

Vergaderjaar 1998–1999

25 945

Garanties van het Rijk

Nr. 3

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 16 september 1998

¹ Samenstelling:

Leden: Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Hillen (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Van Heemst (PvdA), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, Th. A. M. Meijer (CDA), De Haan (CDA), Van den Akker (CDA), Van Beek (VVD), Smits (PvdA), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Remak (VVD), Weekers (VVD), Van Dok-van Weele (PvdA), Udo (VVD) en Blok (VVD).

Plv. leden: Harrewijn (GroenLinks), Van Zuijlen (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Koenders (PvdA), Bos (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Lambrechts (D66), Kant (SP), Schutte (GPV), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Rietkerk (CDA), O. P. G. Vos (VVD), vacature PvdA, Reitsma (CDA), Feenstra (PvdA), Rabbae (GroenLinks), Van Blerck-Woerdman (VVD), Geluk (VVD), vacature PvdA, De Vries (VVD) en Balemans (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Reitsma (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Van Gijzel (PvdA), voorzitter, Hillen (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Norman-den Uyl (PvdA), Giskes (D66), Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), De Vries (VVD), De Haan (CDA), ondervoorzitter, Patijn (VVD), Van Beek (VVD), Duijckers (PvdA), Balkenende (CDA), Vendrik (GroenLinks), Bos (PvdA), Remak (VVD), Wijn (CDA) en Kuijper (PvdA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Verburg (CDA), Harrewijn (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Van der Knaap (CDA), Koenders (PvdA), Balemans (VVD), Van Oven (PvdA), Schimmel (D66), Hofstra (VVD), De Wit (SP), vacature PvdA, Hoekema (D66), Van Walsem (D66), Wilders (VVD), Dankers (CDA), Blok (VVD), Weekers (VVD), Smits (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rabbae (GroenLinks), Van Dok-van Weele (PvdA), Hessing (VVD), Van den Akker (CDA) en Timmermans (PvdA).

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissie voor Financiën² hebben de Algemene Rekenkamer de navolgende vragen over het rapport «Garanties van het Rijk» (kamerstuk 25 945) ter beantwoording voorgelegd. Deze vragen en de daarop gegeven antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Walsem

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Van Gijzel

De griffier voor deze lijst,
Nava

1

Is het in het voorwoord beschreven wettelijk kader toereikend om de controletaken en -bevoegdheden (ten aanzien van garanties) waar te kunnen maken? (blz. 5).

Zoals de Rekenkamer heeft aangegeven op p. 18 van haar rapport heeft zij beperkte controlebevoegdheden bij de onderzochte garanties op grond van artikel 59 Comptabiliteitswet. De Rekenkamer becijferde dat zij voor slechts f 17 miljard van de f 190 miljard aan uitstaande garanties controlebevoegdheid heeft bij de ontvanger van de garanties. Het wettelijk kader is derhalve ontoereikend als de Rekenkamer de geldstromen van alle garanties tot en met de besteding zou moeten dan wel willen onderzoeken. Wel heeft de Rekenkamer de bevoegdheid om bij de ministeries de volledige f 190 miljard aan uitstaande garantieverplichtingen te controleren.

De Rekenkamer heeft bij haar onderzoek derhalve de vrijwillige medewerking gevraagd (én gekregen) van verschillende intermediairs en bedrijven.

2

Kan de Rekenkamer voorbeelden uit de praktijk noemen van gevallen waarbij relevante informatie niet toegankelijk bleek vanwege concernstructuren en vanwege publiek/private samenwerkingsverbanden? (blz. 5)

De problemen die de Rekenkamer in de praktijk is tegengekomen hadden te maken met informatie die niet toegankelijk was voor de door de ministers aangestelde toezichthouders. Zo heeft de Rekenkamer er in het rapport Zicht en toezicht op gevolgen concernvorming zorgverzekeraars op gewezen dat de Ziekenfondsraad geen toegang had tot alle noodzakelijke informatie (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 236, nrs.1–2; bijvoorbeeld op bladzijde 11 en 14).

In haar rapport Ontvlechting en marktwerking in de sociale zekerheid heeft de Rekenkamer aandacht besteed aan de gevaren die ontstaan bij publiek/private samenwerkingsverbanden. Ook het CTSV had op deze gevaren gewezen in zijn rapportage aan de minister (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 402, nrs. 1–2, blz. 22–24).

