

Vergaderjaar 1997–1998

25 627

Machtiging tot medewerking aan de oprichting van een Waarborgfonds voor de zorgsector

Nr. 13

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 september 1998

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag op het voorstel van wet houdende de machtiging tot medewerking aan de oprichting van een Waarborgfonds voor de zorgsector. Bij de beantwoording van de vragen van de diverse fracties is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Wel is nagestreefd herhalingen zoveel mogelijk te vermijden. Daarom is in een aantal gevallen naar een eerder antwoord verwezen.

Algemeen

1. Vragen PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hadden begrip voor het niet verplichtende karakter van het Waarborgfonds. Zij vroegen echter of op die wijze ook sterke instellingen buiten het Waarborgfonds konden blijven.

De redenen waarom vrijwilligheid een centraal uitgangspunt vormt in de vormgeving van het Waarborgfonds zijn toegelicht op blz. 5 van de memorie van toelichting. Het principe van vrijwilligheid brengt met zich mee dat elke individuele zorginstelling ten aanzien van de vraag rond toetreding tot het Waarborgfonds een kosten-baten afweging zal maken. Aan de batenkant spelen met name de te behalen – en voor de instelling te behouden – rentevoordelen een rol. Aan de kostenkant zullen door de zorginstelling in de beschouwing betrokken worden:

- de te betalen «afsluitpremie» (disagio);
- de inschatting van de kans dat het Waarborgfonds in de praktijk een beroep zal moeten doen op de obligo-verplichting (de soliditeits-perceptie);
- de bureaucratische belasting voor de zorginstelling die voortvloeit uit toetreding tot en deelname aan het Waarborgfonds;
- niet-materiële aspecten, zoals de mogelijke vrees voor overdreven regel- en bemoeizucht door het Waarborgfonds.

Voor de leden van de PvdA-fractie was de belangrijkste vraag op welke wijze zeker gesteld kan worden dat er inderdaad meer ruimte voor zorg

ontstond die een investering van 120 miljoen gulden en een achterborg door de overheid rechtvaardigde.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen in dit kader waarom het rentevoordeel geheel ten goede moest komen aan de deelnemende instellingen, terwijl er geen garanties waren ingebouwd dat het geld ook daadwerkelijk aan zorg te goede zou komen.

Zij vroegen een reactie ten aanzien van de mogelijkheid dat een deel van het rentevoordeel binnen de budgetten van de instellingen blijft en een deel van het rentevoordeel terugvloeit naar de begroting. Daarnaast zijn de leden van de PvdA-fractie van mening dat alle extra opbrengst boven de lage rente die gebruikt is in de voorgestelde systematiek, terug zou moeten vloeien naar de begroting.

Zij vroegen tevens een reactie om in de voorwaarden een verantwoordingsplicht over de besteding van de rentevoordelen op te nemen.

VWS en NZf hebben de gezamenlijke overtuiging dat een Waarborgfonds, dat conform de gemaakte afspraken wordt vormgegeven en functioneert, zal leiden tot een positieve kosten-batenafweging zoals hierboven vermeld. Zowel voor financieel sterke als minder sterke zorginstellingen.

De noodzaak om een positieve verhouding te bewaren tussen kosten en baten in brede zin mag niet uit het oog verloren worden bij eventuele suggesties tot verandering in structuur en werkwijze van het Waarborgfonds, aangezien deze veelal direct doorwerken op deze balans. Suggesties ten aanzien van additionele verantwoordingsplicht voor zorginstellingen (verhoging bureaucratische belasting), begrenzing van het fondsvermogen (met als communicerende-vat-werking dat de kans op het invoeren van obligo verhoogd wordt), of beperking van het rentevoordeel voor de individuele zorginstelling (batenreducerend), dienen in hun onderlinge samenhang en als instrumenteel aan de doelstellingen van het Waarborgfonds gezien te worden. Tegen deze achtergrond kan op de vragen van de PvdA-fractie nog het volgende toegelicht worden.

Naar de huidige inzichten draagt het te behalen rentevoordeel voor instellingen op dit moment grofweg een half procent. Dit is een beperkt, maar naar verwachting nog steeds voldoende voordeel om – na aftrek van kosten – toetreding tot het Waarborgfonds interessant te maken voor zorginstellingen. Het op voorhand reduceren, danwel elimineren, van een positieve renteprikkel staat haaks op het streven om een snelle en brede introductie van het Waarborgfonds te bewerkstelligen. Dezerzijds wordt dan ook geen reële mogelijkheid gezien om van de momenteel beperkte rentemarge nog een deel af te romen ten behoeve van de rijksbegroting. In dit licht zullen ook de door het COTG te ontwikkelen systemen voor de rentevergoeding op lange termijn alsmede een eventuele overgangperiode, beoordeeld dienen te worden. Deze dienen immers faciliterend/stimulerend, en niet blokkerend, te werken ten aanzien van de positionering van het Waarborgfonds.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat er geen garanties zijn ingebouwd die waarborgen dat het rentevoordeel ook daadwerkelijk ten goede komt aan de zorg, men is van mening dat in de voorwaarden een verantwoording op voorhand zou moeten worden ingebouwd.

Een verantwoording door de instelling van de wijze waarop men het rentevoordeel heeft ingezet voor de zorg stuit op praktische bezwaren. Voor een instelling is van belang dat de kosten die worden gemaakt inclusief de rentelasten, binnen het vastgestelde totale budget vallen. Bij een goed financieel beheer is er in de regel sprake van een bescheiden

positief exploitatiesaldo. Binnen dit budget bestaat ten principale substitutie vrijheid ten aanzien van de wijze van besteding. Praktisch is het onmogelijk om voor één element in deze budgetopbouw de vraag te kunnen beantwoorden of het daarmee gemoeide bedrag gebruikt is voor het leveren van zorg of dat juist dit bedrag tot het positieve exploitatiesaldo heeft geleid. Juist de systematiek van een normatief vastgesteld budget sluit uit dat op onderdelen dit type verantwoording mogelijk is. Alleen in een nacalculatiesystematiek – geldt per definitie – dat het uitgekeerde bedrag wordt/is aangewend voor het vastgelegde doel.

Tot slot benadruk ik dat ik op dit moment geen indicaties heb, of aanleiding zie voor de vooronderstelling, dat eventuele toekomstige besparingen op rentekosten niet aan de zorgverlening ten goede zouden komen. Zeker tegen de achtergrond van toenemende spanning op de arbeidsmarkt en een blijvende algemene spanning tussen vraag naar, en aanbod van zorg acht ik vrees op dit punt op voorhand niet gegrond.

Alle overwegingen overziend acht ik een verantwoording zoals door de PvdA-fractie wordt voorgestaan dan ook niet aangewezen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe tot een bedrag van 120 miljoen gulden was gekomen, en welke (rente)prognose daarbij was gehanteerd. Deze leden vroegen voorts of bij een bepaalde hoogte van het opgebouwde vermogen een deel van de 120 miljoen gulden terug zou kunnen vloeien naar de begroting.

Met betrekking tot de initiële storting van 120 miljoen van de overheid kan het volgende opgemerkt worden:

- Door VWS is binnen het JOZ 1994 een bedrag van 120 miljoen gereserveerd voor het Waarborgfonds. Daarbij is aangesloten bij de initiële storting ad 100 miljoen van het WSW.
- In het overleg tussen overheid en veld is het gezamenlijke belang onderstreept van het welslagen van het Waarborgfonds. Een initiële storting van voldoende omvang is een onmisbaar bestanddeel van een adequate zekerheidsstructuur. Gelet op het feit dat de toekomstige onzekerheden voor het Waarborgfonds slechts veronderstellenderwijs in cijfermatige berekeningen kunnen worden betrokken, kan er dientengevolge geen absolute zekerheid verkregen worden over de vraag of 120 miljoen als initiële storting wel of niet tot toekomstige problemen aanleiding zou geven. Vanuit deze gezamenlijke onderkenning is uitgegaan van 120 miljoen als initiële storting, in samenhang met de daarop aansluitend vastgestelde percentages voor het disagio en het obligo. De 120 miljoen is als zodanig dus niet separaat cijfermatig onderbouwd. Het gezamenlijke besluit van partijen om met de beschikbare middelen van start te gaan is gecompleteerd met een afspraak om het Waarborgfonds, waaronder de financiële zekerheidsstructuur, na verloop van tijd te evalueren.

Met betrekking tot de opmerking over het op termijn terugstorten van de 120 miljoen initiële storting, of een deel ervan, naar de begroting merk ik het volgende op:

Een discussie over de benodigde omvang van het fondsvermogen kan slechts gevoerd worden in relatie tot enerzijds de omvang van de uitstaande borgstellingen door het Waarborgfonds, en anderzijds de omgevingsrisico's. Van doorslaggevende betekenis bij de beantwoording van de vraag of op enig moment een reductie van het fondsvermogen met 120 miljoen of een deel daarvan door de overheid voorgestaan zou moeten worden, lijken mij de consequenties voor de perceptie van de zekerheidsstructuur vanuit de financiële wereld te zijn. Indien een neerwaartse aanpassing van het fondsvermogen met een bepaald bedrag

zou resulteren in een gewijzigde appreciatie van de zekerheidsstructuur door de financiële wereld, en zijn vertaling zou vinden in opwaartse bijstelling van de voorwaarden waaronder geldleningen aan de zorgsector verstrekt worden, dan is een per saldo beperkt of zelfs negatief resultaat niet op voorhand uitgesloten.

Het betreft hier kortom een toekomstige situatie, die slechts met inachtneming van alle relevante factoren en in overleg met alle relevante actoren aan de orde kan zijn. De relatie tussen overheid en Waarborgfonds, alsmede de in de documenten formeel vastgelegde bevoegdheden en overlegstructuren, bieden mijns inziens alle mogelijkheid om een dergelijk thema indringend met het Waarborgfonds te bespreken bij gelegenheid van de voorziene evaluatie.

2. Vragen VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie vroegen of niet het gevaar bestond dat met het Waarborgfonds mogelijk een incentive wordt gegeven tot minder alert management op het moment dat de zorgstelling is toegelaten.

Het Waarborgfonds betekent het introduceren van extra zekerheden voor de geldverstrekker. Het is dus niet primair gericht op de zorginstelling, maar op degene die geld geeft aan deze instelling. Aan de geldgever wordt in feite de garantie gegeven dat, wat er ook gebeurt met de instelling, hij verzekerd zal zijn van zijn rente en aflossing. Het laten borgen van een lening door een zorginstelling bij het Waarborgfonds heeft voor de zorginstelling als zodanig geen enkel effect op het exploitatierisico. Uit dien hoofde is er dus ook geen sprake van een incentive tot minder alert management.

