

Vergaderjaar 2013–2014

33 489

Derivatenposities van (semi-)publieke instellingen

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2013

Hierbij stuur ik u het Beleidskader Derivaten, inhoudende de beleidsregels inzake het gebruik van financiële derivaten door (semi)publieke instellingen¹. Dit beleidskader vormt de uitwerking van het overkoepelend kabinetsbeleid inzake het gebruik van financiële derivaten door (semi)publieke instellingen, zoals aangekondigd in mijn brief van 26 april 2013². Ook zijn hierin de uitkomsten verwerkt van het Kamerdebat over derivatenposities van (semi) publieke overheden van 3 september jongstleden, inclusief de nota van de heer Omtzigt over dit onderwerp (Kamerstuk 33 741, nr. 2).

Het Beleidskader bevat de algemene uitgangspunten voor het gebruik van financiële derivaten in de (semi)publieke sector. Deze uitgangspunten zullen door de betrokken ministeries worden verankerd in sectorale wet- of regelgeving. Daarmee wordt een minimumkader geschapen voor regels die voor grote groepen publieke en semipublieke instellingen gaan gelden. Specifieke eisen die volgens de betrokken ministeries moeten worden gesteld aan bepaalde sectoren worden in de sectorale wet- of regelgeving uitgewerkt. Voor de decentrale overheden geldt dat de uitwerking van het beleidskader inzet is van bestuurlijk overleg.

Ik zal in deze brief, mede naar aanleiding van het Kamerdebat, enkele punten uit dit Beleidskader nader toelichten. Voor een meer gedetailleerde toelichting verwijs ik naar de toelichting bij het Beleidskader zelf.

Verantwoording

Een belangrijke maatregel in het overkoepelende derivatenbeleid is het aanscherpen van de verslaglegging (de externe verantwoording) door middel van de verplichting voor publieke en semipublieke instellingen om

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Kamerstuk 33 489, nr. 9

het gebruik van derivaten te verantwoorden in het jaarverslag. Daarbij wordt de eis gesteld dat de instellingen zich verantwoorden op een transparante, complete en inzichtelijke wijze. Het jaarverslag is onderworpen aan de controle van de accountant. De wijze waarop het onderzoek van de accountant plaatsvindt en het vereiste accountantsproduct worden vastgelegd in het op de organisatie van toepassing zijnde controleprotocol.

Toezicht

Het toezicht op het gebruik van derivaten bij semipublieke instellingen wordt geregeld per sector. Hierdoor kan per sector het meest adequate toezicht worden georganiseerd, met de maatregelen die aansluiten bij de voor die sector van toepassing zijnde regelgeving. Ook het toezicht op meer complexe producten wordt hiermee afgedekt, ik zie daar geen rol voor bijvoorbeeld DNB. Overigens bevat het beleidskader een limitatieve lijst van toegestane derivaten voor (semi)publieke instellingen, zodat zeer complexe financiële instrumenten niet meer worden toegestaan. Ik zal in een aparte brief ingaan op het financieel toezicht en mijn visie op het vormgeven van een prudent financieel beheer.

Aansprakelijkheid

Een van de wensen van de Kamer is dat bestuurders van (semi)publieke instellingen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor verliezen die voortkomen uit wanbeheer. De Minister van VenJ werkt aan een brief over dit onderwerp waarin de mogelijkheden hiervoor aan de orde komen; een dergelijke maatregel maakt derhalve geen deel uit van dit Beleidskader.

