

Toetsingskader Risicoregelingen Rijksoverheid: Staatsgarantie DNB inzake IMF

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.

Nederland is, samen met 189 andere landen, aandeelhouder van het IMF. Nederland steunt het IMF vanwege de leidende rol die de instelling heeft in het waarborgen en bevorderen van de mondiale economische en financiële stabiliteit, en dus ook de financiële stabiliteit voor lage-inkomenslanden. De rol van het IMF in deze groep landen is belangrijk, aangezien er geen private of andere publieke instantie in staat of bereid is om de economische en financiële stabiliteit van lage-inkomenslanden te waarborgen. Het IMF kan bij urgente betalingsbalansproblemen direct steun bieden.

Op dit moment kunnen reguliere IMF-programma's gefinancierd worden vanuit drie verschillende financiële voorzieningen. In verband met aan te houden reserves is de leencapaciteit van het IMF lager dan de middelen in deze drie voorzieningen.

1. **Quota** zijn de permanente middelen van het IMF. Elke lidstaat legt quotamiddelen in op basis van hun quota-aandeel. Dat is SDR 8,74 miljard (EUR 10,72 miljard) in het geval van Nederland. Quota bepalen ook het stemgewicht van een land bij het IMF en het leenvolume waar een land een beroep op kan doen bij het IMF. De huidige SDR 477 miljard aan quota verschaffen het IMF op dit moment een leencapaciteit van SDR 309 miljard.

Naast permanente middelen, zijn er twee voorzieningen waarbij IMF-programma's gefinancierd kunnen worden uit tijdelijke leningen die worden afgegeven door een deel van de IMF-lidstaten.

2. De huidige **New Arrangements to Borrow (NAB)** lopen tot eind 2025. De SDR 364 miljard in de huidige NAB, verschaft het IMF een extra leencapaciteit van SDR 287 miljard.
3. De huidige **Bilateral Borrowing Agreements (BBA)** lopen tot eind 2024. De SDR 141 miljard van in de huidige BBA, verschaft het IMF een extra leencapaciteit van SDR 109 miljard.

Op 15 december 2023 heeft de Raad van Gouverneurs van het IMF een akkoord bereikt over de 16e quotaherziening van het IMF, waarbij permanente quota middelen omhooggaan en tijdelijke leningen verlaagd worden zodat de totale leencapaciteit van het IMF gelijk blijft.¹ Met betrekking tot de drie financiële voorzieningen zijn de volgende afspraken gemaakt.

1. **Quota** van alle lidstaten zullen met 50% worden verhoogd. Het quota-aandeel van alle lidstaten blijft hierdoor gelijk. Voor Nederland betekent dit een verhoging van SDR 4,37 miljard, van SDR 8,74 miljard op dit moment tot SDR 13,10 miljard na de verhoging.
2. De **NAB** wordt verlaagd met ongeveer 16,5%. Voor Nederland betekent dit een verlaging van SDR 1,84 miljard, van SDR 9,19 miljard op dit moment naar SDR 7,69 miljard na de verlaging. Het Nederlandse aandeel in de NAB verandert hierdoor nauwelijks, van 2,52% op dit moment naar 2,54% na de verlaging.²
3. De **BBA** wordt beëindigd op het moment dat quota worden verhoogd. Het Nederlandse aandeel is EUR 5,86 miljard (ongeveer SDR 4,8 miljard)³.

De Nederlandse Staat geeft een garantie af aan De Nederlandsche Bank (DNB) voor de Nederlandse deelname aan de drie voorzieningen. Door deze drie aanpassingen zal de Staatsgarantie in totaal worden verlaagd met ongeveer SDR 1,75 miljard (EUR 2,14 miljard). Dat

¹ Zie ook: [Sixteenth General Review of Quotas—Report to the Board of Governors and Proposed Resolution, and Proposed Decision to Extend the Deadline for a Review of the Borrowing Guidelines \(imf.org\)](#).

² Rusland heeft bedongen om hun NAB-inleg met 39,3% terug te rollen. Hierdoor is de individuele *rollback* van andere NAB-participanten lager (16,3%) dan de totale *rollback* (16,8%).

³ De wisselkoers van 1 maart 2024 is gebruikt in deze nota.

komt omdat Nederland een relatief groot aandeel heeft in de NAB en de BBA (die worden verlaagd), vergeleken met het quota-aandeel (die worden verhoogd).

Tijdspad implementatie quotaherziening

Lidstaten moeten voor 15 november 2024 toestemming geven voor de quotaverhoging en de NAB-verlaging. Als voldoende landen toestemming hebben gegeven op 15 november 2024, dan worden de aanpassingen dit jaar van kracht.⁴ Middels dit toetsingskader worden de aanpassingen in de begroting voorgelegd.