Een van de doelstellingen van het Waarborgfonds is juist dat er een additionele incentive wordt gecreëerd voor goed financieel management. Immers, niet alleen vindt er toetsing plaats door het Waarborgfonds bij toetreding van de zorginstelling tot het Waarborgfonds, maar ook is er sprake van een jaarlijkse herbeoordeling. Bij een verslechtering van de financiële situatie van de zorginstelling komt de toezichhoudende functie van het Waarborgfonds navenant nadrukkelijker op de voorgrond.

Kortom: het verwachte effect van het Waarborgfonds is precies tegengesteld aan de vrees die in de vraag van de VVD-fractie besloten ligt.

De leden van de VVD-fractie wilden weten of er inzicht bestond in de mate waarin zorginstellingen thans behoefte hadden aan het Waarborgfonds, hoeveel van deze instellingen waarschijnlijk voor toetreding in aanmerking zouden kunnen komen en wat de vermogenspositie was van de instellingen die – thans – niet geïnteresseerd waren in deelname aan het Waarborgfonds.

De afgelopen jaren hebben de intramurale zorgsectoren op koepelniveau een en andermaal het belang van de totstandkoming van een Waarborgfonds onderstreept. Deze behoefte vloeide niet voort uit een acute financieringsproblematiek of louter het perspectief van financiële voordelen, maar was primair ingegeven door de overwegingen voor de lange termijn. Wat de opvattingen van de individuele zorginstellingen betreft mag er mijns inziens van uitgegaan worden dat, gelet op de situatie dat er binnen de huidige nacalculatiesystematiek bijna per definitie geen financieringsproblematiek bestaat en zolang het systeem gehandhaafd blijft dat de rentekosten -hoog of laag- volledig in de tarieven vergoed worden, de oprichting van een Waarborgfonds niet als urgent zal worden gezien. Overigens mag er vanuit gegaan worden dat de

belangstelling voor het Waarborgfonds snel zal toenemen zodra de nacalculatie van rente beëindigd wordt.

Met betrekking tot de hierop aansluitende andere vragen van de VVD-fractie moet opgemerkt worden dat er geen onderzoek verricht is onder individuele instellingen waarbij een relatie is gelegd tussen enerzijds interesse en anderzijds de vermogenspositie.

De leden van de VVD-fractie vroegen of kon worden aangegeven of, en zo ja hoe, de functie en werking van het Waarborgfonds verandert indien zou worden besloten tot meer marktwerking in de zorgsector. Zij vroegen tevens in te gaan op mogelijke andere ontwikkelingen die van invloed zouden kunnen zijn op de functie en ontwikkeling van het Waarborgfonds.

De functie en werking van het Waarborgfonds staat los van meer of minder marktwerking in de zorgsector. Het Waarborgfonds is een zakelijk instituut dat leningen borgt.

Het doel van een Waarborgfonds is om de toegang tot financiering veilig te stellen tegen een zo laag mogelijk prijs.

De verwachting omtrent de deelname aan het Waarborgfonds is gebaseerd op verondersteld economisch rationeel gedrag. De huidige nacalculatie van de rentekosten in het kader van de Wet tarieven gezondheidszorg (WTG) wordt aangepast. Het wordt dan voor een zorginstelling financieel lonend om de laagst mogelijke rentekosten te realiseren.

Essentieel is dat er een prikkel voor de instellingen bestaat zo laag mogelijke rentekosten te realiseren. Het is daarbij minder belangrijk of deze prikkel voortkomt vanuit de «tucht van de markt» of de budgetteringssystematiek. Andere ontwikkelingen van belang voor het Waarborgfonds zijn onder andere de komst van de EURO (wijziging kapitaalmarkt) en de overgang naar de AWBZ van de verzorgingshuizen per 2001 waarna ook de verzorgingshuizen deel kunnen gaan nemen aan het Waarborgfonds. Een Waarborgfonds kan dus zowel binnen een systeem van aanbod- als marktsturing worden toegepast. De situatie binnen de sociale woningbouw (vergaande marktwerking) toont dit aan.

De leden van de VVD-fractie wilden weten op basis van welke gegevens er vanuit kan worden gegaan dat voor de voorgestelde Waarborgfondsconstructie de Triple-A-status in het verschiet lag.

De verwachting dat een Waarborgfonds voor de zorgsector een hoge rating voor kredietwaardigheid zal worden toegekend door kredietwaardigheid beoordelende organisaties (zoals Standard & Poor's, Moody's, etc.) is gebaseerd op het feit dat het Waarborgfonds sociale woningbouw (WSW) de hoogste rating voor kredietwaardigheid is toegekend. De positie van de overheid als achtervang in de zekerheidsconstructie van het WSW heeft hierbij een grote rol gespeeld. Zekerheidsstructuur en werkwijze van het Waarborgfonds zorgsector zijn in hoge mate ontleend aan het WSW, juist vanwege de door het WSW reeds verworven status.

Ook de ING-bank gaat in zijn schrijven aan de Tweede Kamer over het Waarborgfonds (oktober 1997) er vanuit dat het Waarborgfonds voorzien zal worden van een triple-A-rating (de hoogste rating voor kredietwaardigheid).

De leden van de VVD-fractie vroegen om uiteen te zetten waarom door de introductie van de EURO de Nederlandse kapitaalmarkt voor zorginstellingen mogelijk krapper zou worden.

De ABN-AMRO-bank wijst er in zijn nota «EMU en de EURO, de onderhandse kapitaalmarkt, gevolgen voor Nederlandse publieke sector

debiteuren (december 1997)» op dat de komst van de EMU en de EURO ontwikkelingen versnelt die al aan de gang zijn. Beleggingen vloeien weg uit Nederland en van de onderhandse markt naar buitenlandse beleggingen, relatief meer in aandelen in plaats van vastrentende waarden. Dit als gevolg van de lage rendementen die op hun beurt weer het gevolg zijn van de goede debiteuren-status van de publieke sector in Nederland en een ruim bancaire aanbod van middelen. Deze trend wordt nog versneld indien door de komst van de EURO en EMU het valutarisico van beleggers niet meer geldt voor beleggingen binnen de aan de EMU deelnemende landen. Met betrekking tot de mogelijkheid dat nieuwe buitenlandse beleggers geïnteresseerd kunnen worden voor de Nederlandse markt meent de ABN-AMRO-bank dat nieuwe buitenlandse beleggers niet goed op de hoogte zijn van het institutionele kader in Nederland. Gesteld wordt dan ook dat bij buitenlandse beleggers meer duidelijkheid dient te bestaan over de debiteuren-status van Nederlandse geldvragers, bijvoorbeeld in de vorm van een internationaal herkenbare rating.

Het lijkt niet onaannemelijk dat wat geldt voor de publieke sector in het algemeen, in het bijzonder van toepassing is op de Nederlandse gezondheidszorg. Het is immers niet eenvoudig, zeker voor buitenlanders, om de institutionele arrangementen in de gezondheidszorg volledig te doorgronden. Vanuit geldgeversperspectief betekent dit dat de kredietwaardigheid van organisaties in een dergelijk complexe context moeilijk vast te stellen is. Om dus mogelijk wegvloeien van beleggingsmiddelen naar het overige EMU-gebied te compenseren is het van belang buitenlandse beleggers of Nederlandse institutionele beleggers te interesseren voor de zorgsector. Deze interesse kan alleen worden gewekt als genoemde beleggers voldoende zicht hebben op de risico's die men loopt. Een doorzichtige markt door de aanwezigheid van een Waarborgfonds is daarbij een voorwaarde.

Gelet op bovenstaande overwegingen zal binnen een Europese context een zekerheidverschaffend instituut als een Waarborgfonds, met name indien dit voorzien is van een internationaal erkende en herkenbare rating zoals een «triple-A» status, van groot belang kunnen zijn voor de continuïteit en de prijs van de financiering in de Nederlandse gezondheidszorg.

3. Vragen CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie vroegen nogmaals aan te geven in hoeverre met recht naar de analogie met het Waarborgfonds Sociale Woningbouw werd verwezen.

De analogie met het Waarborgfonds Sociale Woningbouw heeft betrekking op de zekerheidsstructuur (fondsvermogen, obligo's, rijks-achtervang). Deze is bij beide fondsen nagenoeg identiek. Het is juist deze zekerheidsstructuur die de aantrekkelijkheid voor de geldgevers bepaalt. Het is ook deze aantrekkelijkheid bij de geldgevers die voor de zorgsectoren belangrijke voordelen oplevert als mede toegang tot de kapitaalmarkt en lage rentetarieven. Meer of minder marktwerking is voor de geldgevers, gegeven de zekerheidsstructuur, van minder belang. Reeds eerder heb ik aangegeven (zie de vragen van de VVD-fractie) dat een Waarborgfonds onafhankelijk van de institutionele omgeving een nuttige rol kan vervullen. In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of het niet beter was geweest de invoering van een Waarborgfonds te koppelen aan de visie omtrent de toekomstige inrichting van het zorgstelsel moge ik verwijzen naar de rapportage «Zuinig met Zorg» van de Taskforce volume beperking en kostenbeheersing uit 1995. Daarin wordt, uitgaande van de verantwoordelijkheid van de overheid voor de

infrastructuur, uiteengezet dat een Waarborgfonds een nuttige rol kan vervullen bij de financierbaarheid van de infrastructuur tegen zo laag mogelijke kosten (pag. 102–104).

4. Vragen D66-fractie

De leden van de D66-fractie vroegen of instellingen niet zouden worden afgeschrikt deel te nemen aan het fonds door de toetsing van het Waarborgfonds, daar het voor instellingen in verband met de nacalculatie immers niet belangrijk is of zij nu bijvoorbeeld 10% of 6% rente betalen. Terecht wordt door de D66-fractie getwijfeld aan de belangstelling voor het Waarborgfonds zolang de nacalculatie van rente gehandhaafd wordt. Eventuele rentevoordelen voor de zorginstellingen verdwijnen immers volledig door het principe van nacalculatie. De eerder genoemde balans (zie beantwoording vragen PvdA-fractie) tussen kosten en baten van toetreding tot het Waarborgfonds valt dan haast per definitie negatief uit. Om die reden is een adequate aanpassing van de beleidsregels ex Wet Tarieven Gezondheidszorg op het punt van de rentevergoeding dan ook een absolute voorwaarde voor een succesvolle introductie van het Waarborgfonds.

De leden van de D66-fractie waren benieuwd naar de consequenties van het instellen van een Waarborgfonds voor de positie van het College voor ziekenhuisvoorzieningen en de Commissie sanering ziekenhuisvoorzieningen. Zij vroegen of de positie van het College en de Commissie ging veranderen, en hoe het Waarborgfonds zich verhiel tot de Wet ziekenhuisvoorzieningen.