Deelnemingen

Deelnemingen van overheden vallen niet onder het Beleidskader. Staatsdeelnemingen zijn bedrijven waarvan de staat aandeelhouder is. Deze ondernemingen opereren in een marktomgeving. Zij moeten daarbij hun eigen bedrijfseconomische afwegingen kunnen maken, ook wat betreft het treasurybeleid. De raad van bestuur en raad van commissarissen hebben de verantwoordelijkheid om actief de risico's te beheersen waarmee een staatsdeelneming te maken heeft, waaronder de risico's die samenhangen met het treasurybeleid. De staat als aandeelhouder toetst het risicomanagementbeleid van de raad van bestuur en raad van commissarissen van staatsdeelnemingen met de volgende instrumenten:

- De deelnemingen zijn op grond van bestaande wet- en regelgeving verplicht om een door een accountant goedgekeurde jaarrekening te publiceren, waarin onder meer informatie over hun derivatenposities staat vermeld. Deelnemingen worden tevens gestimuleerd om in de externe verslaggeving transparant te rapporteren over de belangrijkste risico's. Dit betekent dat de deelneming de belangrijkste risico's voor zover mogelijk kwantificeert en de getroffen beheersmaatregelen toelicht.
- Risicomanagement is een vast agendapunt bij periodieke overleggen met de deelneming.

Ook van de decentrale overheden wordt verwacht dat ze een actief deelnemingenbeleid voeren. Gemeenten, provincies en waterschappen zijn democratisch gekozen bestuursorganen die op lokaal niveau gemotiveerd moeten besluiten waarin ze deelnemen en hierover verantwoording dienen af te leggen (1 juli jongstleden zijn de verantwoordingsregels voor decentrale overheden over deelnemingen aangescherpt).

Onderpand («collateral»)

Er is mij in overweging gegeven collateral (onderpandverplichtingen, ook vaak «margin calls» genoemd) op derivatencontracten te verbieden. Ik ben hier uitermate terughoudend mee, om meerdere redenen. Een belangrijk argument is dat in financiële regelgeving tweezijdige onderpandafspraken sterk worden aangemoedigd en in steeds meer gevallen verplicht worden gesteld. Het zou geen pas geven om hier in het Beleidskader van af te wijken. Het afspreken van tweezijdige onderpandverplichtingen is, mede vanwege deze nieuwe regelgeving, in toenevende mate de standaard in de markt. Door onderpandverplichtingen te verbieden bestaat het risico dat financiële instellingen niet langer bereid zijn derivaten af te sluiten of slechts tegen hogere kosten. Het niet langer of tegen hogere kosten kunnen afsluiten van derivaten bergt ook risico's in zich. Onderpandverplichtingen kunnen ook dienen om zekerheden te verschaffen ten bate van de (semi)publieke instelling, in het geval de financiële instelling onderpandplichtig is. Onderpandafspraken geven immers de mogelijkheid om van de betrokken financiële instellingen zekerheden te vragen ter beheersing van tegenpartijrisico's. In het beleidskader is daarom opgenomen dat de instelling alleen kan worden verplicht tot het storten van onderpand indien de financiële instelling dat ook is. Dit is een symmetrische verplichting. Ook is toegestaan dat de financiële instelling onderpandplichtig is en de (semi)publieke instelling niet. Het is de verantwoordelijkheid van het bestuur van de instelling om te bepalen waar de balans ligt tussen het afdekken van risico's en de prijs die hiervoor moet worden bepaald.

Het overkoepelde beleid, samen met de uitwerking in sectorale regelgeving, vormt een samenhangende set van maatregelen. Het expliciet toestaan van bepaalde derivaten zal mijns inziens niet leiden tot meer ongewenst gebruik van derivaten. Het Beleidskader maakt duidelijk dat het gebruik van derivaten voor speculatieve doeleinden verboden is. Voor situaties waarin het gebruik van derivaten wenselijk is, wordt duidelijk welke producten zijn toegelaten en onder welke voorwaarden deze zijn toegestaan: indien de organisatie hiervoor voldoende is geëquipeerd, indien er een passende zorgplicht van de financiële instelling van toepassing is, indien er de juiste contractuele voorwaarden worden gebruikt, er evenwichtige afspraken over onderpand worden vastgelegd en verantwoording, toezicht en controle goed zijn geregeld.

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