

Vergaderjaar 2008–2009

31 371

Kredietcrisis

Nr. 43

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2008

1. Inleiding

Het kabinet heeft de afgelopen tijd diverse interventies gepleegd om ons financiële stelsel gezond te houden en de rust in de financiële wereld te helpen herstellen. Deze interventies hebben gevolgen voor de begroting en de uitgavenkaders. Bij het opstellen van de begrotingsregels is echter geen rekening gehouden met deze uitzonderlijke situatie. Omdat een strikte toepassing van de huidige begrotingsregels zou leiden tot ongewenste effecten, heeft het kabinet besloten de begrotingsregels voor deze interventies in de financiële sector te wijzigen. Met deze brief wordt u geïnformeerd over de aard van deze wijziging.

2. Wijziging begrotingsregels

De ingrepen in de financiële markten hebben primair tot doel om het financiële systeem stabiel te houden. De huidige begrotingsregels voorzien echter niet in deze uitzonderlijke situatie. Het is niet in de geest van de begrotingsregels om via deze transacties het uitgavenkader te belasten danwel te ontlasten. Het kabinet heeft daarom besloten de begrotingsregels op dit punt te wijzigen. Zo wordt voorkomen dat het reguliere begrotingsproces wordt verstoord door de crisis, wat de stabiliteit van de overheidsfinanciën en de rust in het begrotingsproces ten goede komt.

De wijziging van de begrotingsregels betekent dat alle kosten en opbrengsten van interventies in de financiële sector met als doel het stabiel houden van het financiële systeem, alsmede garantiëpremies en mogelijke schade-uitkeringen uit hoofde van de garantieregeling voor bancaire leningen en het depositogarantiestelsel, buiten de uitgavenkaders worden gehouden. Daarmee komen alle kosten en opbrengsten van de interventies in de financiële sector direct ten laste of ten gunste van de staats-schuld.

Indien als gevolg van schades bij een van de genoemde garantieregelingen de signaalwaarde van – 2% wordt bereikt, zullen geen additionele maatregelen worden getroffen. Voor het reguliere begrotingsproces blijft de signaalwaarde vanzelfsprekend wel van kracht.

In de volgende paragrafen vindt u de overwegingen om de huidige begrotingsregels aan te passen.

3. Wat zeggen de huidige begrotingsregels?

In deze paragraaf worden de (huidige) relevante begrotingsregels weergegeven. De letterlijke tekst van de begrotingsregels is steeds gearceerd weergegeven.

In begrotingsregel 29 is als uitgangspunt opgenomen dat bij het vaststellen van het uitgavenkader, de uitgaven die meetellen voor het EMU-saldo in beginsel ook meetellen bij de uitgaven onder het uitgavenkader. Uitgaven die niet binnen de definitie van het EMU-saldo vallen, tellen in beginsel ook niet mee voor het uitgavenkader.

Regel 29: Uitgangspunt bij het vaststellen van het uitgavenkader is dat uitgaven die meetellen voor het EMU-saldo in beginsel ook meetellen bij de uitgaven onder het uitgavenkader. Uitgavenmutaties die niet binnen de definitie van het EMU-saldo vallen, zijn in beginsel ook niet relevant voor het uitgavenkader.

Uitzonderingen op deze regel zijn expliciet omschreven en betreffen onder meer de rente op staatsschuld (regel 6 en 33). De rente op staatsschuld telt wel mee in het EMU-saldo, maar niet in het uitgavenkader.

6. Rente-uitgaven (en ontvangsten) samenhangende met de staatsschuld worden buiten de kaders gehouden omdat het kader dan minder cyclisch wordt en omdat rentemeevallers dan automatisch bijdragen aan de toekomstbestendigheid van de overheidsfinanciën.

33. Rente-uitgaven (en ontvangsten) samenhangende met de staatsschuld zijn niet relevant voor het kader. Dit bevordert de werking van de automatische stabilisatoren, doordat conjuncturele meevallers in de rente-uitgaven niet automatisch leiden tot extra ruimte onder de uitgavenkaders.

Begrotingsregel 34 schrijft voor hoe moet worden omgegaan met leningen en garanties. Premies en schade-uitkeringen zijn tellen mee voor het uitgavenkader en het EMU-saldo.