Het Waarborgfonds heeft met name tot doel de financierbaarheid van de sector alsmede rentebesparing. De relatie met de Wet ziekenhuisvoorzieningen is, dat het fonds de realisering/financiering van in het kader van de Wet gewenste investeringen tegen redelijke voorwaarden mogelijk maakt.

Het College voor ziekenhuisvoorzieningen (CvZ) heeft tot taak de minister te adviseren omtrent de uitvoering van de Wet ziekenhuisvoorzieningen en andere zaken betrekking hebbend op de doelmatigheid van ziekenhuisvoorzieningen.

De Commissie sanering ziekenhuisvoorzieningen (Commissie) voorziet op basis van het Besluit financiering sanering ziekenhuisvoorzieningen in de financiële gevolgen van sanerings/herstructureringsprocessen van ziekenhuisvoorzieningen in het kader van de Wet ziekenhuisvoorzieningen. De Commissie beslist omtrent het vaststellen van een subsidie en houdt toezicht op de sanering/herstructurering.

Het Waarborgfonds, het CvZ en de Commissie dienen derhalve ieder een ander doel. De komst van het Waarborgfonds heeft derhalve geen invloed op de positie van CvZ en Commissie. Overigens heeft de Commissie op verzoek van de minister bij enkele instellingen in grote financiële problemen, waarbij de problematiek breder was dan de reikwijdte van de WTG, deze problematiek geïnventariseerd en/of een regiefunctie vervuld.

5. Vragen SP-fractie

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat rijksgarantie de beste oplossing is voor de veiligstelling van de lange termijn financiering en realisatie van rentevoordeel. Zij zijn niet overtuigd door de genoemde argumenten om niet weer opnieuw rijksgarantie in te stellen. Zij vragen de regering dieper in te gaan op de genoemde nadelen. Eveneens horen

zij graag de voordelen van de rijksgarantie, alsmede antwoord op de vraag of, en zo ja hoe, een afweging is gemaakt tussen voor- en nadelen. Rijksgarantie kan gewenst zijn indien (een) bepaalde instelling(en) van maatschappelijk belang anders niet (tegen een redelijke prijs) aan financiering kan (kunnen) komen.

Het moge echter duidelijk zijn dat het Rijk zo min mogelijk budgettaire risico's wil lopen en dus ook terughoudend is ten aanzien van het verstrekken van rijksgaranties. Zoals ook in het rapport «Garanties van het Rijk» van de Algemene Rekenkamer van 31 maart jl. naar voren komt, is er bij het garanderen van leningen namelijk sprake van kapitaalbeslag.

Gegarandeerde leningen tellen mee voor de bepaling van het financieringstekort, hoewel de overheid de leningen niet zelf opneemt en er geen uitgaven via de begroting worden gedaan (debudgetteringsregel; meer garanties leiden tot ombuigingen op de normale begrotings-uitgaven). Uit het genoemde rapport komt naar voren dat de Rekenkamer een terughoudend beleid ten aanzien van garanties ondersteunt, gezien de budgettaire risico's die hieraan zijn verbonden.

Een constructie zoals die van het WSW en het Waarborgfonds voor de zorgsector wordt dan ook geprefereerd, aangezien de zorginstellingen in eerste instantie voor elkaar borg staan (in de vorm van bijdragen aan het Waarborgfonds). Door eventuele financiële tegenvallers eerst door de zorgsector zelf te laten oplossen, wordt de slagkracht alsmede de efficiency van deze instellingen vergroot. Pas daarna wordt het Rijk op haar borgstelling aangesproken (dus slechts indirect risico). Op deze wijze worden directe risico's vermeden en is er geen sprake van kapitaalbeslag en een vergroting van het financieringstekort. Daarbij heeft het fonds wel de uiteindelijke achtervang van het Rijk, hetgeen in combinatie met de fondsstructuur meer dan voldoende rentevoordeel zal opleveren ten opzichte van de huidige situatie voor zorginstellingen.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom door de introductie van de EURO de Nederlandse kapitaalmarkt voor zorginstellingen mogelijk krappere zou worden. Deze leden vroegen voorts wat de zogenaamde Triple-A-status inhield en of de voorgestane Waarborgfondsconstructie hieraan voldeed.

Voor de beantwoording van de vragen over de EURO en de Triple-A-status wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen van de VVD-fractie.

De leden van de SP-fractie begrepen de argumenten om te kiezen voor vrijwilligheid, maar vroegen zich wel af of hiermee het risico bestaat dat «sterke broeders» niet deelnemen en de «zwakke broeders» worden geïsoleerd. Tevens vroegen zij in te gaan op de mogelijkheid van verplichte deelname met sancties, bijvoorbeeld onder toezichtstelling van instellingen met risico's.

Doelstelling van alle partijen is geweest een Waarborgfonds op te richten dat ook aantrekkelijk is voor «sterke broeders». De mogelijkheid tot «selectie aan de poort» om al te risicovolle potentiële deelnemers (vooralsnog) te weigeren vormt daarom een essentieel onderdeel van het gehele arrangement. Immers, zou het Waarborgfonds het negatieve imago van een «kneuzenfonds» krijgen, dan vergroot dat de kans dat de door de SP-leden geuite vrees ook daadwerkelijk realiteit zou worden. Expliciet is er daarom voor gekozen dat het Waarborgfonds de mogelijkheid krijgt om «zwakke broeders» (vooralsnog) als deelnemer te weigeren. De bedoeling is dat hiervan een extra impuls uitgaat tot het financieel orde op zaken stellen. Indien een dergelijk hersteltraject de kracht van de individuele instelling te boven gaat, kan men hierbij desgewenst de ondersteunende functie van het COTG inroepen.

Gezamenlijke overtuiging van overheid en NZf is dan ook dat de voorliggende Waarborgfondsconstructie ook voor sterke instellingen interessant zal blijken te zijn (mits de bureaucratische rompslomp zo beperkt mogelijk wordt gehouden). Immers, het toezichthoudende regime is lichter naarmate de financiële positie van de zorginstelling sterker is. Dit aspect van het Waarborgfonds hoeft «sterke broeders» dus niet af te schrikken. Verder zijn er financiële voordelen te behalen. Ik kan mij nauwelijks voorstellen, gelet op de voortdurende roep vanuit de zorgsector om ruimere financiële kaders, dat zorginstellingen de mogelijkheid om op eenvoudige wijze een financieel voordeel te behalen niet zouden benutten.

Kortom: vanuit de constatering dat het nut van een Waarborgfonds maximaal tot stand komt bij een zo breed mogelijke deelname van zorginstellingen is de gehele weging erop gericht dat uiteindelijk een zo groot mogelijk aantal instellingen, waaronder ook de in eerste instantie zwakkere instellingen, aan het Waarborgfonds deelnemen. Het is dus absoluut niet de bedoeling om «zwakke broeders» permanent te isoleren. Dit zou haaks staan op de doelstellingen van het Waarborgfonds.

6. Vragen van de fracties van de RPF en het GPV

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vroegen in hoeverre het Waarborgfonds zorgsector verschilde van andere Waarborgfondsen zoals het Waarborgfonds voor het Beroepsonderwijs en Volwassenen educatie, het Waarborgfonds voor het Hoger Beroepsonderwijs en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW).

Het Waarborgfonds zorgsector en het WSW zijn qua zekerheidsstructuur nagenoeg identiek. Daarnaast zijn er vanzelfsprekend verschillen (beoordelingscriteria, premiestelling, omvang etc.) die samenhangen met de aard van de volkshuisvesting en de zorgsector. De Waarborgfondsen binnen de onderwijssector vertonen verschillen met het WSW en het Waarborgfonds zorg. Zo kennen deze fondsen bijvoorbeeld geen achterborg door de overheid.

De initiële storting van 120 miljoen gulden beschouwden de leden van de RPF en het GPV als een subsidie die op termijn terugverdiend zal worden. Zij vroegen welke garanties daarvoor bestonden en op welke termijn dit bedrag naar verwachting terug verdiend zou kunnen worden.

Deze vragen zijn ook uitvoerig aan de orde geweest tijdens het algemeen overleg op 8 oktober 1997 over het Waarborgfonds.

In mijn reactie van 15 oktober 1997 op een door de staf van de commissie voor rijksuitgaven opgestelde kosten/baten analyse heb ik aangegeven dat zelfs bij een zeer lang ingroeitraject van 15 jaar, in het jaar 2018 een structurele opbrengst van 126 miljoen zou worden gerealiseerd.

Daarbij heb ik tevens aangegeven dat, gegeven het feit dat de 120 miljoen niet wordt «uitgegeven» maar belegd, ook het beleggingsresultaat bij de afwegingen dient te worden betrokken.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vroegen wat onder de term «risico-budget» werd verstaan.

De term risico-budget is als volgt gedefinieerd: «Het wettelijk budget aanvaardbare kosten verminderd met kapitaallasten zijnde rente en afschrijving».

In het kader van het toezicht vroegen deze leden wat onder een informatieplicht moest worden verstaan en waarin deze plicht verschilde van het periodieke overleg tussen Waarborgfonds en rijksoverheid.

De informatieplicht voor het Waarborgfonds is als volgt afgebakend: «Al die informatie die het Rijk voor de bewaking voor haar financiële belangen in de Stichting in redelijkheid noodzakelijk acht; daaronder wordt in ieder geval begrepen de jaarrekening en het jaarverslag van de stichting».

Met betrekking tot het periodiek overleg is vastgelegd: «Tenminste twee keer per kalenderjaar vindt tussen de stichting en door het Rijk aan te wijzen personen overleg plaats, waarbij in elk geval aan de orde zullen komen:

- a. de ontwikkeling van de solvabiliteit van de stichting;
- b. de door de stichting voor haar diensten te hanteren tarieven;
- c. het beleid van de stichting ten aanzien van de toetsing van (aspirant-deelnemers in de stichting);
- d. de jaarrekening en het jaarverslag van de stichting;
- e. voorgenomen regelgeving de gezondheidszorg betreffende, respectievelijk voorgenomen wijzigingen in de bestaande regelgeving de gezondheidszorg betreffende, die direct of indirect van invloed kunnen zijn op het bereiken van de doelstelling van de stichting».

Met deze bepaling over het periodiek overleg wordt als het ware de minimaal noodzakelijk geachte communicatie tussen Waarborgfonds en overheid formeel verankerd. De bepaling over de informatieplicht onderstreept nogmaals dat naast dit minimaal noodzakelijke al die informatie uitgewisseld zal worden die gelet op de onderlinge verhoudingen in feite vanzelfsprekend geacht mag worden.