3

Is het in de ogen van de Rekenkamer wenselijk om een oordeel uit te kunnen spreken over de rechtmatigheid van de bestedingen? Zou in dit verband een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen eerste orde- en tweede orde-rechtmatigheidsoordelen, waarbij het eerste orde-oordeel de vraag behelst of de juiste voorwaarden zijn gesteld aan de besteding van de middelen en het tweede orde-oordeel inhoudt dat daadwerkelijk is vastgesteld dat de middelen door de ontvanger zijn besteed conform de gestelde voorwaarden? (blz. 8)

De Rekenkamer acht het inderdaad wenselijk dat er een oordeel uitgesproken zou kunnen worden over de rechtmatigheid van de bestedingen, waarbij de aspecten die genoemd worden van invloed zijn op het rechtmatigheidsoordeel. De Rekenkamer hanteert in dit verband niet de termen *eerste orde-oordeel* of *tweede orde-oordeel*, maar deze zijn makkelijk in verband te brengen met de oorzaken die de Rekenkamer noemt in haar oordelen over de rechtmatigheid.

Rechtmatigheid is in de eerste plaats afhankelijk van de voorzieningen die de minister heeft getroffen om een rechtmatige besteding te waarborgen (hierbij moet gedacht worden aan regelgeving en organisatorische maatregelen); de Rekenkamer duidt dit gewoonlijk aan als *opzet van het financieel beheer* (dit is te vergelijken met het in de vraag genoemde oordeel van de eerste orde). Als deze opzet gebreken vertoont, zal dit

leiden tot onzekerheid over de rechtmatigheid, tenzij door aanvullende controles is vastgesteld dat de besteding desondanks rechtmatig is geweest.

Daarnaast moet vastgesteld worden (door een intern of extern controleur) dat het ministerie volgens de opzet heeft gehandeld (*werking van financieel beheer*) en dat de besteding van het geld door de ontvanger overeenkomstig de gestelde voorwaarden heeft plaatsgehad (gebreken in een van beide zouden een oordeel van de tweede orde opleveren).

4

Zal de Algemene Rekenkamer in de toekomst meer aandacht gaan besteden aan vraagstukken die samenhangen met doelbereiking en effectiviteit? Welke mogelijkheden ziet de Rekenkamer hiervoor? En welke belemmeringen staan dergelijk onderzoek in de weg, afgezien van het feit dat de Rekenkamer niet bij alle ontvangers van financiële bindingen de bevoegdheid heeft om onderzoek ter plaatse uit te voeren? (blz. 9)

Ja, de Rekenkamer is voornemens om meer aandacht te besteden aan vraagstukken die samenhangen met doelbereiking en effectiviteit. In de eerste plaats zal zij dit doen door het beoordelen van de beleidsinformatie die geleverd wordt door kengetallen en (in opdracht van de ministers uitgevoerd) evaluatie-onderzoek. Daarna zal zij zich door eigen onderzoek een oordeel proberen te vormen over prestaties en pas daarna, voor een beperkt aantal sectoren, over effecten.

Als de Rekenkamer heeft vastgesteld dat het financiële beheer van een departement belangrijke gebreken vertoont, beschouwt zij dit als een belemmering om op een verantwoorde wijze doelmatigheidsonderzoek te doen. Zij zal haar onderzoekscapaciteit dan op het terrein van het financieel beheer inzetten, totdat zij heeft vastgesteld dat dit beantwoordt aan haar eisen. Bij dit onderzoek op het gebied van financieel beheer wordt heel nadrukkelijk ook de informatie die de Staten-Generaal hierover gegeven wordt in begrotings- en verantwoordingsstukken beoordeeld. Voor het overige zouden er geen belemmeringen mogen zijn om doelmatigheidsonderzoek te doen. Wel moet steeds bedacht worden dat bij financiële bindingen het beleid en beheer van de minister onderwerp van onderzoek zijn; gegevens over de taakuitvoering door de ontvanger mogen dan ook alleen gebruikt worden om dit beleid en beheer te beoordelen.

5

Is de toegezegde verduidelijking van de voorschriften voor het vermelden van uitstaande risico's voldoende garantie dat het inzicht van de ministeries wordt vergroot? (blz. 10).

Door de voorschriften op dit punt aan te scherpen worden de ministeries meer dan nu gedwongen om hun inzicht te vergroten in het risico dat met garanties wordt gelopen. De Inspectie Rijksfinanciën / Directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën dient erop toe te zien dat de in de begroting gepresenteerde gegevens realistisch zijn.

6

Welke informatie moet in de actuele databases opgenomen worden en wie dient de databases te actualiseren? (blz. 11)

Niet voor elke binding is dezelfde informatie noodzakelijk. In het volgende overzicht is per binding aangegeven welke gegevens van belang zouden kunnen zijn voor de Staten-Generaal.

	Deelneming	Subsidie	Lening	Garantie
Omvang	x	x	x	x
M en O-gevoelig		x	x	x
Risico-inschatting			x	x
Datum aangegaan	x		x	x
Tot uitbetaling gekomen				x
Uitgekeerd dividend	x			
Uitstaand bedrag			x	x
Looptijd			x	x
Buitenvorderingstelling/ Kwijtschelding			x	
Bijzondere afspraken	x	x	x	x
Waardering	x		x	
Datum afstoting	x			
Datum evaluatie	x	x	x	x

De Rekenkamer vindt dat elk ministerie verantwoordelijk is voor zijn eigen gegevensverzameling en dus ook voor de actualiteit ervan. In elke financiële verantwoording van een departement zouden deze gegevens moeten worden opgenomen. Van het Ministerie van Financiën kan worden verwacht dat het richtlijnen uitvaardigt om te waarborgen dat de verschillende departementen gelijksoortige informatie verschaffen over de financiële bindingen, zodat de gegevens vergelijkbaar zijn.

7

Zou de Inspectie der Rijksfinanciën volgens de Algemene Rekenkamer niet meer op afdekking van het budgettaire risico moeten toetsen, maar alleen op risicobeperking en waarom? (blz. 13)

De Rekenkamer is van mening dat de IRF, in aanvulling op afdekking van het budgettaire risico, meer dan nu het geval is zou moeten toetsen op risicobeperking. Het gaat er om dat in de voorwaarden bij de garantieverlening maatregelen worden getroffen om de kans dat een garantie tot uitbetaling komt te verkleinen. De IRF zou volgens de Rekenkamer de raming van het risico op uitbetaling en de wijze van risicobeperking door de ministeries moeten beoordelen.

8

Kan de Algemene Rekenkamer voor de staatsdeelnemingen, de leningen en de subsidies eveneens aangeven voor welk deel van de uitstaande financiële middelen zij geen controlebevoegdheden heeft op grond van artikel 59 CW? (blz. 18).

Voor wat betreft subsidies, leningen en deelnemingen is de situatie als volgt.

Bij deelnemingen waar de Staat op 1 februari 1989 (inwerkingtreding van het huidige artikel 59 CW) minder dan 50% van de aandelen bezat en waar dat nu nog steeds het geval is, heeft de Rekenkamer geen controlebevoegdheden. Evenmin heeft de Rekenkamer controlebevoegdheden bij deelnemingen waarvan de Staat minder dan 5% van de aandelen houdt of waarvan de waarde van de deelneming minder is dan f 1 miljoen. Voorts heeft de Rekenkamer geen controlebevoegdheid bij rechtspersonen die een subsidie of lening hebben ontvangen die vóór 1 februari 1989 is vastgesteld, tenzij het een stichting of vereniging betreft waar de minister destijds voor zichzelf controlebevoegdheden heeft voorzien (80-ond CW 1976, tweede lid). Evenmin heeft de Rekenkamer controlebevoegdheid bij natuurlijke personen en buitenlandse instellingen die een subsidie of lening hebben ontvangen.

Door de wijze waarop in de CW de reikwijdte van de bevoegdheden van de Rekenkamer is geformuleerd, is het niet eenvoudig om vast te stellen bij welke financiële bindingen de Rekenkamer controlebevoegdheden

heeft. De Rekenkamer beschikt immers niet over een administratie waaruit is op te maken a) of het subsidies en leningen aan stichtingen, verenigingen of andere rechtspersonen betreft, en b) of de minister voor de oude subsidies en leningen (van voor 1989) voor zichzelf controlebevoegdheden heeft voorbehouden. Dergelijke overzichten zijn ook bij de ministeries niet voorhanden.

9

Welke 17 garanties zijn niet in de begroting van 1995 opgenomen? Zijn dat garanties waarbij een risico bestaat op uitbetaling? (blz. 25)

Het betreft de volgende garanties:

OCW Garantie aan onderwijsverzorgingsinstellingen
OCW Garantie Ned. Interdisc. Demografisch Instituut
OCW Garantie Ned. Kastelenstichting
OCW Garantie K.U. Nijmegen
OCW Garantie ITC Enschede
OCW Garantie K.U. Brabant
OCW Garanties aan het ABP t.b.v. B2- en B3-instellingen
Financiën Vrijwaring St. Toez. effectenverkeer
Financiën Verzekering nucleaire schepen
VROM Garantie huisvesting Cie. milieu-rapportage
EZ Garantie werkloosheidsuitkeringen NMI
LNV Garantie Herinrichtingscommissie Oost-Groningen
LNV Garantie Reconstructiecie. Midden-Delfland
LNV Garantie proefstation Varkenshouderij
VWS Garantie aansprakelijkheid Ziekenfondsraad
VWS Garantie Maatschap Gynaecologie
VWS Garantie ziektekosten pupillen

Deze garanties behoorden alle niet tot de selectie van garanties met een hoog risicoprofiel. Wel is de Garantie ziektekosten pupillen in de jaren 1993, 1994 en 1995 tot uitbetaling gekomen tot een bedrag van f 32 000, f 34 000, respectievelijk f 45 000.

10

Is het beeld van de garantieverplichtingen van het Rijk naar de mening van de Rekenkamer in de financiële verantwoording en saldibalans 1997 over de gehele linie completer dan wel ten opzichte van 1994? (blz. 28).

De Rekenkamer zal in het kader van haar jaarlijks onderzoek naar het financieel beheer van de ministeries in de toekomst gericht aandacht gaan besteden aan de verantwoording van leningen en garanties. Zij verwijst hierbij ook naar het voornemen van de minister van Financiën om bij de begrotingsvoorbereiding 1999 aandacht te schenken aan de informatievoorziening met betrekking tot garanties.

Van de ministeries die in hun saldibalansen over 1994 nog in gebreke bleven wat betreft het verantwoorden van garanties, heeft één ministerie inmiddels verbetering hierin aangebracht. Het Ministerie van VWS heeft met ingang van 1997 alle openstaande garantieverplichtingen in de saldibalans opgenomen. Het Ministerie van Economische Zaken daarentegen heeft in de saldibalans 1997 wederom de garantie aan de stichting Cova opgenomen voor de waarde van het garantieplafond (f 1,6 mrd) in plaats van het lagere bedrag van de uitstaande leningen (in 1997 f 1,1 miljard).

11

Hoe kan volgens de Rekenkamer het best rekening gehouden worden met de mogelijke gevolgen van conjunctuurschommelingen voor de budgettaire ramingen ten aanzien van garanties? (blz. 29)

De gevolgen van conjunctuurschommelingen op het risico van uitbetalingen op garanties kunnen op grond van historische gegevens geschat en onderbouwd worden. Indien uit deze historische gegevens bij de gegeven conjunctuur een toe- of afname van het risico op uitbetaling valt af te leiden, kan daarmee in de ramingen van de uitgaven op garanties in de departementale begrotingen rekening worden gehouden.

12

Hoe actief dient het beheer te zijn van garanties die in het kader van een garantieregeling zijn verleend? (blz. 30).

Het begrip actief beheer wordt geoperationaliseerd in hoofdstuk 4 van het rapport. Het gaat in de fase van de aanvraag van garanties dan om het verkrijgen van de juiste informatie om te kunnen beoordelen of aan de beoordelingscriteria wordt voldaan. Tevens dienen voorwaarden gesteld te worden om het risico op uitbetaling te beperken. Gedurende de looptijd van garanties dient adequate informatie verkregen te worden over het financiële risico dat de Staat loopt, en bovendien dienen zonodig passende maatregelen getroffen te worden om uitbetaling te voorkomen of te beperken. Na uitbetaling op de garantie dienen bedragen teruggevorderd te worden voor zover dit mogelijk en zinvol is.

13

Welke informatie wordt precies bedoeld in de zinsnede «[...] dat de aanvrager de genoemde informatie moet verstrekken»? (blz. 31).

Het betreft de informatie zoals die in tabel 4.2. wordt genoemd: activiteitenplan, motivering van de aanvraag, begroting, jaarverslag, jaarrekening, accountantsverklaring en een verklaring of ook elders een subsidie, lening of garantie is aangevraagd.

14

Op welk moment dient naar de mening van de Algemene Rekenkamer gekozen te worden voor een jaarlijkse betaling van de verplichting en op welk moment zou er eigenlijk gekozen moeten worden voor een afboeking van het gehele verlies ineens? (blz. 38–39).

In het algemeen is er geen sprake van een keuzemogelijkheid. In de garantie-overeenkomsten op basis waarvan garanties worden verstrekt, is meestal precies vastgelegd op welke wijze de Staat haar verplichting tot uitbetaling moet nakomen. In het geval van bijvoorbeeld de Nederlandse Pijpleidingmaatschappij NV betreft het de periodieke betaling van de rente- en aflossingsverplichtingen die de NV niet kan nakomen. Wel zou de Staat in garantie-overeenkomsten zodanige bepalingen op kunnen nemen dat de financiële consequenties zo beperkt mogelijk zijn in geval de garantie tot uitbetaling zou komen. Bij gegarandeerde leningen zou de Staat bijvoorbeeld kunnen bedingen dat de resterende jaarlijkse aflossingen door haar in één keer kunnen worden betaald, zodat de rente hierover wordt uitgespaard. Bovendien zou de leningnemer te allen tijde de mogelijkheid moeten hebben om de lening vervroegd af te lossen, en daarmee het risico voor de Staat tot nul te reduceren.

15

Is de Rekenkamer zich er van bewust dat het bij sommige garantieregelingen naar hun aard niet mogelijk is om al te gedetailleerde doelstellingen vast te leggen (m.n. bij de Regeling Bijzondere Financiering en de Borgstellingsregeling MKB-kredieten)? (blz. 47–48).

De Rekenkamer is zich ervan bewust dat er een aantal garantieregelingen is met weinig concrete doelstellingen. Dit is een bewuste keuze geweest

van de minister en, in het geval van een wettelijke grondslag, mede van de Staten-Generaal. Toch zijn in de regelingen die zijn gericht op algemene ondernemingsfinanciering een aantal voorwaarden gesteld, kennelijk met het oogmerk om het instrument gericht in te kunnen zetten. De Rekenkamer is van mening dat het altijd mogelijk is om scherper te formuleren waarvoor de verleende garanties dienen te worden ingezet, en ziet zich daarin gesteund door de ministeries die voorwaardelijk stellen in de garantieregelingen. Zo zou bijvoorbeeld vastgelegd kunnen worden dat de gegarandeerde leningen op basis van de Regeling Bijzondere Financiering en de Borgstellingsregeling MKB-kredieten aangewend dienen te worden voor het doen van meerjarige investeringen.

16

Welke mogelijkheden ziet de Algemene Rekenkamer om bij de concrete afweging op het moment van besluitvorming zo zuiver mogelijk de argumenten boven tafel te krijgen? (blz. 49)

Zoals al bij vraag 3 is aangegeven, ziet de Rekenkamer naast een toetsende rol een sterke coördinerende rol voor het Ministerie van Financiën bij de beleidsontwikkeling. De minister heeft toegezegd een handleiding te ontwikkelen. Een en ander zal ertoe moeten leiden dat bij garantieverlening een beargumenteerde afweging plaatsvindt.

17

Als de Algemene Rekenkamer pleit voor reductie van het volume aan garanties in de komende jaren, wordt dan vooral aan de groei van het volume gedacht of aan een reductie in absolute zin? Als de Rekenkamer dit voorstel doet is er dan in hun ogen sprake van de noodzaak tot een inspanningsverplichting of ook daadwerkelijk van een resultaatverplichting? Welke concrete instrumenten zijn er nodig om dit door de Algemene Rekenkamer gewenste resultaat daadwerkelijk te realiseren? (blz. 50).

Om een reductie van het garantievolume te bewerkstelligen zijn duidelijke criteria nodig om te kunnen bepalen of een garantie wel verstrekt mag worden. Tevens is een betere invulling nodig van het Voorafgaand Toezicht door de Inspectie Rijksfinanciën van het Ministerie van Financiën. Op het moment dat een nieuwe garantie overwogen wordt dient de Inspectie Rijksfinanciën ingeschakeld te worden en deze garantie te toetsen aan de hand van de hiervoor genoemde criteria. Tevens zou periodieke evaluatie meer zicht kunnen geven op de mate waarin garanties doelgericht worden ingezet. Deze reductie zou in elk geval de vorm van een inspanningsverplichting moeten hebben. Een resultaatverplichting houdt in dat exact aangegeven zou kunnen worden met welk bedrag per jaar het uitstaand risico zou kunnen verminderen. Dit laatste is lastig te voorzien. Doordat bijvoorbeeld aflossingschema's van leningen bekend zijn is ook bekend met welk bedrag het uitstaand risico van gegarandeerde leningen zal dalen. Er kunnen zich echter altijd nieuwe situaties voordoen waarin een garantie het meest geëigende instrument is om in te zetten, beter dan een subsidie of lening. Het is niet te voorzien hoeveel nieuwe garanties in de toekomst ingezet zullen worden. Daarom lijkt een resultaatverplichting moeilijk realiseerbaar.

18

Kan de Algemene Rekenkamer in verband met de doelmatigheid van het gehanteerde instrument nader ingaan op de criteria die mee zouden moeten spelen bij de keuze tussen de diverse financiële bindingen? Is het de wens van de Algemene Rekenkamer om het instrument garanties

terughoudend toe te passen? Wat is daarvoor de reden? (blz. 50–51)

De overheid heeft diverse instrumenten tot haar beschikking om te bewerkstelligen dat de doelen van het door haar gevoerde beleid worden bereikt. Een belangrijk deel daarvan zijn financiële instrumenten: subsidies, leningen, garanties, of het verwerven van aandelen. Elk van deze instrumenten heeft een geheel eigen karakter. De Rekenkamer constateerde dat doorgaans om onduidelijke redenen gekozen wordt voor één van de genoemde instrumenten, zonder dat een systematische afweging gemaakt wordt van de voor- en nadelen van het instrument in een specifieke situatie. Hierdoor is niet gewaarborgd dat financiële instrumenten doelgericht ingezet worden. Bij de keuze van een instrument zou rekening gehouden dienen te worden met de financiële consequenties van elk instrument voor zowel de overheid als de ontvangende partij. Zo betekent een subsidie een onomkeerbare kasbesteding voor de overheid, een lening kan terugkomen maar drukt jarenlang op de balans van de ontvangende partij, een garantie leidt zelden tot uitgaven, een deelneming kan geld opbrengen maar ook tot uitgaven leiden bij kapitaalstortingen. De mogelijkheden voor sturing door de overheid door middel van het instrument verschilt. Zo kunnen via een subsidie strikte voorwaarden worden gesteld aan de ontvanger, terwijl de overheid als aandeelhouder juist meer op afstand staat van de gang van zaken bij de ontvanger. Een andere afweging is of de overheid geen risico's aan zich trekt die de markt ook heel goed zelf zou kunnen dragen. De Rekenkamer is van mening dat met name de laatste afweging ertoe zou moeten leiden dat het instrument garanties minder vaak zal worden toegepast. Waar het gaat om marktgaranties zou vaker het risico bij de markt gelegd kunnen worden in plaats van bij de overheid. Bij semi-collectieve garanties is het de vraag of door het bestaan van de garanties nog voldoende prikkels overblijven voor instellingen om zo goedkoop mogelijk leningen aan te gaan en daardoor de efficiency verder te verhogen. De afwegingen zouden ertoe kunnen leiden dat het soms wellicht ook meer geëigend is een subsidie te verstrekken in plaats van een risicovolle garantie te verstrekken voor een groter bedrag.

19 en 20

Welke garantieregelingen zijn naar de mening van de Rekenkamer het meest geschikt om als speerpunt te dienen in een beleid gericht op reductie van het garantiebedrag? (blz. 50–51).

Welke garanties heeft de Rekenkamer hier op het oog, wanneer wordt geconstateerd dat de overheid in het verleden garanties heeft verstrekt om risico's af te dekken die wellicht ook door de markt of de sector zelf gedragen hadden kunnen worden? (blz. 53).

De Rekenkamer denkt onder andere aan marktgaranties, zoals gegarandeerde leningen aan bedrijven, waarbij het risico te eenzijdig bij de overheid ligt en waarbij nauwelijks sprake is van een doelgerichte inzet van het instrument. Het gaat bijvoorbeeld over gegarandeerde leningen aan bedrijven, die ook op andere wijze in hun financieringsbehoefte hadden kunnen voorzien. Hoewel een van de voorwaarden in de Regeling Bijzondere financiering en de Borgstelling Midden- en Kleinbedrijfskredieten is dat bedrijven niet op een andere wijze aan de benodigde middelen kunnen komen, bleek uit het onderzoek van de Rekenkamer dat enkele bedrijven die een gegarandeerde lening hebben verkregen wel degelijk ook op andere wijze in hun financieringsbehoefte hadden kunnen voorzien.

Het nader aanwijzen van regelingen wordt overigens bemoeilijkt door het ontbreken van evaluaties van belangrijke garantieregelingen. In de

handleiding waaraan in vraag 16 reeds is gerefereerd zou op dit punt nader kunnen worden ingegaan.

Algemene Rekenkamer
mr. H.E. Koning,
president

mr. dr. T.A.M. Witteveen,
secretaris