34. Voor nieuwe garanties en leningen (regelingen) is het «nee, tenzij beleid» van kracht. Nieuwe garanties en leningen (regelingen) zijn in principe onderdeel van de begrotingsbesluitvorming bij het hoofdbesluitvormingsmoment. Garanties en leningen worden alleen verstrekt indien het Rijk vanuit het belang van de samenleving eraan hecht risico's te dragen die niet in de markt kunnen worden gedragen, of indien het rijk doelmatigheidsvoordelen bewerkstelligt. Conform de begrotingsregel «overschrijdingen worden specifiek gecompenseerd» vindt specifieke compensatie plaats als zich schades voordoen bij garanties. In die gevallen waarbij op voorhand de inschatting is dat zich regelmatig schades voordoen – en de omvang redelijk is in te schatten – ligt het in de rede dat het departement een reservering treft in de vorm van een jaarlijks te betalen premie.

Begrotingsregel 10 gaat in op de signaalwaarde voor het EMU-saldo. Indien het feitelijke EMU-saldo de grens van – 2% dreigt te overschrijden, moet het kabinet bezuinigen op de uitgaven of de belastingen verhogen om een verdere verslechtering van de overheidsfinanciën te voorkomen.

10. Indien het (structurele) EMU-saldo niet in overeenstemming is met de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact, en/of het feitelijk EMU-tekort de 2% dreigt te overschrijden, worden de noodzakelijke maatregelen getroffen om een verdere verslechtering van de overheidsfinanciën te voorkomen.

4. Wat betekenen de huidige begrotingsregels voor de kaders?

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de wijze waarop de interventies van invloed zijn op het EMU-saldo en de EMU-schuld. Tevens is aangegeven wat de invloed is op het uitgavenkader bij strikte toepassing van de *huidige* begrotingsregels en volgens de *gewijzigde* begrotingsregels. De toelichting onder de tabel geeft aan hoe de gevolgen voor het uitgavenkader moeten worden geïnterpreteerd volgens de *huidige* begrotingsregels.

	Schuld J/N	Saldo J/N	Kader J/N Huidige regels	Begrotingsregel	Kader J/N Nieuwe regels
A Financiële transacties:					
1. Nationalisatie Fortis/AA	J	N	N	29	N
2. Overbruggingskredieten Fortis	J	N	N	29	N
3. Lening IJsland	J	N	N	29	N
4. Kapitaalverstrekking ING	J	N	N	29	N
5. Kapitaalverstrekking Aegon	J	N	N	29	N
6. Eventuele overige kapitaal-injecties (uit reservering 20 mrd)	J	N	N	29	N
7. Winst/verlies bij verkoop Fortis/AA	J	N	N	29	N
8. Winst/verlies bij uittreden ING	J	N	N	29	N
9. Winst/verlies bij uittreden Aegon	J	N	N	29	N
B Rente- en dividendstromen:					
10. Rente over staatsschuld	J	J	N	6, 33	N
11. Renteontvangsten overbruggings- kredieten Fortis	J	J	J	29	N
12. Dividend Fortis	J	J	J	29	N
13. Dividend ING	J	J	J	29	N
14. Dividend Aegon	J	J	J	29	N
15. Eventuele overige dividenden	J	J	J	29	N
16. Renteontvangsten lening IJsland	J	J	J	29	N
17. Garantieprijen bancaire leningen	J	J	J	29, 34	N
18. Schadeuitkeringen bancaire lenin- gen	J	J	J	29, 34	N
19. Uitkeringen depositogarantiestelsel	J	J	J	29	N

A. Financiële transacties

Het eerste deel van de tabel bevat alle zogenaamde «**financiële transacties**». Deze tellen niet mee in het EMU-saldo, maar wel voor de EMU-schuld. Daartegenover staat echter een groter bezit van de staat (of in het geval van leningverstrekking door de staat: vorderingen¹). Overeenkomstig begrotingsregels 29 vallen deze posten buiten het uitgavenkader. Dit betekent dat de kosten van de interventies door de staat direct ten laste van de staatsschuld komen. Ook een eventuele winst of verlies bij verkoop of uittreding zal ten laste of ten gunste van de staatsschuld komen.

1. De overname van Fortis Bank Nederland (Holding) NV, Fortis Verzekering Nederland NV, Fortis Corporate Insurance, en de ABN AMRO groepsondernemingen die in handen zijn van Fortis kan worden aangemerkt als een financiële transactie. De transactie is daarom

¹ EMU-saldo is een bruto-schuld begrip.