De fracties van de RPF en het GPV vroegen in hoeverre door de komst van de EURO sprake zal zijn van een krupper wordende kapitaalmarkt en of de inschatting juist is dat door de komst van de EURO de aantrekkelijkheid van zorginstellingen als debiteuren voor buitenlandse beleggers zou toenemen.

De vragen van de fracties van de RPF en het GPV over de introductie van de Euro en de opstelling van buitenlandse beleggers onderstrepen naar mijn mening het belang van de oprichting van een Waarborgfonds voor de zorgsector en het verwerven van een internationaal erkende en herkenbare rating (zoals een triple-A-status). Het is deze rating die de aantrekkelijkheid voor buitenlandse beleggers bepaald en kennis van het zorgsysteem overbodig maakt. Zie ook het antwoord op vragen van de VVD-fractie.

Structuur Waarborgfonds

Financiële structuur

De leden van de SGP-fractie vroegen waarop de verhouding was gebaseerd van de financiële invulling van het Waarborgfonds en de taxatie van de risico's die het Waarborgfonds liep. Zij wilde weten wat er gebeurde indien in de loop van de tijd het kapitaal aan zogenaamd «dood geld» fors zou oplopen.

Voor de beantwoording wordt verwezen naar soortgelijke vragen van de PvdA-fractie.

De leden van de SGP-fractie vroegen of het niet in de rede zou liggen dat de minister in het bestuur van het fonds bestuurlijk vertegenwoordigd zou zijn. Daarmee zou ook concreet vorm en inhoud gegeven kunnen worden aan de informatieplicht van het Waarborgfonds aan het Rijk.

Het functioneren van een Waarborgfonds is primair gebaseerd op vertrouwen bij alle betrokkenen dat hun belangen goed behartigd worden. Dit geldt zowel voor de geldgevers (die hun kredietrisico's op de langlo-

pende leningen voldoende afgedekt willen zien), de zorginstellingen (die middels afsluitpremie en obligo financieel participeren in het risicovermogen van het Waarborgfonds), als de overheid (die als «winterdijk» een groot belang heeft bij het goed functioneren van de «zomerdijk», zijnde het Waarborgfonds). Overheid en NZf zijn eensgezind in hun opvatting dat de beoogde functie van het Waarborgfonds vereist dat het Waarborgfonds gepositioneerd wordt als onafhankelijk financieel instituut, dat op basis van eigenstandige zakelijke afwegingen borgingsaanvragen van zorginstellingen beoordeelt en al dan niet honoreert. In het verlengde hiervan zijn VWS en NZf eveneens eensgezind in hun opvatting dat een directe participatie van hetzij de overheid hetzij de NZf in dit opzicht geen positieve bijdrage zou leveren aan de beeldvorming.

Voorts kan opgemerkt worden dat de wijze waarop de toezicht- en verantwoordingsstructuur tussen Waarborgfonds en de staat formeel is vormgegeven, een directe participatie – ook vanuit het oogpunt van de informatievoorziening – niet noodzakelijk maakt. Vanzelfsprekend zullen de effectiviteit en efficiency van het Waarborgfonds voor de overheid belangrijke aandachtspunten zijn, zoals de SGP-fractie opmerkt.

De leden van de RFF en het GPV vroegen, naar aanleiding van de evaluatie bepaling, of het mogelijk was dat op grond van een mogelijk negatieve uitkomst van de evaluatie het standpunt van toezicht op afstand zou worden verlaten. Tevens vroegen zij hoe, indien nodig, de effectiviteit en de efficiency zouden worden verbeterd en wat werd bedoeld met de «ontwikkeling van mogelijke bureaucratielasten».

Ik acht het in dit stadium veel te vroeg nu al uitspraken te doen over mogelijke consequenties van de evaluatie. Het lijkt me verstandig eerst de uitkomsten van de evaluatie af te wachten.

Met de ontwikkeling van de bureaucratielasten wordt geduid op het, voorzover mogelijk, in beeld brengen van de met het lidmaatschap van het Waarborgfonds samenhangende kosten van werkzaamheden door de instellingen (bijvoorbeeld de aard en de omvang van de leveren informatie).

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vroegen voorts naar de relatie tussen het Waarborgfonds en het nog op te richten College sanering ziekenhuisvoorzieningen (CSZ), zoals wordt voorgesteld in het wetsvoorstel Uitvoeringsorganen Volksgezondheid (26 011).

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar soortelijke vragen van de D66-fractie.

Obligo

De leden van de VVD, D66, RPF, GPV en de SGP-fracties vroegen naar de kritische ondergrens ten behoeve van het inroepen van de obligo's.

De «Overeenkomst Staat der Nederlanden/Stichting Waarborgfonds voor de zorgsector» is met name in artikel 3 de procedure beschreven voor het inroepen van het obligo bij zorginstellingen. Indien het zogenaamde «risicovermogen» van het Waarborgfonds, zoals gedefinieerd in artikel 1 van bovengemelde overeenkomst, daalt beneden het niveau van 0,25%, dan wordt overgegaan tot inning van alle obligo's van de deelnemers. Het genoemde percentage van 0,25% is ontleend aan de structuur van het WSW.

De leden van de D66-fractie vroegen waarom het Rijk ervoor gekozen had akkoord te gaan met de obligoverplichting op de restschuld in plaats van de hoofdsom en of dit geen extra risico's met zich meebracht.

De keuze voor een obligo-verplichting van 3% op de restschuld en niet op de hoofdsom vloeit voort uit de overweging dat het redelijk is een evenwicht te handhaven tussen enerzijds de omvang van de verplicht-

tingen van het Waarborgfonds (de omvang van de schuld voor welke betaling het Waarborgfonds zich borg heeft gesteld) en anderzijds de verplichtingen van de zorginstelling jegens het Waarborgfonds. Een voorbeeld moge dit verduidelijken. Indien een ziekenhuis een lening sluit van 100 miljoen voor nieuwbouw, en deze lening borgt bij het Waarborgfonds, gaat het Waarborgfonds een borgstelling aan voor honderd miljoen. Het ziekenhuis is door het Waarborgfonds aanspreekbaar voor 3% = 3 miljoen obligo. Vijftig jaar later bedraagt de restschuld (hoofdschuld minus aflossingen) nog slechts 2 miljoen, waar het Waarborgfonds borg voor staat. Indien de zorginstelling echter door het Waarborgfonds in verband met deze restschuld van 2 miljoen nog immer aanspreekbaar is voor een obligo van 3 miljoen, mag er worden gesproken van disproportionaliteit. De verhouding tussen obligoverplichting en borgstelling, die bij aanvang 3% bedroeg, is dan inmiddels opgelopen tot 150%. Overweging hierbij is geweest dat een regeling die is gebaseerd op proportionaliteit, en door de deelnemers als redelijk wordt gezien, het draagvlak van het Waarborgfonds slechts ten goede kan komen.

De hypothetische situatie dat er meerdere jaren achtereen geen nieuwe leningen worden afgesloten zou in dit opzicht geen introductie van extra risico's betekenen. Immers, in een dergelijke situatie neemt door de tijd heen de uitstaande restschuld, waarvoor het Waarborgfonds borg staat, door de jaarlijkse afschrijvingen gestaag af. Het door het Waarborgfonds inroepbare obligo bij zorginstellingen blijft hiervan een constant percentage. Uitgaande van een constant, of door rente-inkomsten licht stijgend, eigen vermogen van het Waarborgfonds (in casu de initiële storting) resteert zelfs een verbeterde verhouding tussen fondsvermogen en uitstaande borgingen. Kortom: het tegendeel van hetgeen in de D66-fractie wordt gevreesd. Overigens dient het hypothetische karakter van de vraagstelling te worden benadrukt. Een situatie dat het Waarborgfonds meerder jaren achtereen geen nieuwe leningen zou hebben geborgd, laat zich nauwelijks denken, maar betekent in dat geval dat opzet van het Waarborgfonds volledig heeft gefaald. Alsdan is er een vraagstelling van veel fundamenteeler karakter aan de orde dan de vraag of er sprake is van al dan niet toegenomen financiële risico's.

Achterborg

De leden van de D66-fractie vroegen of de grens voor het verlenen van een achterborg van 0,25% wordt bereikt nadat het verplichte obligo is opgevraagd bij de deelnemende instellingen. Tevens vroegen deze leden of er een grens was aan het totale bedrag aan leningen waarvoor de overheid als achterborg optrad en wat er gebeurde met het Waarborgfonds als het Rijk eenmaal als achterborg was opgetreden.

Indien de verhouding tussen de door het Waarborgfonds aangegane borgingen enerzijds en de eigen financiële buffer anderzijds daalt tot de kritische grens van 0,25%, wordt eerst overgegaan tot het inroepen van de obligo's van de deelnemers. Mocht onverhoopt, ondanks deze maatregel, opnieuw de kritische ondergrens bereikt worden, dan komt de achterborgstelling van het Rijk aan de orde. De overheid fungeert dus als laatste zekerheid, als «winterdijk».

Het totale bedrag aan leningen waarvoor de overheid als achterborg optreedt is niet aan een grens gebonden. Hierbij dient onderstreept te worden dat, zodra het Waarborgfonds financieel gezien weer «in veilig vaarwater» gekomen is, de door het Rijk als achterborg verstrekte leningen volledig terugbetaald worden.

Opheffing van het Waarborgfonds op grond van het feit dat de achterborgfunctie van het Rijk is aangesproken, is als causale relatie niet aan de orde. Wel dient te worden opgemerkt dat een dergelijke situatie de perceptie van het Waarborgfonds door de financiële wereld als solide zekerheidsverschaffend instituut sterk zal aantasten, met alle mogelijke consequenties vandien. Overigens dient erop gewezen te worden dat een situatie waarin «alle financiële dijken zijn doorgebroken» niet alleen in crisissituatie voor het Waarborgfonds zelf betekent, maar evenzeer duidt op een crisissituatie in de gezondheidszorg. Immers, een dergelijke situatie zal slechts optreden in een situatie van wijdverbreide financiële malaise in de gezondheidszorg, hetgeen alsdan ook zal noodzaken tot beleidsmatige bezinning.

Takenpakket

De saneringsfunctie

De leden van de D66-fractie gaven aan dat het van belang is dat instellingen niet zouden neigen tot «lui management», omdat het Waarborgfonds alle risico's afdekt.

De leden benadrukten dat de aanwijzingen of sanering de kwaliteit van de patiëntenzorg niet in gevaar mochten brengen. Zij vroegen in hoeverre hierover met het Waarborgfonds (een privaatrechtelijke instelling) afspraken waren te maken.

Ten aanzien van de neiging tot «lui management» dient benadrukt te worden dat het Waarborgfonds slechts de risico's voor de geldverstrekker afdekt, niet voor de zorginstelling die (ten behoeve van de geldverstrekker) de lening door het Waarborgfonds laat borgen. De borging van een lening betekent geen risicoreductie voor de zorginstelling en vormt derhalve ook geen aanleiding tot «lui management».