Er bestaat echter een mogelijkheid dat onvoldoende lidstaten toestemming geven voor de deadline van 15 november 2024. De aanpassingen kunnen dan niet in 2024 van kracht gaan. In dat geval zal de huidige deelname van Nederland in de drie voorzieningen niet aangepast worden in 2024 en zal de garantie niet afnemen. Het kabinet kan echter geen toestemming geven aan het IMF voor de aanpassingen aan de Nederlandse quota- en NAB-deelname totdat deze wijziging geaccordeerd is door de Kamer middels een akkoord op de 1^e suppletoire begroting. Daarom is er gekozen om deze wijzigingen, vooruitlopend op de mogelijke inwerkingtreding in 2024, voor te leggen aan het parlement.

Indien er na 15 november 2024 blijkt dat onvoldoende lidstaten toestemming geven voor de inwerkingtreding, zal de huidige Nederlandse deelname aan de BBA die eind 2024 verloopt worden verlengd tot de inwerkingtreding van de aanpassingen of uiterlijk eind 2027. De huidige Nederlandse deelname aan de NAB die in 2025 verloopt zou in dat geval niet worden verlaagd, maar op het huidige niveau blijven tot de inwerkingtreding van de aanpassingen. In beide gevallen, of de NAB-verlaging nu voor eind 2025 inwerking treedt of dat de Nederlandse NAB-deelname op het huidige niveau blijft, zal Nederland deelname aan de NAB moeten verlengen met vijf jaar na 2025 tot eind 2030. Het niveau van de Nederlandse deelname hangt af van het moment van inwerkingtreding van de aanpassingen. In dit toetsingskader worden deze verlengingen van de BBA en NAB tevens voorgelegd.

De verhoging van quota, de verlaging van de NAB en beëindigen van de BBA zal in ieder geval tegelijkertijd plaatsvinden. De totale Nederlandse blootstelling gerelateerd aan deze drie voorzieningen zal dus in geen geval boven de huidige blootstelling uitkomen.

Tabel 1 geeft een overzicht van de totale omvang van IMF-garanties op de begroting van het Ministerie van Financiën (IXB). De aanpassing van de Staatsgarantie aan DNB zal door de Minister van Financiën aan DNB worden gecommuniceerd na goedkeuring door het parlement van de 1^e supplementaire begroting 2024 (Financiën IXB) en zal in werking treden op het moment van de werkelijke aanpassing van de Nederlandse deelname in de drie instrumenten bij het IMF.

Tabel 1: omvang IMF-garanties Nederland voor en na de quotaherziening

<i>(in mld.)</i>	Huidige omvang*	Nieuwe omvang	Vershil in EUR
Quota	SDR 8,74 (EUR 10,67)	SDR 13,10 (EUR 16,08)	+5,36 EUR
NAB	SDR 9,19 (EUR 11,19)	SDR 7,69 (EUR 9,44)	-1,84 EUR
BBA**	EUR 5,86	EUR 0,00	-5,86 EUR
PRGT***	SDR 2,00 (EUR 2,45)	SDR 2,00 (EUR 2,45)	
RST***	SDR 1,2 (EUR 1,47)	SDR 1,20 (EUR 1,47)***	
Totaal	EUR 31,58	EUR 29,44	-2,14 EUR

* Totaal fluctueert door wisselkoers SDR-EUR, tabel gebaseerd op wisselkoers 1 maart 2024.

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

⁴ In het geval van de quotaverhoging moeten landen die samen minstens 85% van de huidige quota in handen hebben instemmen. In het geval van de NAB-verlaging moeten NAB-deelnemers die samen minstens 90% van de NAB bijdragen instemmen.

*** Nederland draagt ook bij aan twee speciale fondsen van het IMF voor concessionele financiering aan arme landen (de *Poverty Reduction and Growth Trust* of PRGT) en voor klimaatweerbaarheid van kwetsbare landen (de *Resilience and Sustainability Trust* of RST). De Nederlandse bijdrage verandert niet door de afspraken die gemaakt zijn in het kader van de 16^e quotaherziening. Het kabinet is wel voornemens om een aanvullende bijdrage te doen door speciale trekkingsrechten (SDR's) door te lenen aan de RST van het IMF en dit tijdens de IMF Voorjaarsvergadering 2024 aan te kondigen onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring. Het toetsingskader risicoregelingen voor de corresponderende aanpassingen van de Staatsgarantie aan DNB wordt separaat voorgelegd aan de Kamer.

Probleemstelling

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

Nederland onderschrijft het belang van voldoende middelen voor het IMF, dat in het centrum van het mondiale financiële systeem staat. Het is daarom van belang om de leencapaciteit van het IMF te handhaven. Met de middelen kan het IMF de mondiale financiële stabiliteit bevorderen en landen als *lender of last resort* bijstaan in tijden van crisis. Door de aanpassingen aan de drie financiële voorzieningen van het IMF blijft de leencapaciteit van het IMF gelijk.