- EMU-saldo neutraal en heeft geen invloed op de kaders. De transactie is wel van invloed op de EMU-schuld.
2. Nederland verstrekt een lening aan Fortis Bank Nederland (Holding) NV. Deze lening is bedoeld om schulden van Fortis Bank Nederland aan Fortis Bank SA/NV af te lossen. De lening is een financiële transactie en heeft daarom geen invloed op EMU-saldo en kaders, maar wel op de schuld.
 3. Aan IJsland wordt een lening verstrekt om de terugbetalingen te kunnen doen van de spaartegoeden tussen de 0 euro en 20 000 euro. De lening aan IJsland is niet-relevant voor het kader en niet-relevant voor het EMU-saldo, maar wel relevant voor de EMU-schuld.
 4. Het versterken van de kapitaalpositie van ING is bedoeld om het vertrouwen in ING en daarmee het financiële stelsel te herstellen. Om die reden is besloten tot kapitaalversterking van ING door de Staat. Het betreft een financiële transactie. Deze is niet relevant voor het uitgavenkader en het EMU-saldo en is wel van invloed op de EMU-schuld.
 5. Het versterken van de kapitaalpositie van Aegon is bedoeld om het vertrouwen in Aegon en daarmee het financiële stelsel te herstellen. Om die reden is besloten tot kapitaalversterking van Aegon door de Staat. Het betreft een financiële transactie. Deze is niet relevant voor het uitgavenkader en het EMU-saldo en is wel van invloed op de EMU-schuld.
 6. Voor eventuele overige kapitaalinjecties uit de reservering van 20 miljard euro, geldt dat deze ook niet relevant zijn voor het uitgavenkader en het EMU-saldo en wel relevant voor zijn voor de EMU-schuld.
 7. Een eventuele winst of verlies uit de verkoop van Fortis/AA is niet relevant voor het uitgavenkader en het EMU-saldo, wel voor de EMU-schuld.
 8. Een eventuele winst of verlies als gevolg van het uittreden van ING uit de kapitaalverstrekking is niet relevant voor het uitgavenkader en het EMU-saldo, wel voor de EMU-schuld.
 9. Een eventuele winst of verlies als gevolg van het uittreden van Aegon uit de kapitaalverstrekking is niet relevant voor het uitgavenkader en het EMU-saldo, wel voor de EMU-schuld.

B Rente- en dividendstromen

Het tweede deel van de tabel bestaat uit de **rente- en dividendstromen** die samenhangen met bovengenoemde financiële transacties. Voor deze stromen geldt dat ze zowel meetellen voor het EMU-saldo als de EMU-schuld. Voor het uitgavenkader moet er echter een onderscheid worden gemaakt. De rente op staatsschuld is overeenkomstig begrotingsregels 6 en 33 uitgezonderd van het uitgavenkader. Voor de extra rentelasten als gevolg van de toegenomen staatsschuld hoeft derhalve niet te worden omgebogen. Dat geldt echter niet voor dividendontvangsten en renteontvangsten op leningen. Deze tellen volgens het principe «EMU-relevant, dan ook kaderrelevant» (begrotingsregel 29) wel mee onder het uitgavenkader en leiden derhalve zonder aanpassing van de regels tot extra uitgavenruimte.

10. De financiering die de Staat aantrekt t.b.v. de transacties die plaatsvinden in het kader van de kredietcrisis leiden tot rentelasten voor de Staat. Conform begrotingsregels 6 en 33 zijn deze rentelasten niet relevant voor het uitgavenkader. Deze lasten zijn wel relevant voor het EMU-saldo en de EMU-schuld.
11. Fortis Bank Nederland NV betaalt de Staat een marktconforme rente voor de verschaft overbruggingskredieten. Deze rente is relevant voor het uitgavenkader, het EMU-saldo en de EMU-schuld.
12. Mogelijke dividenduitkeringen van Fortis zijn relevant voor het uitgavenkader, het EMU-saldo en de EMU-schuld.
13. Ook voor mogelijke dividenduitkeringen uit hoofde van de kapitaal-

verstrekking aan ING geldt dat deze relevant zijn voor het uitgavenkader, het EMU-saldo en de EMU-schuld.

14. Idem voor Aegon.
15. Idem voor eventuele overige dividenden.
16. De rente die IJsland moet betalen over de verstrekte lening, zijn relevant voor het uitgavenkader, het EMU-saldo en de EMU-schuld.

C. Garantiereregelingen

Het derde blok in de tabel betreft de gevolgen van een tweetal **garantiereregelingen**.