De voor het functioneren van het Waarborgfonds noodzakelijke positionering als onafhankelijk, zakelijk instituut, brengt met zich mee dat bij de uitwerking van de saneringsfunctie door VWS en NZf expliciet is gekozen voor een strikte scheiding van verantwoordelijkheden. Beleidsmatige sanering is een zaak van het Ministerie van VWS. Op grond van de WZV kan de minister besluiten tot het sluiten in instellingen. Het Waarborgfonds voert geen beleid op dit punt. Ten aanzien van sanering met hulp van het COTG is de lijn dat instellingen die bij het Waarborgfonds zijn aangesloten geen beroep op steunverlening van ex-WTG kunnen doen. Het Waarborgfonds zal door middel van jaarlijkse analyse van de financiële prestatie van instellingen systematisch een vorm van toezicht op het beheer houden. Het toezicht is gericht op het voorkomen van financiële problemen. Daarbij heeft het Waarborgfonds verschillende instrumenten tot zijn beschikking variërend van licht (gesprek) tot zwaar (aanwijzing). Het geven van aanwijzingen door het Waarborgfonds is pas aan de orde als alle andere mogelijkheden zijn uitgeput.

In het kader van het periodieke overleg tussen het Waarborgfonds en het Rijk zal door het Waarborgfonds gerapporteerd worden over het toezichtsbeleid en de uitkomsten daarvan. Ik acht het heel goed denkbaar dat deze rapportage, in het bijzonder over instellingen in financiële problemen, zodanig dat deze een direct gevaar voor het voortbestaan van de instelling respectievelijk de patiëntenzorg vormen, onder de aandacht van Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) worden gebracht. Vanuit de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de kwaliteit van de zorg is in artikel 11 van het «Reglement van deelneming Stichting Waarborgfonds voor de zorgsector» verankerd dat van een negatieve conclusie van het herhalingsonderzoek, waaruit mogelijke aanwijzingen aan de betreffende

instelling kunnen voortvloeien, mededeling wordt gedaan aan de Minister van VWS.

Ik acht derhalve voldoende waarborgen in het systeem aanwezig om tijdig eventuele negatieve effecten van financiële problemen op de kwaliteit van de patiëntenzorg te kunnen signaleren.

Deelnemende instellingen

De leden van de VVD, PvdA, D66 en SGP-fracties vroegen welke sancties het Waarborgfonds tot zijn beschikking had indien een instelling niet of te laat de relevante financiële gegevens verstrekke.

De leden van de D66-fractie wilden weten hoe door het Waarborgfonds kon worden gecontroleerd of de aangeleverde informatie (jaarlijks of bij toetreding) klopte.

Bij de beantwoording van de vraag welke sancties het Waarborgfonds heeft ten aanzien van instellingen die niet of te laat de relevante financiële gegevens verstrekken, moet onderscheid worden gemaakt tussen instellingen die reeds toegelaten zijn tot het Waarborgfonds en instellingen die voor toetreding in aanmerking wensen te komen. Ten aanzien van de laatstgenoemde categorie instellingen geldt dat, zolang de zorginstelling niet al die gegevens heeft verschaft, die het Waarborgfonds nodig acht ter beoordeling van het verzoek de instelling als deelnemer in te schrijven, een positief besluit op het verzoek van de zorginstelling achterwege zal blijven.

Met betrekking tot de zorginstellingen die reeds zijn toegelaten als deelnemer, is het volgende van toepassing. De verplichtingen tussen Waarborgfonds en deelnemers aan het Waarborgfonds zijn uitvoerig beschreven in het Reglement van Deelneming. Bij het ondertekenen van de «standaardovereenkomst van geldlening met standaard borgtocht-overeenkomst» door geldgever, geldnemer en Waarborgfonds wordt in afdeling IV door geldnemer expliciet verklaard de verplichtingen uit het reglement van deelneming zonder voorbehoud te aanvaarden en na te leven. Er is dus sprake van een formeel bindend overeenkomst, waarvan naleving – in de ultieme situatie – juridisch afdwingbaar is.

Voor zover het in gebreke blijven van de zorginstelling betrekking heeft op de verplichtingen zoals vermeld in artikel 13 in het Reglement van Deelneming, is de deelnemer bij het niet nakomen van een van de in lid 1 van dit artikel genoemde verplichtingen, aan het Waarborgfonds een direct opeisbare boete verschuldigd van 5% van de door hem aangegane verplichtingen welke op dat moment door het Waarborgfonds worden geborgd (artikel 13 lid 2). Voorts is in artikel 6 van de «Algemene bepalingen voor geldleningen onder garantie van de Stichting Waarborgfonds Zorgsector» bepaald dat de geldgever, in het geval dat de geldnemer niet meer voldoet aan zijn verplichtingen jegens het Waarborgfonds, het recht heeft het schuldrestant terstond in z'n geheel op te eisen. De zorginstelling die ingebreke blijft kan dus van twee kanten (geldverstrekker en Waarborgfonds) op zijn verplichtingen worden aangesproken.

De juistheid van de aangeleverde informatie kan worden afgeleid uit het al dan niet verstrekt zijn van een goedkeurende accountantsverklaring, indachtig de gang van zaken rond het jaarverslag.

De leden van de D66-fractie vroegen of de hoogte van het maximaal leenbare bedrag vaststond, en of dit werd gerelateerd aan de hoogte van het eigen vermogen van de instelling.

Ter voorkoming van misverstanden dient er op te worden gewezen dat het Waarborgfonds slechts de rente en aflossing garandeert aan een

geldgever die een lening heeft verstrekt aan een zorginstelling. De zorginstelling draagt weliswaar zorg voor de borging bij het Waarborgfonds ten behoeve van degene die hem de lening verstrekt, maar er is geen sprake van een directe «leenrelatie» tussen zorginstelling en Waarborgfonds. Het Waarborgfonds heeft als zodanig geen betrokkenheid bij het bepalen van de omvang van de geldlening. Deze wordt primair gedomineerd door de besluitvorming in het kader van de Wet ziekenhuisvoorzieningen en de Wet tarieven gezondheidszorg.

De leden van de SP-fractie vroegen hoe het belang van een eigen vermogen gezien moet worden in samenhang met volledige borgstelling door een Waarborgfonds. Zij wilden tevens weten of verwacht wordt dat eigen vermogens zullen verminderen na instelling van het Waarborgfonds.

Het eigen vermogen van een zorginstelling is één van de indicatoren in het kader van een kredietwaardigheidsanalyse in brede zin, en zeker niet de enige factor, getuige ook de overige bepalingen van artikel 4 van het Reglement van Deelneming. Vanzelfsprekend is het voor het Waarborgfonds van groot belang een goed beeld te hebben van de kredietwaardigheid van de zorginstelling, dat wil zeggen het vermogen om zelfstandig aan de rente- en aflossingsverplichtingen jegens de geldgever te voldoen op lange termijn. Immers, op het moment dat de zorginstelling niet meer aan zijn verplichtingen jegens de geldgever kan voldoen, worden deze verplichtingen door het Waarborgfonds overgenomen. Met betrekking tot de omvang van eigen vermogens kan worden opgemerkt dat het Waarborgfonds, vanuit zijn specifieke verantwoordelijkheid, een globale klasse-indeling hanteert op basis van de geconstateerde omvang van het eigen vermogen als percentage van het budget. Geconstateerd kan worden dat een negatief eigen vermogen resulteert in afwijzing van het Waarborgfonds en dat de ondergrens van de hoogste zekerheids categorie die het Waarborgfonds onderscheidt, is gelegd bij 8% eigen vermogen. Of deze 8%-grens voor de instellingen met een hoger eigen vermogen zal gaan fungeren als streefgetal en of er aldus een afbouw van eigen vermogen zal optreden, is op dit moment niet met zekerheid te stellen.

Relatie met het Rijk

De leden van de PvdA- en VVD-fractie vroegen waaruit de informatieplicht van het Waarborgfonds aan het Rijk precies bestond en wat er gebeurde als het Waarborgfonds niet aan deze informatieplicht kon voldoen. Zoals is vastgelegd in de «Overeenkomst inzake de toezicht- en verantwoordingsstructuur tussen de Stichting Waarborgfonds Zorgsector en de Staat der Nederlanden» ontvangt het Rijk van de Stichting al de informatie die het Rijk voor de bewaking van haar financiële belangen in de Stichting in redelijkheid noodzakelijk acht. Het betreft hier geen vrijblijvende afspraak, maar een juridisch bindende overeenkomst dat in het uiterste geval met alle daartoe beschikbaar staande juridische middelen tot naleving kan worden gebracht.

De leden van de VVD-fractie hadden een aantal vragen naar aanleiding van de (5 jaar na de start) uit te voeren evaluatie van het functioneren van het Waarborgfonds. Zij wilden weten of het mogelijk was dat op grond van de evaluatie het standpunt van toezicht op afstand zou worden verlaten en over welke instrumenten zou kunnen worden beschikt. Zij vroegen naar de consequenties indien het Rijk zich als achterborg voor het Waarborgfonds zou terugtrekken. Tevens wilden deze leden weten welke instrumenten konden worden ingezet om de betrokkenheid van het Rijk bij het Waarborgfonds te herzien en te wijzigen. Tot slot wilden zij weten hoe de effectiviteit en efficiency van het Waarborgfonds zou

kunnen worden verbeterd zonder dat dit consequenties zou hebben voor de – mogelijk tegengestelde – belangen van te borgen instellingen. Van de consequenties die door een of meerdere partijen worden verbonden aan de uitkomst van de evaluatie na vijf jaar is op voorhand geen enkele mogelijkheid expliciet uitgesloten. Ik verwijs tevens naar de beantwoording van de vragen van de RPF- en GPV-fracties.

Indien het Rijk zich op enig moment als achterborg voor het Waarborgfonds terug zou wensen te trekken, zal conform artikel 7 van de «Overeenkomst Staat der Nederlanden/Stichting Waarborgfonds voor de Zorgsector» het Rijk bij aangetekend schrijven aan het Waarborgfonds te kennen geven, dat met ingang van een bepaalde datum geen nieuwe overeenkomsten voor een borgtocht kunnen worden gesloten. Anders gezegd: vanaf dat moment kan het Waarborgfonds dus geen nieuwe leningen meer borgen, en eindigt dus het functioneren van het Waarborgfonds in dit opzicht.

De instrumenten die de minister heeft om de betrokkenheid van het Rijk bij het Waarborgfonds te herzien en te wijzigen zijn niet, zonder dat de concrete situatie zich voordoet, precies aan te geven. De vraag daarbij is in eerste instantie immers welke omstandigheden zich zouden kunnen voordoen die vragen om die wijziging.

