren van het toezichtstelsel als geheel, dat wil zeggen de instelling en inrichting van het toezicht als zodanig en het functioneren van DNB. Om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen moet de minister van Financiën in de positie zijn om zich een oordeel te kunnen vormen over de vraag op welke wijze DNB haar taken vervult en of zij dit op effectieve en efficiënte manier doet. De minister oefent daartoe toezicht uit op DNB. Er is dus sprake van 'toezicht op toezicht'. Binnen het ministerie van Financiën is het toezicht door de minister vormgegeven aan de hand van een functionele scheiding tussen de rol van 'eigenaar' en die van opdrachtgever (de beleidsmaker) van DNB als zelfstandig bestuursorgaan. Het toezicht wordt dan ook uitgeoefend door verschillende onderdelen van het ministerie.<sup>1</sup> Dat toezicht heeft het karakter van 'toezicht op afstand'. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat de minister, anders dan bij taken die in ondergeschiktheid worden uitgeoefend, geen directe of allesomvattende zeggenschap heeft. DNB komt als zelfstandig bestuursorgaan een grote mate van zelfstandigheid toe. De invloedssfeer van de minister is beperkt tot specifieke bevoegdheden ten aanzien van DNB. Het kader hiervoor ligt vast in de Wet op het financieel toezicht, de Bankwet 1998 en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. In het *Toezichtarrangement met de toezichthouders op de financiële markten* wordt deze verhouding tussen de minister van Financiën en DNB behandeld aan de hand van de wettelijke taken van DNB, de inrichting van het toezicht op toezicht en de bevoegdheden die de minister in dat kader heeft, de wijze waarop de kosten van DNB worden gefinancierd, alsmede de planning- en controlcyclus van DNB en de rol die de minister daarin speelt.<sup>2</sup>

Anders dan bij DNB als zelfstandig bestuursorgaan houdt de minister geen toezicht op de uitoefening door DNB van de centrale banktaak. Ook heeft de minister geen bevoegdheden om het monetaire beleid te beïnvloeden. In deze rol opereert DNB, binnen het kader van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB), dus volledig onafhankelijk. Overeenkomstig het staatsrechtelijke adagium 'zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid' ontbreekt ook de politieke verantwoordelijkheid hiervoor. Het onderhavige rapport ziet op deze tweede rol van DNB.

---

<sup>1</sup> De directie Financiële Markten houdt zich als opdrachtgever met name bezig met de taken die aan DNB zijn toegedeeld en is beleidsverantwoordelijk voor de wetgeving waarin deze taken zijn neergelegd. De secretaris-generaal houdt zich als eigenaar bezig met de bedrijfsmatige en beheersmatige aspecten van het toezicht op DNB en is aanspreekbaar op vraagstukken die het zelfstandig bestuursorgaan als organisatie betreffen.

<sup>2</sup> Het toezichtarrangement is in 2011, als bijlage bij de visie *Toezicht op afstand* waaraan in het conceptrapport wordt gerefereerd, naar de Tweede Kamer gezonden (*Kamerstukken II* 2010-2011, 32648, nr. 1), en in 2014 is een geactualiseerde versie van het toezichtarrangement gepubliceerd (*Kamerstukken II* 2013-2014, 32648, nr. 5). Op dit moment wordt gewerkt aan herziening van zowel het visiedocument als het toezichtarrangement.

### *Juridische vormgeving DNB; aandeelhouderschap*

DNB is een naamloze vennootschap naar Nederlands recht. De Staat is enig aandeelhouder. De minister van Financiën vertegenwoordigt de Staat in de algemene vergadering van aandeelhouders. De algemene regels van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) zijn in beginsel van toepassing op DNB. Er is wel een aantal uitzonderingen vanwege de bijzondere positie en taken van DNB. Hoofdstuk III van de Bankwet 1998 bepaalt op welke onderdelen wordt afgeweken van Boek 2 BW. Zo is het regime voor structuurvennootschappen niet van toepassing op DNB, ligt het benoemings- en ontslagrecht van directieleden niet bij de algemene vergadering (maar bij de regering) en kan DNB afwijken van de bepalingen omtrent de jaarrekening in Boek 2 BW indien dat nodig is voor het uitvoeren van haar wettelijke taken. De Bankwet 1998 bevat geen uitputtende beschrijving van de interne procedures van DNB. Overeenkomstig het gegeven dat Boek 2 BW van toepassing is, heeft DNB, naast haar wettelijke statuut (i.e. de Bankwet 1998), ook vennootschappelijke statuten. Hierin en in het reglement van orde zijn de werkwijze en regels voor de vergaderingen van de organen van DNB nader vastgelegd.