In de eerste plaats heeft de staat een garantiereregeling afgekondigd voor bancaire leningen (200 mrd). Op deze garantiereregeling is in principe begrotingsregel 34 van toepassing. De ontvangen garantiepremies dienen volgens deze regel in een interne begrotingsreserve te worden gestort. Voor het uitgavenkader is de ontvangst van de premie en de afstorting in de begrotingsreserve per saldo neutraal. Indien er schades optreden, dan worden deze in eerste instantie onttrokken aan de begrotingsreserve. Wanneer de schade echter groter is dan de gespaarde premies, dan dient het schadebedrag dat de begrotingsreserve te boven gaat te worden ingepast onder het uitgavenkader.

Ook wanneer er door de staat uitkeringen worden gedaan uit hoofde van het depositogarantiestelsel (DGS) komen deze ten laste van het uitgavenkader.

17. Garantiepremies die banken moeten betalen wanneer zij een beroep doen op de garantiereregeling bancaire leningen, zijn relevant voor het uitgavenkader, het EMU-saldo en de EMU-schuld.
18. De mogelijke schade-uitkeringen die gedaan moeten worden als zich een schade voordoet binnen de garantiereregeling voor bancaire leningen zijn relevant voor het uitgavenkader, het EMU-saldo en de EMU-schuld.
19. Ook de uitkeringen die mogelijk gedaan moeten worden door het Rijk voor het depositogarantiestelsel zijn relevant voor het uitgavenkader, het EMU-saldo en de EMU-schuld.

De gevolgen van de interventies op het uitgavenkader volgens de huidige begrotingsregels zoals hierboven geschetst wijken op een tweetal punten af van brieven die ik hierover op 10 oktober en op 21 oktober naar de Tweede Kamer heb gestuurd. In die brieven heb ik aangegeven dat de rente- en dividendontvangsten, de garantiepremies en schade-uitkeringen niet relevant zijn voor het uitgavenkader. Bij nader inzien is dit niet correct. Dat wil ik bij deze corrigeren.

5. Ongewenste effecten bij strikte toepassing van de begrotingsregels

Bij het opstellen van de begrotingsregels is geen rekening gehouden met de bijzondere situatie die is ontstaan als gevolg van de kredietcrisis. De begrotingsregels gaan immers uit van relatief kleine wijzigingen op reeds bestaande rente- en dividendstromen in de begroting. Een strikte toepassing van de huidige begrotingsregels zou in deze situatie leiden tot een aantal ongewenste effecten.

In de eerste plaats betekent het feit dat de rentelasten op staatsschuld in de begrotingsregels buiten het uitgavenkader zijn geplaatst dat voor de financieringslasten van de interventies (de extra rentelasten op de toegenomen staatsschuld) niet hoeft te worden omgebogen, terwijl de eventuele opbrengsten van de interventies in vorm van renteontvangsten op verstrekte leningen of dividend zouden leiden tot ruimte onder het uitgavenkader.

In de tweede plaats betekent het toepassen van begrotingsregel 34 op de garantie voor bancaire leningen dat er bij een eventuele «schade» waarschijnlijk een fors bedrag moet worden ingepast binnen het uitgavenkader. Het schadebedrag gaat immers al snel uit boven het «gespaarde» bedrag aan garantiepremies. Het ligt niet in de rede om de departementen voor een dergelijke schade aan te slaan.

Vanwege de omvang van deze garantie en het depositogarantiestelsel betekent een eventuele uitkering door de staat waarschijnlijk ook dat het EMU-saldo incidenteel de signaalwaarde van 2% BBP overschrijdt. Overeenkomstig begrotingsregel 10 zou het kabinet in dat geval maatregelen moeten treffen. Gezien de uitzonderlijke omstandigheden ligt het niet voor de hand om voor dergelijke incidentele, maar omvangrijke tegenvallers om te buigen. Het kabinet heeft daarom besloten de begrotingsregels te wijzigen.

6. Tot slot

Met deze brief hoop ik u voldoende geïnformeerd te hebben over de aanpassing van de begrotingsregels voor interventies in de financiële sector in het licht van de kredietcrisis. In de Najaarsnota wordt een aparte passage opgenomen over alle financiële gevolgen van de genomen maatregelen voor de overheidsfinanciën. In de Najaarsnota zullen ook de nieuwe begrotingsregels worden gepresenteerd.

De minister van Financiën,
W. J. Bos