De leden van de VVD-fractie wilden weten of het de bedoeling was, in het geval definitief tot een Waarborgfonds wordt overgegaan, voor de periode dat het COTG nog geen definitief systeem van rentenormering heeft vastgesteld een overgangsregeling tot stand te laten komen. Het is de bedoeling, in het geval definitief tot een Waarborgfonds wordt overgegaan, dat voor de periode waarin het COTG nog geen definitief systeem van rentenormering heeft vastgesteld, een overgangsregeling tot stand komt.

De leden van de D66-fractie vroegen of de eventuele steunverlening door het COTG aan instellingen die wilden toetreden niet op gespannen voet stond met de tot dusverre afwijzende opstelling van het COTG ten aanzien van het Waarborgfonds.

In de voorbereidende fase heeft het COTG opmerkingen gemaakt. Daarop heb ik in een brief aan het COTG gereageerd. Deze stukken zijn de Kamer bekend.

Op grond van mijn contacten met het COTG heb ik het volste vertrouwen dat het COTG loyaal uitvoering zal geven aan door de Staten-Generaal geaccordeerde besluiten.

De leden van de SP-fractie wilden weten of gegarandeerd kon worden of het Rijk bij alle belangrijke punten in voldoende mate bij het Waarborgfonds betrokken is.

De wijze waarop de betrokkenheid van het Rijk is vormgegeven, is volledig conform de huidige perceptie van wat op dit punt wenselijk is.

De leden van de SP-fractie vroegen of, en zo ja, welke instanties om advies over het Waarborgfonds was gevraagd.

Door deelnemende partijen is tijdens de voorbereiding van het op te richten Waarborgfonds zorgsector aan vele personen en organisaties om advies gevraagd (WSW, Raad Onroerend goed zaken etc.). Ook heeft interdepartementaal voortdurend afstemming plaatsgevonden tussen Financiën, VROM en VWS. Bij de beoordeling van de constructie van het Waarborgfonds sector heeft steeds het WSW model gestaan en is daar zoveel mogelijk bij aangesloten.

In het kader van de toepassing van de solvabiliteitseisen is de constructie van het Waarborgfonds zorg voorgelegd aan De Nederlandse Bank (DNB). Deze heeft de constructie zodanig beoordeeld dat naar de opvatting van de DNB de solvabiliteitseisen zou kunnen komen te vervallen.

De leden van de SP-fractie wilden weten op welke manier de wijze waarop het rentevoordeel door de instellingen voor zorgtaken is ingezet zou worden gezien.

Met betrekking tot de vraag naar de aanwending van het rentevoordeel moge worden verwezen naar de antwoorden op de vragen van de PvdA-fractie.

Rentenormering

De leden van de PvdA-fractie wilden weten wanneer de nacalculatie van de rentekosten voor lange financiering zou worden afgeschaft, en of de nacalculatie zou zijn afgeschaft op het moment dat het Waarborgfonds van start zou gaan.

Het beleid om de nacalculatie van rentekosten in het kader van de Wet Tarieven Gezondheidszorg te vervangen door een systeem van rentenormering, staat als beleidsdoelstelling in zekere zin los van de discussie over het Waarborgfonds. De afgelopen jaren is reeds bij de ziekenhuizen rentenormering voor de kortlopende leningen geïntroduceerd. Het komen tot een normering van de rentevergoeding voor langlopende leningen vormt een logische vervolgstap. Momenteel wordt gewerkt aan de totstandkoming van een werkbaar voorstel voor rentenormering. Dit blijkt technisch gezien overigens geen sinecure te zijn. Gestreefd wordt naar het bereiken van een acceptabel en werkbaar voorstel ter behandeling in het COTG in de tweede helft van 1998.

Hoewel rentenormering een eigenstandig beleidstraject vormt, is er wel sprake van dwarsverbanden met de oprichting van het Waarborgfonds. Op de eerste plaats is het voor het welslagen van een Waarborgfonds noodzakelijk dat de huidige nacalculatiesystematiek van de WVG wordt veranderd. Concrete besluitvorming over de oprichting van het Waarborgfonds zet aldus druk op het uitwerkingstraject van de rentenormering. Op de tweede plaats moet worden geconstateerd dat de technische uitwerking van een systeem van rentenormering in technisch opzicht eenvoudiger wordt als er sprake is van een Waarborgfonds. Dit hangt samen met de convergentie van de condities waaronder leningen worden verstrekt in het regime waarin sprake is van een Waarborgfonds. Vastgesteld moet worden dat ten aanzien van de rentenormering nog geen concrete beslisdatum in het COTG bekend is en dat ten aanzien van het Waarborgfonds de politieke behandeling nog niet is afgerond en dus evenmin een startdatum bekend is. Of beide data overeenkomen, zoals de PvdA-fractie vraagt, is derhalve op dit moment niet te zeggen. Duidelijk is in elk geval dat op het moment dat het Waarborgfonds start, de huidige nacalculatie moet worden beëindigd. Mocht het COTG ten aanzien van de structurele rentenormeringsregeling nog geen besluit hebben genomen, dan zal een overgangsregime in werking treden, waarbij in elk geval het functioneren van het Waarborgfonds gestimuleerd in plaats van geblokkeerd wordt. Voorstellen daartoe zijn reeds eind 1997, met het oog op de geplande start van het Waarborgfonds per 1-1-1998, bij het COTG ingediend.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de formulering in de Memorie van Toelichting «prikkel om deel te nemen aan het fonds zou kunnen zijn om het verschil tussen het bruto rentevoordeel en de borgingskosten bij instellingen terecht te laten komen» als een vrij te interpreteren suggestie moest worden opgevat, of dat het doel heeft dat de rentevoordelen bij de

instellingen zouden worden gelaten. Deze leden vroegen hoe zou worden voorkomen dat de rentevoordelen niet door andere maatregelen weer zouden worden «wegbezuinigd». Tevens wilden deze leden weten hoe het stond met de behandeling door het COTG van de voorstellen van de NZf inzake de rentenormering.

De interpretatie dat het rentevoordeel bij de tot het Waarborgfonds toetredende zorginstelling gelaten wordt, wordt dezerzijds onderschreven.

Met betrekking tot het «wegbezuinigen van de voordelen» het volgende. In de afspraken die bestuurlijk zijn gemaakt met de NZf is dit punt – gelet op de bij de individuele zorginstellingen op dit punt heersende scepsis – uitvoerig aan de orde geweest. Mijnerzijds is daarbij één en andermaal onderstreept dat het uitgangspunt is dat het voordeel voor de zorginstelling behouden blijft. Immers, de werking van het fonds is gebaseerd op het uitgangspunt van een positieve financiële prikkel bij de deelnemende instellingen. Met name ook de doelstelling dat het Waarborgfonds een «vliegende start» dient te krijgen en het een maatschappelijk belang is dat de deelname zo breed mogelijk wordt, betekent dat er forse beperkingen zijn aan eventueel voorgestane afroaming. Hierbij wijs ik er tevens op dat op dit moment de marges beperkter zijn dan enige jaren geleden (zie ook de antwoorden op vragen van de PvdA-fractie op dit punt). Naast de bestuurlijke afspraken die over behoud van rentevoordelen gemaakt zijn kan er op dus gewezen worden dat een eventuele interventie van overheidszijde in de normstelling van een komende systeem van rentenormering ex WTG haaks zou staan op de beleidsdoelen van de overheid ten aanzien van een vliegende start van, en een brede deelname van zorginstellingen aan het Waarborgfonds.

Met betrekking tot de voorstellen van de NZf inzake rentenormering kan er op gewezen worden dat momenteel met inzet van alle partijen gewerkt wordt aan de uitwerking van een rentenormeringsvoorstel.

De leden van de D66-fractie onderschreven het streven van de partijen om de financiële voordelen van het Waarborgfonds binnen de budgetten van de instellingen te laten om zo te kunnen worden aangewend voor investeringen in de zorg. Zij wilden weten op welke termijn een en ander zou kunnen worden verwezenlijkt.

Het moment waarop het Waarborgfonds kan starten is primair afhankelijk van de politieke besluitvorming. De praktische voorbereidingen door het NZf waren eind vorig jaar reeds in een vergevorderd stadium. Vanaf het moment dat het Waarborgfonds in werking treedt, en leningen geborgd worden, treden er financiële voordelen op voor de betreffende zorginstelling, die aangewend kunnen worden voor investeringen in de zorg.

Ten aanzien van de start van de rentenormering «lange» financiering wordt verwezen naar de antwoorden op vragen van de fractie van de PvdA en het CDA.

De leden van de SP-fractie vroegen of er vanuit kon worden gegaan dat het COTG constructief zou meewerken aan de richtlijn wijzigingen betreffende de nacalculatie van de rentekosten, mede gezien het feit dat het COTG tot dusver negatief had gereageerd op de komst van een Waarborgfonds.

Er mag vanuit gegaan worden dat het COTG constructief uitwerking geeft aan de vereiste richtlijnwijziging ondanks het feit dat COTG tot dusverre afwijzend heeft gereageerd op de komst van zo'n Waarborgfonds. Dezerzijds bestaat ook het volste vertrouwen dat de aanwijzingsbevoegdheid van de minister jegens het COTG niet aan de orde zal hoeven komen.

De leden van de SP-fractie vroegen of de voorstellen van de NZf als tussenstap voor de rentenormeringen al waren behandeld in het COTG. Deze leden vroegen of kon worden toegezegd dat door de periode dat het COTG nog geen definitief systeem van rente normering had vastgesteld, een overgangsregeling tot stand zou komen waarvan voor de instellingen een voldoende prikkel zou uitgaan en het Waarborgfonds niet om die reden in zijn functioneren zou worden belemmerd.

Het door de NZf bij het COTG ingediende voorstel voor de aanpassing van de beleidsregels ex WTG met betrekking tot de vergoeding van de rentekosten voor een overgangsperiode is in het COTG bestuur niet formeel behandeld. Reden daarvoor was dat de noodzaak om tot een dergelijk besluit te komen voor de korte termijn vervallen was. Door het besluit van de Tweede Kamer om de oprichting van een Waarborgfonds te doen geschieden via een wettelijk machtigingstraject verviel immers de noodzaak dat er van een overgangstraject en kon verder gewerkt worden aan een structurele regeling.

Er kan van worden uitgegaan dat voor de periode dat het COTG nog geen definitief systeem van rentenormering heeft vastgesteld, een overgangsregeling tot stand komt waarvan voor de zorginstellingen voldoende prikkel uitgaat; het Waarborgfonds zal niet om die reden in zijn functioneren worden belemmerd.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom een initiële storting van 120 miljoen gulden door het Rijk, in plaats van bijvoorbeeld een rijkslening, noodzakelijk is, als het Rijk sowieso al een achterborgfunctie – en daarmee dus in feite 100% zekerheid – biedt voor de verstrekte leningen door banken en institutionele beleggers.