Tegelijkertijd geldt ook dat de vennootschappelijke statuten van DNB veel bepalingen bevatten die overeenkomen met reguliere rechten van aandeelhouders op grond van Boek 2 BW. Zo legt de directie verantwoording af aan de algemene vergadering door verslag te doen van het afgelopen boekjaar en de jaarrekening ter goedkeuring voor te leggen. De algemene vergadering verleent voorts decharge aan de leden van de directie en de raad van commissarissen, benoemt de externe accountant en stelt het bezoldigingsbeleid voor de directieleden vast. De algemene vergadering heeft daarnaast een belangrijke rol bij de samenstelling van de raad van commissarissen: zij stemt in met de profielschets en benoemt de commissarissen.

De aandeelhoudersrechten die de minister namens de Staat uitoefent, moeten niet worden verward met de wettelijke bevoegdheden die hij in het ambt van minister jegens DNB heeft. De formulering in wetsbepalingen, de vennootschappelijke statuten en het reglement van orde maakt steeds duidelijk op welke rol wordt gedoeld: als de "minister" over bevoegdheden beschikt, gaat het strikt genomen niet over de uitoefening van het aandeelhouderschap. Zo is het op grond van de Bankwet 1998 aan de *minister* om toestemming te geven voor het vormen van reserves na winstvaststelling en voor stortingen in en onttrekkingen aan deze reserves, en op grond van de statuten van DNB vervolgens aan de *aandeelhouder* om de jaarrekening over een boekjaar goed te keuren en decharge te verlenen. Dat neemt niet weg dat bij de uitoefening van deze bevoegdheden en rechten sprake kan zijn van behartiging van dezelfde publieke belangen.

De Tweede Kamer ontvangt jaarlijks van de minister van Financiën een verslag over het beheer van de staatsdeelnemingen. Hierin wordt weergegeven hoe het ministerie invulling heeft gegeven aan het aandeelhouderschap in onder andere DNB. Ook geeft het jaarverslag op uniforme wijze inzicht in de (financiële) gegevens die de staatsdeelnemingen zelf in hun jaarverslag hebben gepubliceerd.

### *DNB als deel van het ESCB*

Als centrale bank maakt DNB deel uit van het ESCB en draagt in dit kader bij aan de monetaire doelstelling van het handhaven van prijsstabiliteit door, onder andere, het bepalen en uitvoeren van het monetair beleid in de eurozone, het

beheren van de externe reserves van lidstaten en het bevorderen van de goede werking van het betalingsverkeer. Het stelsel en zijn onderdelen vervullen de opgedragen taken en plichten in volledige onafhankelijkheid van EU-instellingen, regeringen van lidstaten of enig ander orgaan. Gelet op deze eis van onafhankelijkheid is in de Bankwet 1998 het aanwijzingsrecht van de minister van Financiën komen te vervallen, op grond waarvan hij in het verleden de bevoegdheid had om de directie van DNB aanwijzingen te geven indien hij dit nodig achtte voor de coördinatie van de monetaire en financiële politiek. Hiermee is tevens de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor het monetaire beleid ten opzichte van de Nederlandse volksvertegenwoordiging komen te vervallen.

Een ander gevolg van het ontbreken van een aanwijzingsrecht ziet op de uitwisseling van informatie tussen DNB en de minister van Financiën. Het is uiteraard wenselijk dat de minister van Financiën beschikt over die gegevens of inlichtingen die naar zijn oordeel nodig zijn voor het bepalen van het financieel-economische beleid van de regering (voor zover het EU-Werkingsverdrag zich daar niet tegen verzet). Met het oog hierop is in de Bankwet 1998 een bepaling opgenomen over de informatie-uitwisseling tussen de minister van Financiën en DNB over de taken en werkzaamheden van DNB ter verwezenlijking van de ESCB-doelstelling.

Met betrekking tot de informatievoorziening aan de Tweede Kamer is, met het oog op het ontbreken van de politieke verantwoordelijkheid voor het monetaire beleid op nationaal niveau, een drietal invalshoeken relevant. Allereerst kan de Tweede Kamer kennisnemen van het jaarverslag van de Europese Centrale Bank en het debat dat het Europees Parlement hierover voert, alsmede van het jaarverslag van DNB. Ten tweede is het financieel-economisch beleid van de regering als zodanig onderwerp van gesprek tussen de minister van Financiën en de Tweede Kamer, en in die context kan tevens het monetaire beleid van de ESCB aan de orde zijn. Tevens kan de minister worden aangesproken op standpunten die hij inneemt bij Ecofin-besluiten die raakvlakken hebben met de ESCB en kan hij van de Tweede Kamer een mandaat meekrijgen voor onderhandeling in de Ecofin-raad. In de derde plaats is, gelet op het actief bevorderen van een adequate informatievoorziening, in de Bankwet 1998 opgenomen dat de president van DNB, als de meest aangewezen persoon, door elk van beide Kamers op hun verzoek kan worden gehoord met betrekking tot de taken en werkzaamheden van DNB ter verwezenlijking van de ESCB-doelstelling.

## ***ii. Verwevenheid van belangen bij besluitvorming over DNB***

De Algemene Rekenkamer concludeert 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 volgens de Algemene Rekenkamer, door het ministerie vooral verwezen naar het kortetermijnbelang: de gevolgen voor de winstafdracht door DNB aan de Staat. Hieruit volgt de aanbeveling dat bij de voorbereiding van de besluitvorming binnen het ministerie, conform de uitgangspunten van de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013, explicieter aandacht kan worden geschonken aan de verschillende belangen van de Staat die de minister vanuit zijn verschillende rollen moet afwegen.

De Algemene Rekenkamer schetst in de samenvatting van haar rapport dat er een dilemma kan ontstaan tussen het korte (winstafdracht) versus het langetermijnbelang (financiële soliditeit) van de Staat als aandeelhouder. Ik hecht eraan te benadrukken dat de Staat als aandeelhouder, in samenspraak met de directie en raad van commissarissen, altijd een zorgvuldige afweging maakt over het deel van de winst van dat kan worden uitgekeerd en welk deel van de winst voor de onderneming nodig is om te reserveren. Daartoe worden langetermijnafspraken over winstbestemming, reservering en uitkering gemaakt. Bij die afweging is niet zozeer sprake van een kortetermijnbelang van winstafdracht en een langetermijnbelang van financiële soliditeit. Beide overwegingen kunnen op korte of lange termijn spelen en zijn van gelijkwaardig belang voor de aandeelhouder. De minister wordt om die reden vanuit verschillende invalshoeken geadviseerd als het gaat over vraagstukken rondom winstuitkering. Dit is onder andere geborgd door de betrokkenheid van verschillende verantwoordelijke directies. De rol van aandeelhouder is om die reden gescheiden van de rol van bewaker van de rijksbegroting. In de advisering aan de minister komen beide belangen aan de orde. Ik ben het met de Algemene Rekenkamer eens dat in die advisering, in lijn met de genoemde Nota Deelnemingenbeleid, ordelijk en gestructureerd naar voren moet komen welke overwegingen en argumenten aan de orde zijn bij een besluit. Zodoende kan bij de voorbereiding van de besluitvorming uiteindelijk een afgewogen advies aan de minister worden voorgelegd, waarbij ook helder moet zijn welke belangen om welke redenen prevaleren. Ik onderschrijf dan ook de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer, om bij de voorbereiding van de besluitvorming over risico's en winstafdracht van DNB duidelijk onderscheid te maken tussen de eerder genoemde rollen en belangen. Daartoe is het ook van belang dat sprake is van heldere afspraken over risico's en winstafdracht.

In lijn daarmee heb ik op 22 februari 2018 zowel de Eerste als Tweede Kamer aangekondigd in gesprek te gaan met DNB om een structurele afspraak te maken over het kapitaalbeleid van DNB.<sup>3</sup> Voor mij staat voorop dat een goed gekapitaliseerde centrale bank vertrouwen en rust brengt in de financiële markten. DNB dient zelfstandig in staat te zijn om geloofwaardig haar wettelijke taken te vervullen. Ik wil daarom komen tot nieuwe afspraken die onder deze randvoorwaarde leiden tot een meer bestendige ontwikkeling van de winstafdracht. Ik hoop met DNB tot afspraken te kunnen komen waarbij in oog is voor zowel het waarborgen van financieel-economische stabiliteit als een doelmatige allocatie van middelen. Dit vergt een afgewogen besluitvormingsproces dat ordelijk en gestructureerd plaatsvindt en waarin – in lijn met aanbeveling 2 – expliciet inzicht wordt gegeven in de verschillende belangen die de minister vertegenwoordigt. Ik zal de Kamers informeren zodra dit tot aanpassingen in het kapitaalbeleid leidt.

Hoogachtend,  
de minister van Financiën,

W.B. Hoekstra

---

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2017/18, 32013 nr. 165.