Het verhogen van permanente middelen en het verlagen van de tijdelijke leningen van het IMF heeft drie voordelen. Ten eerste is een voordeel voor Nederland dat alle lidstaten bijdragen aan de permanente middelen, terwijl de tijdelijke leningen gefinancierd worden door een subgroep van met name ontwikkelde economieën waar Nederland onderdeel van uitmaakt. Ten tweede zullen programmalanden, inclusief landen uit de kiesgroep zoals Oekraïne, dankzij hun toegenomen quota in beginsel meer kunnen lenen van het IMF. Ruimere leenvolumes sluiten beter aan bij de groei van de mondiale economie sinds de vorige quotaherziening en de huidige krappere financieringsmogelijkheden. Ten derde kan permanent kapitaal worden ingezet met een eenvoudige meerderheid in de Raad van Bewindvoerders, terwijl activering van bilaterale leningen instemming vereist van crediteuren die minstens 85% van het leenvolume van de bilaterale leningen vertegenwoordigen.

Rol van de overheid

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

Gezien de omvang en de mondiale taak van het IMF is deze taak belegd bij het Rijk en niet bij andere overheden. Het is bovendien de rol van de centrale overheid om een garantie af te geven aan DNB, om bij te kunnen dragen aan de drie financiële voorzieningen van het IMF.

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 beide:

a) Landen die lenen van het IMF hebben vaak geen of slechts beperkte toegang tot kapitaalmarkten. Onder marktvoorwaarden kunnen ze daarom onvoldoende betaalbare leningen afsluiten om aan de financieringsbehoefte te voldoen. Het IMF vervult de rol van *lender of last resort* en verstrekt leningen indien landen in de betalingsbalansproblemen komen. IMF-leningen gaan bovendien gepaard met hervormingen om de economische en financiële stabiliteit van een land te versterken en zodoende een katalyserend effect teweeg te brengen voor andere vormen van publieke en private financiering. De voorwaarden die aan een lening worden gekoppeld moeten ervoor zorgen dat de oorzaak van het betalingsbalansprobleem wordt aangepakt en het IMF waarborg geven dat het land in de toekomst in staat is om de lening terug te betalen.

b) Het is niet mogelijk om de optimale doelmatigheidswinst te kwantificeren (onder meer omdat het IMF geen beroep doet op financiering via kapitaalmarkten). De doelmatigheidswinst wordt

gehaald uit het waarborgen dat het IMF over voldoende middelen beschikt om lidstaten met betalingsbalansproblemen van financiering te voorzien en zodoende de mondiale financiële stabiliteit versterken.

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

De voorgestelde aanpassingen leiden tot een afname van de IMF-gerelateerde blootstelling en dus het risico van de Staat.

Indien de aanpassingen niet in 2024 in werking zullen treden, zullen de risico's van de Staat gerelateerd aan deze drie voorzieningen gelijk blijven tot het moment van inwerkingtreding, doordat de Nederlandse deelname aan de BBA en NAB worden verlengd (en de quotaverhoging nog niet in gaat).

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?*

Risico's voor de Staat nemen af door de voorgestelde aanpassingen in dit toetsingskader omdat de Staatsgarantie aan DNB zal worden verlaagd van EUR 31,78 miljard tot EUR 29,44 miljard.

Het verstrekken van garanties gaat gepaard met risico's. In dit geval gaat het om het risico dat het IMF in gebreke blijft met betrekking tot verplichtingen jegens DNB. In verband met verschillende mitigerende factoren is het risico dat DNB de garantie daadwerkelijk moet invoeren zeer klein, zoals toegelicht bij vraag 6.

Een deel van de IMF-lidstaten zijn kwetsbaar voor macro-economische schokken, zoals de COVID-19 crisis en de gevolgen van de oorlog in Oekraïne hebben laten zien. Het is niet precies te zeggen welke landen in de toekomst een beroep gaan doen op middelen. De kans dat DNB de garantie moet invoeren is echter zeer klein. De kredietverlening van het IMF bij programma's bestaat uit leningen, waardoor landen na een bepaalde periode het IMF weer terug moeten betalen. Het komt weinig voor dat landen achterstanden hebben bij het IMF, mede dankzij het beleid dat het IMF voert. Het is nog nooit voorgekomen dat DNB de garantie van de Nederlandse Staat heeft ingeroepen. Er worden daarom geen uitgaven op de begroting van Financiën (IXB) geraamd.

De garantie wordt pas ingeroepen als de onwaarschijnlijke situatie zich voordoet dat DNB door het IMF gedeeltelijk of geheel niet meer wordt terugbetaald. Mocht (een deel van) de garantie toch worden ingeroepen, dan is de potentiële impact wel groot gezien de omvang van het bedrag.

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

Leningen van het IMF kennen een aantal risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen. Het eerste element hierin vormt het strenge toegangsbeleid, waarbij de analyse van schuldhoudbaarheid en richtlijnen voor limieten van leningen centraal staan. Ten tweede zijn de vormgeving van het programma en de voorwaarden die het IMF stelt aan programma's belangrijke waarborgen voor terugbetaling. Hiervoor vraagt het IMF dat landen economische

aanpassingen doorvoeren die het land in staat stellen hun betalingsbalansproblemen op orde te krijgen en tijdig de lening terug te betalen.

Het IMF heeft daarnaast onder de crediteuren een de facto *preferred creditor status*, waardoor de aanname bestaat dat het IMF bij terugbetalingen daardoor voorrang krijgt boven alle andere private en publieke crediteuren.

Het IMF houdt bovendien zelf reserves aan in de vorm van *precautionary balances*, die momenteel ongeveer SDR 25 miljard bedragen, en goud. De kans dat DNB niet meer door het IMF wordt terugbetaald wanneer (een deel van) de lening van DNB wordt ingeroepen, is daarom zeer klein.

Tenslotte is Nederland zelf vertegenwoordigd in het dagelijks bestuur van het IMF, de Raad van Bewindvoerders. De Nederlands-Belgische kiesgroep behartigt de belangen van Nederland binnen het IMF. Elk IMF-programma wordt aan de Raad van Bewindvoerders ter goedkeuring voorgelegd. De Nederlandse of Belgische (plaatsvervangend) bewindvoerder heeft onder meer als taak te stemmen over IMF-programma's die aan landen verstrekt worden. Nederland heeft via de Raad van Bewindvoerders tevens inspraak in de prudentiële maatregelen die het IMF treft om betalingsachterstanden te voorkomen. Binnen het IMF vormt Nederland samen met België en 15 andere landen een kiesgroep. Nederland heeft een stemgewicht van 1,76%, de kiesgroep heeft een stemgewicht van 5,46%.

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, namelijk de Euro, de Dollar, de Yen, de Renminbi en het Pond. De SDR-rente kan niet negatief worden en kent een minimum van 5 basispunten (0,05%). Op 1 maart 2024 bedroeg de SDR-rente 4,097%.

De door DNB ontvangen SDR-rente maakt onderdeel uit van de inkomsten van DNB. De eventuele winstafdracht van DNB (niet aan de orde op dit moment) aan de Nederlandse Staat wordt bepaald door het jaarresultaat waar de SDR-rente onderdeel van uitmaakt.

9. *Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?*

Er worden overeenkomsten gesloten tussen DNB en het IMF, waarin de voorwaarden voor de Nederlandse bijdrages worden vastgelegd. Het Ministerie van Financiën past gelijktijdig de Staatsgarantie aan DNB aan, waarin het Ministerie van Financiën aangeeft eventuele verliezen aan DNB volledig te vergoeden. Deze overeenkomst wordt door beide partijen ondertekend. De reeds afgegeven garantie van het Ministerie van Financiën aan DNB bevindt zich op artikel 4 van de Financiënbegroting (IXB) en zal worden aangepast na inwerkingtreding van de aanpassingen bij het IMF. De garantie is noodzakelijk om DNB op grond van de Bankwet 1998 (artikel 8 lid 1) in staat te stellen om middelen aan het IMF te verstrekken.

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

De Nederlandse quota-bijdrage wordt voor onbepaalde tijd ter beschikking gesteld aan het IMF.

De NAB zal worden verlengd tot uiterlijk 31 december 2030.

Indien de aanpassingen niet in 2024 in werking treden, zal de Nederlandse deelname aan de BBA worden verlengd tot inwerkingtreding van de aanpassingen of uiterlijk 31 december 2027.

Voor de NAB en de BBA geldt dat het IMF tot en met de verloopdatum gebruik kan maken van de lening van DNB. Indien het IMF (een deel van) de lening inroept, geldt een maximale terugbetalingstermijn van 10 jaar, met een maximale looptijd van 15 jaar in uitzonderlijke omstandigheden.

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 Nederland 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.

In de uitvoering draagt DNB het valutarisico en kan DNB er voor kiezen dit af te dekken, wat indirect van invloed zal zijn op de winstafracht van DNB aan het Ministerie van Financiën. Deze kosten zijn niet vooraf te ramen maar afhankelijk van de contractafspraken tussen DNB en het IMF, de manier waarop DNB de valutarisico's afdekt en de duur en omvang van de uitstaande leningen.

12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant 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.