Deze leden vroegen in dit kader of de initiële storting van de rijksoverheid ook kan worden terugverdiend, en zo nee, waarom zou een deel van het rentevoordeel niet kunnen toekomen aan de overheid als terugbetaling van de initiële storting of kunnen toekomen aan het Waarborgfonds. Tevens wilden deze leden weten op welke wijze zou worden bezien of de instellingen het rentevoordeel inzetten voor zorgtaken en of dit laatste pas inzichtelijk gemaakt zou worden bij de evaluatie.

De ratio voor een initiële storting door het Rijk in het Waarborgfonds laat zich als volgt toelichten. Indien de introductie van een zekerheidsverschaffende regeling voorgesteld wordt zijn in principe een tweetal opties aanwezig. De eerste is herstel van de rijksgarantieregeling zoals die in de jaren tachtig gold; dit brengt met zich mee dat het Rijk qua aanspreekbaarheid op de voorste rij zit. Een tweede optie is het optuigen van een andere zekerheidsverschaffende structuur, zoals bijvoorbeeld het voorliggende voorstel voor een Waarborgfonds. Kenmerk hiervan is dat de overheid qua financiële aanspreekbaarheid op de laatste rij zit. Er is sprake van een «meerlagige» bufferconstructie alvorens de overheid in beeld komt.

Indien een dergelijk bufferfunctie voorgestaan wordt, is het vervolgens wel zaak dat de beoogde bufferfunctie ook daadwerkelijk inhoud gegeven wordt. Er dient dan een solide constructie gecreëerd te worden, anders heeft de constructie als zodanig weinig zin. In de voorliggende zekerheidsstructuur komen achtereenvolgens als eerste het eigen vermogen van het Waarborgfonds, als tweede de obligo's van de zorginstellingen en als derde de achterborg van de overheid aan de orde. Een adequaat eigen vermogen voor het Waarborgfonds vormt derhalve een wezenlijk onderdeel van de totale zekerheidsstructuur.

Vanuit het perspectief van financiële soliditeit mag een storting (met het karakter van eigen vermogen) niet gelijk gesteld worden aan een lening

(zijnde vreemd vermogen). Het karakter van een lening is immers dat de bezittingenkant en de schuldenkant van de balans in gelijke mate toenemen en het saldo (eigen vermogen) nul is. De fundamentele keuze blijft dus of men een buffer wil, nee of ja. In het laatste geval is een lening geen substituuat voor een storting.

Met betrekking tot de vraag of de initiële storting van de rijksoverheid kan worden terug verdiend dient opgemerkt te worden dat het antwoord op deze vraag afhankelijk is van de aspecten die hierbij in ogenschouw worden genomen. De opbrengsten van het Waarborgfonds in brede zin zijn voor de overheid:

- * het veiligstellen van de financiering van de zorgsector voor de lange termijn;
- * de introductie van additionele prikkels voor goed financieel management;
- * het voorkomen dat door premiebetalers opgebrachte middelen wegvloeien uit de zorgsector (naar de bankensector).

Met betrekking tot de financiële aspecten is in de brief van 15 oktober 1997 aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport nader ingegaan op de bruto en netto opbrengsten van het Waarborgfonds en de relatie met de investering van 120 miljoen. Korthedshalve verwijs ik naar dit schrijven.

Met betrekking tot de vraag of een deel van het rentevoordeel niet kan toekomen aan de overheid of aan het Waarborgfonds, alsmede de vragen met betrekking tot de aanwending van het rentevoordeel moge ik verwijzen naar de beantwoording van vragen van soortgelijke strekking door de PvdA-fractie.

Door de leden van de CDA-fractie is gevraagd aan te geven op welke wijze de samenwerking tussen de ministeries van VWS en Financiën is vormgegeven, met name ten aanzien van het punt van het beleggen in aandelen.

Het wetsvoorstel inzake de machtigingswet Waarborgfonds Zorgsector is tot dusver interdepartementaal afgestemd. Financiën zal tevens bij de verdere uitwerking van het Waarborgfonds betrokken zijn. Dit is ook het geval ten aanzien van het beleggingsstatuut, waarbij er mede naar aanleiding van overleg met Financiën voor is gekozen om dit aan te passen overeenkomstig het beleggingsstatuut van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Dit houdt in dat ook het Waarborgfonds Zorgsector niet over de mogelijkheid zal kunnen beschikken het fondsvermogen in aandelen te beleggen.

De leden van de D66-fractie vroegen of de eerste inleg van 120 miljoen gulden weer zou worden teruggestort in de kas van het Rijk mocht het Waarborgfonds, om wat voor reden dan ook, niet goed van de grond komen.

Deze leden vroegen om bevestiging van de aanneme dat het Waarborgfonds verantwoording af zal moeten leggen over het beheer en de eventuele aanwending van deze 120 miljoen gulden. Zij vroegen tevens of het ook in de bedoeling lag dat het Waarborgfonds de inleg van het Rijk te zijner tijd weer terugbetaalt.

Overheid en zorgsectoren zijn gezamenlijk van oordeel dat de oprichting van een Waarborgfonds Zorgsector, zoals in de voorliggende constructie, een zaak is van algemeen belang. Redenen daarvoor zijn in de memorie van toelichting uitvoerig beschreven. De te onderscheiden elementen van de voorgestane zekerheidsstructuur, waaronder een initiële storting van de 120 miljoen gulden, zijn instrumenteel ten opzichte van deze gezamen-

lijke beleidsdoelstellingen. Indien op een gegeven moment geconstateerd zou moeten worden dat het Waarborgfonds naar de opvatting van partijen niet adequaat functioneert in het licht van de doelstellingen, zullen partijen in gezamenlijk overleg dienen te bezien op welke wijze hierin verbetering kan worden bewerkstelligd. De vraag is dan aan de orde met behulp van welke instrumenten de beleidsdoelstellingen alsnog, of beter, gerealiseerd kunnen worden. Het lijkt op voorhand onwaarschijnlijk dat het elimineren van één van de fundamenteën van de totale zekerheidsstructuur (het fondsvermogen) hierbij dienstig kan zijn. Vragen met betrekking tot alternatieve aanwending van de 120 miljoen fondsvermogen, dan wel enig ander batig saldo, zijn in principe slechts aan de orde in een «eliminatie-scenario», waarop in artikel 23 van de oprichtingsstatuten, alsmede in de overeenkomst tussen het Rijk en het Waarborgfonds (in het bijzonder artikel 7 en volgende) nader ingegaan wordt. In artikel 23 van de statuten van het Waarborgfonds is bepaald dat bij liquidatie de aanwending van een batig saldo de instemming van de Minister van VWS behoeft.

Met betrekking tot het beheer en de eventuele aanwending van de bedoelde 120 miljoen dient het Waarborgfonds verantwoording af te leggen. Hierbij kan ook verwezen worden naar hetgeen in de overeenkomst inzake de toezicht- en verantwoordingsstructuur tussen het Waarborgfonds en het Rijk is vastgelegd. Met betrekking tot de vraag naar terugbetaling kan opgemerkt worden dat in het totaal van afspraken tussen overheid en NZf betreffende de structuur van het Waarborgfonds, alsmede de verdeling van de «lusten en lasten» in brede zin over alle betrokken partijen, een terugbetaling van de initiële storting niet is opgenomen.

Visies van partijen

COTG

De leden van de PvdA-fractie zouden graag uitleg ontvangen ten aanzien van de voordelen van de voorgestelde opzet van een Waarborgfonds boven de door het COTG voorgestelde Waarborgfondscommissie of een artikel 12-constructie.

Deze leden begrepen niet waarom het met dergelijke constructies niet mogelijk zou zijn ook preventief financiële moeilijkheden te lijf te gaan. Zij vroegen of gerekend kon worden op de facultatieve steun van het COTG voor instellingen die niet toegelaten worden tot het Waarborgfonds, waar het COTG tot dusverre afwijzend heeft gestaan ten opzichte van de oprichting van een Waarborgfonds. Zij verzochten daarbij ook meer uitgebreid in te gaan op de voorkeuren en argumenten van Zorgverzekeraars Nederland. Zij vroegen of de afwijzende houding van COTG en Zorgverzekeraars Nederland betekende dat er onvoldoende draagvlak bestond voor het feitelijk functioneren van een Waarborgfonds.

De door het COTG voorgestelde commissie «exploitatie sanering» (ook wel genoemd Waarborgcommissie) behelst kortweg, dat bij zorginstellingen die fors in de problemen zijn geraakt, het zittende management feitelijk ter zijde wordt geschoven en de commissie deze plaats en functie overneemt om orde op zaken te stellen. Kern van deze «onder curatele»-benadering is dat het gaat om ingrijpen achteraf bij zorginstellingen die in problemen verkeren. Hoe men dit voorstel van het COTG ook wenst te beoordelen, geconcludeerd moet worden dat, gezien vanuit de doelstellingen die met de oprichten van het Waarborgfonds Zorgsector worden nagestreefd, op geen enkele wijze gesproken kan worden van een alternatief. Immers:

- * er is geen sprake van additionele zekerheden vooraf voor de geldgever;
- * er zal dan ook geen reden uit voortvloeien voor institutionele beleggers om deze markt opnieuw te betreden;
- * er vloeit geen reden uit voort voor de Nederlandse Bank om de solvabiliteitseis van 8% te laten vervallen;
- * er dan ook geen sprake van een rentevoordeel, een toegenomen zekerheid voor de continuïteit van de financiering op de langere termijn, dan wel een additionele toezichthoudende functie met een preventieve werking.

De wijze waarop de steunverleningsfunctie door het COTG geacht wordt vorm te krijgen heb ik toegelicht in mijn schrijven aan het COTG van 29 oktober 1997 (kenmerk: VPZ-U-973 320) Op grond van mijn contacten met het COTG heb ik het volste vertrouwen dat het COTG loyaal uitvoering zal geven aan democratische besluitvorming. Ik heb dan ook op geen enkel punt de verwachting dat ik van mijn aanwijzingsbevoegdheid jegens het COTG gebruik zal behoeven maken.

