

Vergaderjaar 2013–2014

33 741

Initiatiefnota van het lid Omtzigt over derivatengebruik

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2013

Hierbij stuur ik u de kabinetsreactie op de initiatiefnota van de heer Omtzigt over derivatengebruik d.d. 3 september 2013¹. Ik zal in deze brief ingaan op de vier aanbevelingen uit de initiatiefnota en op de risico's die de heer Omtzigt signaleert bij de voorgenomen maatregelen. Op een aantal punten heb ik al eerder gereageerd in de brief aan uw Kamer d.d. 17 september 2013². Hier zal ik in deze brief dan ook enkele malen naar verwijzen.

De eerste aanbeveling die de heer Omtzigt in zijn nota doet, betreft het aanscherpen van de richtlijnen en eisen voor de verslaglegging. Het kabinet vindt dit een goede aanbeveling. Zoals in de brief aan de Tweede Kamer d.d. 17 september 2013 is aangegeven, is het aanscherpen van de verslaglegging (de externe verantwoording) een belangrijke maatregel in het overkoepelende derivatenbeleid. In het beleidskader is aangegeven dat er een verplichting geldt voor publieke en semipublieke instellingen om 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.

In dit kader is het van belang te melden dat het Platform Publieke Jaarverslaggeving (PPJ) is opgericht. Dit platform bestaat uit o.a. afgevaardigden van de ministeries, de Algemene Rekenkamer, de Raad

¹ Kamerstuk 33 741, nrs. 1–2.

² Brief met onderwerp *Beleidskader inzake het gebruik van financiële derivaten door (semi)publieke instellingen*, Kamerstuk 33 489, nr. 14. Bij deze brief is het Beleidskader Derivaten gevoegd.

voor Jaarverslaggeving en de vier grote accountantskantoren³. Het PPJ heeft als doel aanbevelingen te doen die moeten leiden tot een betere kwaliteit van de jaarverslaggeving van (semi)publieke instellingen, administratieve lastenverlichting en een transparantere verslaggeving. Bij het onderzoek betreft het PPJ ook het onderwerp derivaten. Het PPJ zal aanbevelingen doen om de rapportage over derivaten in de jaarrekening inzichtelijker te maken. Tevens zal het PPJ ingaan op de benodigde accountantscontrole. Zodra meer bekend is over de aanbevelingen en de eventuele vervolgacties zult u daarover geïnformeerd worden.

De tweede aanbeveling uit de nota van de heer Omtzigt is het invoeren van principle-based toezicht met een uniform toezichtskader op het gebied van derivaten voor alle (semi)publieke instellingen. Kenmerkend voor principle-based toezicht is dat het gaat om basisbeginselen en niet om de naleving van strikte wet- en regelgeving en strak ingekaderde begrippen. Bij principle-based toezicht gaat het om open normen, waarbij de toezichthouder (zonder terug te kunnen vallen op een toetsingskader in de vorm van strikte regelgeving) moet toezien op de naleving van deze normen. Met de invoering van het Beleidskader Derivaten, en de daaraan gerelateerde departementale uitwerkingen, zal er geen principle-based toezicht meer kunnen plaatsvinden. In het verleden is namelijk gebleken dat toezichthouders behoefte hebben aan duidelijke richtlijnen. Voor de invoering van het beleidskader was sprake van regelgeving op hoofdlijnen. Wat bijvoorbeeld werd verstaan onder «prudent gebruik» van derivaten of een «open positie» was niet eenduidig vastgelegd in de regelgeving. Dit leidde dan ook tot verschillende interpretaties bij de partijen in het veld. Toezicht op basis van duidelijk omschreven regelgeving heeft daarom volgens het kabinet op dit moment de voorkeur boven principle-based toezicht.

De derde aanbeveling van de heer Omtzigt houdt het centraliseren en professionaliseren van het toezicht in. De heer Omtzigt raadt in zijn nota aan om het financieel toezicht meer te concentreren. Hij raadt daarbij aan om het financieel toezicht bij DNB te beleggen. In de brief aan de Tweede Kamer d.d. 17 september 2013 heb ik aangegeven dat het toezicht op het gebruik van derivaten bij (semi)publieke instellingen per sector wordt geregeld. 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. DNB houdt toezicht op de aanbodzijde van de markt. De vraagzijde vraagt om een ander soort toezicht, namelijk toezicht binnen de betreffende sector. Op deze manier kan het gebruik van derivaten beter in het geheel van de financiële activiteiten van het toezichtobject worden beschouwd. Bovendien zal het centraliseren van specifiek het toezicht op het derivatengebruik leiden tot vertroebeling van de bredere samenhang in de toezichttaak. Overigens bevat het beleidskader een limitatieve lijst van toegestane derivaten voor (semi)publieke instellingen, zodat zeer complexe financiële instrumenten niet meer worden toegestaan. U ontvangt zeer binnenkort een brief van mij, namens het kabinet, waar ik nader zal ingaan op het versterken van het externe financiële toezicht en de introductie van het normenkader voor financieel beheer bij instellingen. Het kabinet is van mening dat de inhoud van het normenkader tot

³ In het PPJ zijn de volgende organisaties vertegenwoordigd: de Ministeries van Binnenlandse Zaken, Financiën, OCW, VWS en V&J, de Auditdienst Rijk, de Algemene Rekenkamer, het CBS, de Nationale Ombudsman, de Commissie BBV, het Leger des Heils, de Radboud Universiteit, de Vrije Universiteit, de MBO raad, de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, KPMG, Ernst & Young, PWC, Deloitte en de Raad voor Jaarverslaggeving.

het normale gedachtegoed van bestuurders en toezichhouders moet behoren bij instellingen die een publiek belang dienen.

De laatste aanbeveling van de heer Omtzigt betreft het sanctioneren bij het niet-naleven van de regelgeving, bij voorkeur op het gebied van bestuurdersaansprakelijkheid. Op 12 november jl. heeft de Minister van Veiligheid en Justitie in een brief aan uw Kamer de aanpak bekend gemaakt ten aanzien van de aansprakelijkheid van bestuurders en interne toezichhouders van instellingen in semipublieke sectoren⁴. Behalve aan bestuurdersaansprakelijkheid wordt in deze brief ook aandacht besteed aan mogelijkheden tot de inzet van het strafrecht. Hier verwijs is kortheidshalve naar deze brief.

Tot slot zal ik nog ingaan op een aantal risico's die de heer Omtzigt signaleert bij de voorgenomen maatregelen uit het Beleidskader Derivaten.

De heer Omtzigt merkt op dat indien instellingen over een te beperkt instrumentarium beschikken, die ten koste kan gaan van de stabiliteit van het financiële resultaat. Een voorbeeld van een te grote beperking kan zijn dat de looptijd van rentederivaten niet langer dan 10 jaar mag zijn. Met deze problematiek is deels rekening gehouden in het beleidskader. Na afloop van 10 jaar mag het renterisico van langjarige leningen met variabele rente opnieuw worden afgedekt door het afsluiten van een renteswap. Dat biedt de mogelijkheid om dus ook in de volgende periode het renterisico af te dekken, al blijft de instelling wel blootstaan aan een risico dat de rente tussen het moment van aangaan van de eerste swap en het aangaan van de tweede swap is veranderd. Wanneer dit als een significant risico gezien wordt, biedt het beleidskader een bepaling (6.2), die onder specifieke voorwaarden toestaat dat de vakminister gemotiveerd uitzonderingen kan toestaan op deze termijn van 10 jaar.

Daarnaast is de heer Omtzigt van mening dat de regelgeving zich nu slechts richt op «alleenstaande» derivaten, maar niet op derivaten in andere vorm, zoals de embedded derivaten (derivaten verwerkt in leningen) of garanties/garantiestellingen. Embedded derivaten vallen mijns inziens onder de definitie van financiële derivaten zoals uiteengezet in het beleidskader. Daarin worden derivaten immers gedefinieerd als «financiële contracten waarvan de waarde is afgeleid van een onderliggende waarde of een referentieprij». De (markt)waarde van een lening waarin een derivaat verwerkt is, hangt af van de onderliggende rente waarnaar wordt verwezen (bijvoorbeeld euribor). De heer Omtzigt merkt terecht op dat ook embedded derivaten ertoe kunnen leiden dat (semi)publieke partijen bloot staan aan renterisico's. In het beleidskader wordt een positief-limitatieve opsomming gegeven van derivatensoorten die door (semi)publieke instellingen mogen worden afgesloten. «Embedded» derivaten maken geen deel uit van de toegestane derivatensoorten. Het beleidskader richt zich niet op garanties/garantiestellingen. Voor garanties is dit jaar een aangescherpt garantiekader geïntroduceerd. Dit garantiekader wordt toegepast op alle nieuw te introduceren regelingen of de beleidsmatige aanpassingen van bestaande regelingen en voor alle bestaande regelingen. Het komende jaar worden alle bestaande regelingen aan het kader getoetst en op basis hiervan wordt bepaald in welke gevallen een uitzondering geldt.

Een andere opmerking in de initiatiefnota van de heer Omtzigt betreft het negeren van kredietrisico, door toe te staan dat er geen onderpandverplichting ten grondslag ligt aan de derivaat.

⁴ Kamerstuk 33 750 VI, nr. 31.

In het beleidskader blijft inderdaad de mogelijkheid voorbehouden geen onderpandverplichting aan te gaan. Zoals in de initiatiefnota wordt geconstateerd, kunnen onderpandverplichtingen ook een nieuw risico met zich meebrengen, namelijk liquiditeitsrisico. 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 afspreken van tweezijdige onderpandverplichtingen is, mede vanwege nieuwe financiële regelgeving, in toenemende mate de standaard in de markt en wordt door toezichthouders steeds vaker sterk aangemoedigd of verplicht gesteld. Een eenzijdige onderpandverplichting is alleen mogelijk als de financiële instelling onderpandplichtig is, en de (semi)publieke instelling niet.

Met het Beleidskader Derivaten is er een minimumkader geschapen voor regels die voor grote groepen publieke en semipublieke instellingen gaan gelden. Specifieke eisen die volgens betrokken ministeries moeten worden gesteld aan bepaalde sectoren zullen in sectorale wet- of regelgeving worden uitgewerkt. Ik heb er vertrouwen in dat het overkoepelende beleid, samen met de uitwerking in sectorale regelgeving, uiteindelijk een samenhangende set van maatregelen zal vormen, waarbij de risico's worden beperkt en de verantwoording, toezicht en controle goed zijn geregeld.

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