Met betrekking tot de voorkeuren en argumenten van Zorgverzekeraars Nederland, zoals weergegeven in hun eerder schrijven, merk ik het volgende op:

- * ZN stelt dat er voor een Waarborgfonds alternatieven denkbaar zijn waarbij genoemd worden herstel van de rijksgarantieregeling of de door het COTG voorgestelde commissie. Met betrekking tot het eerstgenoemde veronderstelde alternatief verwijs ik naar de beantwoording van de vragen van de leden van de SP. Met betrekking tot het tweede veronderstelde alternatief verwijs ik naar de beantwoording van de vraag van de leden van de PvdA.
- * Voorts bepleit ZN uitstel van de besluitvorming over het Waarborgfonds tot meer helderheid is gecreëerd over de steunfunctie en de rentenormering. Ik ga ervan uit dat de op het moment van schrijven (1 oktober 1997) nog bij ZN levende misverstanden en onduidelijkheden inmiddels zijn opgehelderd.

De leden van de VVD-fractie wilden weten of de afwijzende opstelling van het COTG ten aanzien van de oprichting van het Waarborgfonds mogelijk consequenties kan hebben voor de hulpverlening door het COTG in het kader van de steunfunctie bij instellingen die niet zijn toegelaten tot het Waarborgfonds. Tevens wilde deze leden weten op welke wijze de ondersteuningsfunctie van het COTG wordt gefinancierd.

Wat betreft de opstelling van het COTG moge ik verwijzen naar het antwoord terzake naar aanleiding van de PvdA-fractie. De ondersteuningsfunctie van het COTG, die geëffectueerd wordt via incidentele tariefsopslagen, wordt gefinancierd via daarvoor bestemde extra middelen. Daartoe is een voorziening getroffen binnen de aanvullende post van het JOZ 1998.

D66-fractie vroegen nog eens uiteen te zetten waarom niet is gekozen voor een Waarborgcommissie of een artikel-12 constructie zoals gesuggereerd door het COTG.

Het voorstel van het COTG voor de instelling van een «commissie exploitatie-sanering» vormt geen alternatief voor de voorliggende Waarborgfondsconstructie, gelet op de doelstellingen die daarmee worden nagestreefd. Voor nadere toelichting verwijs ik naar de vraag terzake van de PvdA-fractie.

De leden van de SP-fractie vroegen of het COTG nog steeds in zijn afwijzing van de oprichting van het Waarborgfonds volhardde.

Deze leden vroegen meer uitgebreid in te gaan op de door het COTG gebruikte argumentatie. Kortheidshalve moge ik leden verwijzen naar het antwoord naar aanleiding van de vragen terzake van de PvdA-fractie en memoreer ik de briefwisseling met het COTG die ik u heb doen toekomen bij schrijven van 29 oktober 1997.

De leden van de RPF en de GPV-fracties wilden weten of het ontbreken van een groot draagvlak voor het Waarborgfonds bij het COTG en Zorgverzekeraars Nederland een belemmering was voor het feitelijk functioneren van het op te richten Waarborgfonds.

Moge ik voor de beantwoording van de gestelde vragen verwijzen naar het antwoord op de vragen van de PvdA-fractie.

Banken en institutionele beleggers

De leden van de VVD-fractie wilden weten of het draagvlak voor het Waarborgfonds voldoende was zonder de steun van enkele belangrijke partijen zoals het COTG en Zorgverzekeraars Nederland, en de ongewisheid over de toekomstige betrokkenheid van de institutionele beleggers (en mogelijk enkele banken) om het Waarborgfonds op te richten.

Met betrekking tot de vraag naar de opstelling van het COTG en Zorgverzekeraars Nederland moge ik verwijzen naar de beantwoording van de vraag van de PvdA-fractie.

Indien gerefereerd wordt aan de financiële sector, dan dient hierbij een onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds de institutionele beleggers en anderzijds de banken. De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) heeft zich in het verleden uitgesproken voor een Waarborgfonds. Bij de vormgeving van de zekerheidsstructuur van het Waarborgfonds Zorgsector is, analoog aan de WSW-constructie, vervolgens een 100% achterborgstelling door het Rijk een noodzakelijk onderdeel geacht. Het is met name op dit punt dat de weerstand van de banken zich richt, aangezien zij een partiële achterborgstelling door het Rijk voorstaan. Ik acht deze opstelling overigens ook volstrekt begrijpelijk en legitiem, gelet op de belangen van de banken. Zoals ook in een interview in de Financiële Telegraaf (d.d. 9 maart 1998) door NVB-directeur Blocks wordt aangegeven, verwacht de NVB een fors verlies aan marktaandeel. Hierbij wordt expliciet aangegeven dat de NVB voor een overheidsgarantie van slechts 80% pleit, om institutionele beleggers weg te houden van de markt.

Gelet op de bovenvermelde verwachtingen van banken, de expliciete opvattingen van de Bank Nederlandse Gemeenten, alsmede het gegeven dat de institutionele beleggers via een juridische subcommissie van de Raad voor Onroerende Zaken intensieve betrokkenheid hebben getoond bij de vormgeving van het voorliggende Waarborgfonds, zie ik op voorhand geen enkele reden om met een zorgelijke ondertoon te spreken over on- gewisheid over de toekomstige betrokkenheid van de financiële sector, in casu de institutionele beleggers.

De leden van de D66-fractie zouden het op prijs stellen als uiteen zou worden gezet waarom niet is gekozen voor de ING-variant (verkorting afschrijvingstermijnen). Zij wilden weten waarom hierdoor de tarieven in de gezondheidszorg onevenredig zouden stijgen.

De door de D66-fractie genoemde «ING-variant» voor het Waarborgfonds omvat in feite niets meer of minder dan een pleidooi voor een kortere afschrijvingsperiode. De reden waarom de regering niet hiervoor heeft gekozen, is simpelweg dat verkorting van afschrijvingstermijnen op geen enkele wijze een alternatief vormt voor het Waarborgfonds Zorgsector in

het licht van de doelstellingen die hiermee worden nagestreefd. Een toelichting moge dit verduidelijken.

- * Het is evident dat wanneer gekozen wordt voor een verkorting van de afschrijvingsperiode voor investeringen van 50 jaar naar bijvoorbeeld 25 jaar er een aanzienlijke besparing op het volume aan rentebetalingen kan worden gerealiseerd. Immers, het aantal jaren dat rente wordt betaald wordt gehalveerd. Keerzijde van de medaille is dat de jaarlijkse afschrijvingen sterk zullen toenemen. Het saldo van rente- en afschrijvingskosten zal door verkorting van de afschrijvingstermijn in eerste instantie een toename vertonen (dus leiden tot macro-meerkosten) en pas na verloop van tijd een voordeel te zien geven. Ceteris paribus betekent dit in eerste instantie hogere tarieven in de gezondheidszorg. Overigens merk ik hierbij op dat er goede argumenten zijn om, zeker gelet op de lange termijneffecten, verkorting van afschrijvingstermijnen voor te staan. Het louter belichten van de rente-effecten is echter maar de helft van het verhaal.
- * De claim van de ING-bank dat een verkorting van de afschrijvingsduur leidt tot reëelere boekwaardes en een verbetering van de mogelijkheid voor ongegarandeerde commerciële kredietverlening acht ik niet sterk. Afschrijving van nieuwbouw geschiedt in de gezondheidszorg immers op basis van historische kostprijs. Dat betekent heel concreet dat op dit moment nog sprake kan zijn van situaties waarbij wordt afgeschreven op de investeringen van een ziekenhuis op het niveau van 1950. Het zal duidelijk zal duidelijk zijn dat deze waarderingsgrondslag weinig actualiteits-/realiteitswaarde heeft met betrekking tot een juiste bedrijfseconomische taxatie. Louter het verkorten van de afschrijvingsperiode zal aan herstel van deze cijfermatige vertekening slechts een zeer beperkte bijdrage leveren en mijns inziens zeker niet de verstrekende betekenis hebben die er door de ING-bank aan wordt toegekend.
- * Zelfs waar het gaat om de rentekosten sec kan verkorting van de afschrijvingsperiode niet worden beschouwd als een alternatief voor een Waarborgfonds. Verkorting van de afschrijvingsperiode resulteert immers, bij een gegeven rentepercentage x , tot een verkorting van de periode waarover deze rente moet worden betaald, en dus tot een beperking van het te betalen rentevolume. Oprichting van een Waarborgfonds resulteert daarentegen in een aanpassing van het renteniveau (dus van percentage x naar percentage y); een nominaal effect dus. Gelet hierop zou mogen worden gesproken van een onderling versterkend effect van beide maatregelen, maar zeker niet van alternatieven.
- * Met betrekking tot de doelstellingen van het Waarborgfonds in relatie tot continuïteit van de financiering, het vervallen van de solvabiliteitseis van DNB, dan wel het slechten van toetredingsbarrières voor institutionele beleggers, heeft verkorting van de afschrijvingsperiode geen effect, en vormt dus geen alternatief voor een Waarborgfonds.

Beleggingsstatuut

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom op het punt van de beleggingen wordt afgeweken van het WSW. Deze leden vroegen of niet onterecht een vergelijking wordt gemaakt met pensioenfondsen. Zij vroegen hoe de Minister van Volksgezondheid is geëquipeerd om toe te zien op het verstandig beleggen in aandelen. Tot slot vroegen deze leden naar de noodzaak om vast te houden aan de mogelijkheid tot het beleggen in aandelen van 25% van het vermogen.

In het beleggingsstatuut was de mogelijkheid open gelaten om een beperkt deel van het fondsvermogen (maximaal 25%) in aandelen te beleggen. Overweging hierbij was dat beleggingen in aandelen op lange

termijn gezien een beter rendement kennen ten opzichte van andere beleggingsmogelijkheden. De CDA-fractie merkt terecht op dat hogere rendementen en een hogere risicograad hand in hand gaan. Elke optie kent derhalve voor- en nadelen. Aan de ene kant de optie «risicomijdend + laag rendement», aan de andere kant «meer risico + meer rendement». Bij de opzet van het Waarborgfonds Zorgsector was uiteindelijk gekozen voor het open laten van de laatste mogelijkheid. Een snellere ontwikkeling van het fondsvermogen vormt immers een positieve bijdrage aan de soliditeit, en vormt daarmee tevens een reductie van de kans dat de achterborg van de overheid in de praktijk aangesproken hoeft te worden. Duidelijk moge echter zijn dat een andere waardering van de diverse aspecten kan resulteren in een andere beleidsmatige voorkeur.

Gelet op de aard van de materie is er geen sprake van absolute waarheden. Geredeneerd vanuit de doelstellingen van het fonds, en de met het oog daarop gecreëerde zekerheidsstructuur en werkwijze, waarbij waar mogelijk is aangesloten op het WSW, acht ik het bij nadere beschouwing verstandig ook ten aanzien van dit aspect aansluiting te zoeken bij het (behoudender) beleggingsstatuut van het WSW. Dit houdt dus in dat de mogelijkheid tot het beleggen in aandelen uit het beleggingsstatuut van het Waarborgfonds Zorgsector wordt geschrapt.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers