

Vergaderjaar 1998–1999

25 945

Garanties van het Rijk

Nr. 4

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 5 oktober 1998

¹ Samenstelling:

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

Plv. leden: Harrewijn (GL), 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 (GL), Van Blerck-Woerdman (VVD), Geluk (VVD), vacature PvdA, De Vries (VVD) en Balemans (VVD).

² Samenstelling:

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

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Verburg (CDA), Harrewijn (GL), Van Zijl (PvdA), Koenders (PvdA), Balemans (VVD), Van Oven (PvdA), Schimmel (D66), Hofstra (VVD), De Wit (SP), vacature PvdA, Hoekema (D66), Van Walssem (D66), Wilders (VVD), Dankers (CDA), Van der Knaap (CDA), Blok (VVD), Weekers (VVD), Smits (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rabbae (GL), 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 over het rapport van de Algemene Kamer «Garanties van het Rijk» (kamerstuk 25 945) de navolgende vragen aan de regering ter beantwoording voorgelegd. Deze vragen en de daarop gegeven antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Walssem

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Van Gijssel

De griffier voor deze lijst,
Nava

1

Zou de Inspectie der Rijksfinanciën meer op risicobeperking en minder op afdekking van het budgettaire risico moeten toetsen? (blz. 13)

Het is geen kwestie van meer of minder. Risicobeperking en afdekking budgettair risico zijn te zien als twee zijden van dezelfde medaille.

2

Hoe is het mogelijk dat er tussen de vakdepartementen enerzijds en het ministerie van Financiën anderzijds zoveel verwarring heerst welke garanties er nu wel of niet onder Voorafgaand Toezicht staan? Is een dergelijke onduidelijkheid ook aan de orde bij andere onderdelen van het Voorafgaand Toezicht? (pag. 21)

De minister van Financiën is belast met het toezicht op de uitvoering van de begrotingen. Een van de instrumenten daartoe is het Voorafgaand Toezicht op basis van de artikelen 35 en 36 van de Comptabiliteitswet. Dit instrument wordt op verschillende manieren vormgegeven (zie toelichting bij gehanteerde codes A t/m E). Deze vormen zijn bij de departementen bekend. Daarover kan derhalve geen verwarring bestaan:

- A: verplichtingen die nieuw worden aangegaan, moeten aan Financiën worden voorgelegd;
- B: een begroting c.q. bestedingsprogramma moet ter goedkeuring worden voorgelegd aan Financiën;
- C: nieuw te verlenen garanties en wijzigingen in de reeds bestaande garantieovereenkomsten zullen worden voorgelegd aan Financiën;
- D: de vaststelling van een regeling c.q. aanpassing van een bestaande regeling zal in overleg met Financiën plaatsvinden. Afwijkingen van eenmaal in regelingen vastgelegde criteria zullen eveneens aan Financiën worden voorgelegd;
- E: overige vormen van voorafgaand toezicht: naast de bovengenoemde vormen van Voorafgaand Toezicht kan het ook zijn dat het Voorafgaand Toezicht door Financiën op diverse andere manieren wordt vormgegeven, zoals bijvoorbeeld via een lidmaatschap van een commissie of een bestuur dan wel dat de departementen de verzoeken periodiek schriftelijk voorleggen aan Financiën.

Ten aanzien van de garanties hanteert Financiën al jaren de lijn dat garanties, tenzij van een gering budgettair belang, onderworpen worden aan Voorafgaand Toezicht. Met departementen zijn afspraken gemaakt over welke garantieregelingen onder toezicht worden gesteld. Ook hierover kan derhalve, omdat ze jaarlijks in de zogenoemde Voorafgaand-Toezichtsbrieven worden weergegeven, geen verwarring bestaan.

3

Waarom worden commerciële leningsovereenkomsten die door de Staat worden gegarandeerd niet voorgelegd aan het Agentschap van het Ministerie van Financiën, die nu wel de leningsovereenkomsten ziet die betrekking hebben op de semi-collectieve sector? (blz. 22)

Bestaande gegarandeerde commerciële leningsovereenkomsten zijn in de regel ingebed in afzonderlijke (wettelijke) kaders. De garanties worden verstrekt aan de intermediair (bank) die de leningen verstrekt aan commerciële bedrijven. Voor zover deze bank aan de doelgroep van de regeling voor een met de Staat overeengekomen omvang kredieten verstrekt, zijn deze grotendeels (maar niet volledig) gegarandeerd. Er is dus sprake van risicospreiding tussen de Rijksoverheid en de bank(en). De toetsing van de risico's en de bepaling van het bijbehorende rentepercentage en de modaliteiten van de lening vindt bij de desbetreffende bank plaats. Voorbeelden van bestaande commerciële garantieregelingen zijn

de Regeling Bijzondere Financiering, waarmee leningen verstrekt door de NIB worden gegarandeerd, en de Borgstelling MKB, waarbij sprake is van een garantie op de leningen verstrekt door verschillende banken.

Voor garanties op leningsovereenkomsten die betrekking hebben op de semi-collectieve sector is veelal geen sprake van bovenbeschreven beoordelingskaders. Beoordeling van het risico van dergelijke garanties vindt derhalve plaats bij het vakdepartement dat de garantie afgeeft. Toetsing van modaliteiten van de leningsovereenkomsten en het bijbehorende rentepercentage aan het financieringsbeleid van de Staat en van lagere overheden is ondergebracht bij het Agentschap van het Ministerie van Financiën.

4

De Rekenkamer signaleert een neiging bij enkele ministeries om garanties terughoudend toe te passen en daarvoor in de plaats subsidies te verstrekken (p. 23). Kan aangegeven worden welke subsidies de laatste 5 jaar zijn vervangen door subsidies, en welk bedrag aan uitgaven hiermee in totaal gemoeid is? Wat waren de overwegingen om de garanties om te zetten in subsidies?

Onderzoek bij verschillende departementen heeft tot het inzicht geleid dat slechts op zeer beperkte schaal garanties zijn omgezet in subsidies. Tot de weinige voorbeelden in dit kader behoren:

1. Stichting Nationaal Milieupaviljoen Ecodrome: vanaf 1993 omgezet in een subsidie ter afdekking van de exploitatietekorten (2 miljoen per jaar);
2. Additioneel Programma Milieuonderzoek RIVM: vanaf 1993 omgezet in een subsidie omdat de medefinanciers te weinig bijdroegen (0,3 miljoen per jaar);
3. Garanties Rijk aan gemeenten voor leningen in verband met eigen woningen: per 1 januari 1995 is de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) opgericht. Deze heeft de garanties overgenomen; de garantiebedragen zijn meerjarig afgeboekt (ongeveer 15 miljoen per jaar) en het Rijk heeft éénmalig een bedrag van 38 miljoen in fonds gestort.

5

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

Zoals aangegeven in het AR-rapport zijn 17 garanties niet in de begroting 1995 opgenomen. Onderstaand worden deze weergegeven. Daarbij is het uitstaand risico ultimo 1995 vermeld (bedragen in miljoenen).

Departement	Naam garantieregeling	Uitstaand risico ultimo 1995
OCW	- Instellingen art. 100 Wet Onderwijsverzorging	pm*
	- Schulden Ned. Interd. Demografisch Instituut	pm*
	- Schulden Ned. Kastelenstichting	0**
	- Schulden Ned. Kastelenstichting	0,15***
	- K.U. Nijmegen	0***
	- ITC Enschede	0,25***
	- K.U. Brabant	pm****
	- ABP t.b.v. B2- en B3-instellingen	
VROM	- Huisvestingscie. Milieuraportage	0,97

Departement	Naam garantieregeling	Uitstaand risico ultimo 1995
Financiën	– Vrijwaring St. toezicht Effectenverkeer	pm*****
EZ	– Werkloosheidsuitkeringen NMI	0
LNV	– Herinrichtingscie. Oost-Groningen	0
	– Reconstr.cie. Midden-Delfland	0
	– Proefstation Varkenshouderij	0
VWS	– Aansprakelijkheid ziekenfondsraad	nihil*****
	– Maatschap Gynaecologie	1,3
	– Ziektekosten pupillen	0

* De garanties aan verzorgingsinstellingen krachtens art. 100 van de Wet op de Onderwijsverzorging respectievelijk aan het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut houden een aansprakelijkheid in voor eventuele schulden bij liquidatie. Daar tegenover staat een recht van de Staat op eventuele positieve saldi bij liquidatie, voor zover deze saldi zijn ontstaan uit rijksbijdragen. Het uitstaand risico is gegeven de onbekende situatie bij eventuele liquidatie niet te kwantificeren. Het feitelijk risico wordt geschat op nihil.

** Tot een feitelijke garantie voor schulden van de Nederlandse Kastelenstichting, bij wet in 1945 in het leven geroepen, is het nooit gekomen. Inmiddels is een voorstel van wet tot intrekking van deze garantie door de Kamer aangenomen.

*** Het risico voor de uitstaande garanties aan de KU Nijmegen (per ultimo 1995: pro resto f 150 000,-), het Internationaal Opleidingscentrum voor Luchtkartering (ITC) Enschede (per ultimo 1995: pro resto nihil) en de KU Brabant (per ultimo 1995: pro resto f 250 000,-) wordt ingeschat op nihil.

**** De genoemde garantie van de Staat aan het ABP heeft betrekking op de betaling van pensioenpremies door instellingen (onderwijsverzorging, onderwijskoepels etc.) uit hoofde van artikel N2 van de oude ABP-wet. Voor betalingen uit hoofde van deze garantie is tot en met de begroting 1994 een afzonderlijk begrotingsartikel aangehouden. Met de begroting van 1995 is aan de Kamer meegedeeld dat dit artikel vervalt, gelet op het geringe materiële belang hiervan. ***** Er is tot op heden door de Stichting Toezicht Effectenverkeer geen beroep gedaan op de door de Staat verleende vrijwaring ter zake van mogelijk uit de toezichtstaak voortvloeiende aansprakelijkheidsclaims.

***** Volgens de Ziekenfondswet (art. 73a) staat de overheid garant voor het vergoeden van zorg aan ziekenfondsverzekerden indien het ziekenfonds niet langer aan zijn verplichtingen kan voldoen. In de praktijk is de kans op betaling door de overheid echter nihil vanwege de minimale reservevereisten van ziekenfondsen, de vrijheid van ziekenfondsen om de nominale premie vast te stellen en het preventieve toezicht op ziekenfondsen door de Commissie Toezicht Uitvoeringsorganen van de Ziekenfondsraad.

6

Welk soort doeltreffendheids- en kwaliteitskengetallen over garanties zal in de begroting worden opgenomen, gezien het feit dat de informatie over garanties in de begroting 1995 op onderdelen volgens de Algemene Rekenkamer te wensen overliet? (blz. 25–26)

Ten aanzien van het presenteren van kengetallen in de begrotingen wordt een stapsgewijze invoeringsstrategie gevolgd. Eerst lag de nadruk op ramingskengetallen. Bij de begrotingsvoorbereidingen 1997 en 1998 lag het accent op het ontwikkelen van doelmatigheidskengetallen. In het kader van de begrotingsvoorbereidingen 1999 is vervolgens een behoedzame stap gezet ten aanzien van het ontwikkelen van doeltreffendheidskengetallen. Deze laatste pogingen hebben overigens (nog) geen betrekking op garanties en garantieregelingen. Het ontwikkelen van doeltreffendheids- en kwaliteitskengetallen is niet eenvoudig, en een zaak van lange(re) adem. Het streven is er echter op gericht om deze kengetallen ook voor garanties en garantieregelingen te ontwikkelen.

7

Hoe kan volgens de regering het best rekening worden gehouden worden met de mogelijke gevolgen van conjunctuurschommelingen voor de budgettaire ramingen ten aanzien van garanties? (blz. 2)

Ex-ante is het vaak niet goed mogelijk om de gevolgen van conjunctuurschommelingen expliciet te kwantificeren in de budgettaire ramingen ten aanzien van garanties. Daar waar dit redelijkerwijs wel mogelijk is, wordt in de ramingen al zoveel mogelijk rekening gehouden met de conjunctuur.

8

Op welke termijn zullen de eisen aan de informatievoorziening bij de aanvraag van een garantie in overeenstemming worden gebracht met de Algemene wet bestuursrecht? Wat is het oordeel van de regering over de suggestie van de Rekenkamer om dit te regelen in de departementale kaderwetten op grond waarvan subsidies en garanties worden verstrekt? (blz. 31)

De invoering van de Awb is een intensief proces van voorlichting en opleiding geweest, dat onder coördinatie van de minister van Justitie heeft plaatsgevonden. Alle betrokken departementen hebben de afgelopen jaren de nodige maatregelen genomen om ervoor zorg te dragen dat (ook) de derde tranche van de Awb tijdig (dus op 1 januari 1998) kon worden ingevoerd. Ik ga er dan ook van uit dat de eisen die thans aan de informatievoorziening bij de aanvraag van garanties gesteld worden, voor zover die uit de derde tranche van de Awb voortvloeien, zijn doorgevoerd.

Voor de goede orde en met het oog op de door de Rekenkamer onderzochte garanties merk ik nog wel op dat de bepalingen van de Awb niet van toepassing zijn op subsidies die voor de inwerkingtreding van de derde tranche van de Awb zijn verleend of vastgesteld. Bovendien zijn niet alle garanties zonder meer als subsidies aan te merken. Voor zover dat niet het geval is, is het subsidie-onderdeel van de derde tranche niet van toepassing. Verder bevat de Awb nogal wat «kan»-bepalingen, waardoor niet zonder meer de Awb-bepalingen die betrekking hebben op informatieverstrekking van toepassing zijn.

Wat betreft de suggestie van de Rekenkamer om de eisen die aan de informatievoorziening bij de aanvraag van een garantie moeten worden gesteld te regelen in de departementale kaderwetten inzake subsidies, merk ik op dat dat zinvol kan zijn als die eisen kunnen gelden voor het merendeel van de subsidie- en garantieregelingen die onder zo'n kaderwet vallen. Indien dat niet het geval is, is er maatwerk nodig en zullen de te stellen eisen – zo nodig aanvullend – in de afzonderlijke subsidieregelingen of in de subsidievoorwaarden moeten worden opgenomen.

9

Is het Ministerie van Financiën betrokken geweest bij het verlenen van de twaalf risicovolle garanties? Zo ja, hoe konden deze garanties verstrekt worden zonder dat volledig werd voldaan aan het rijksbrede beleid inzake garanties? (blz. 32).

Het beheer over de begroting van ieder afzonderlijk departement is primair een verantwoordelijkheid van de betreffende minister (zie ook artikel 16 en artikel 20 van de CW). Dit brengt met zich mee dat het primair de taak is van de verantwoordelijke ministers om erop toe te zien dat garanties voldoen aan het rijksbrede beleid dat hieromtrent is geformuleerd.

10

Welke acties zal de regering ondernemen (bijvoorbeeld in voornoemde kaderwetten) om in de toekomst meer mogelijkheden te hebben om het risico op uitbetaling te beperken? (blz. 34).

Garantieregelingen zijn er – evenals subsidieregelingen – niet in eerste instantie op gericht om (het risico van) gebruik te beperken. Bij subsidies is dat zonder meer evident. De overheid is daarbij onder bepaalde voorwaarden juist bereid financiële middelen om niet aan derden beschikbaar te stellen en zal het gebruikmaken van een subsidieregeling vanuit de na te streven beleidsdoelstellingen eerder stimuleren. Voor zover beperking uit budgettair oogpunt noodzakelijk is, worden daarvoor instrumenten als subsidieplafonds gehanteerd of worden de criteria zodanig aangescherpt dat bijvoorbeeld het aantal rechthebbenden kan worden beperkt. Voor garantieregelingen met betrekking tot de (semi-)collectieve sector geldt dit evenzeer. Het subsidiekaracter is daarbij immers sterk aanwezig.

Bij marktgaranties wordt beheersing primair nagestreefd door een selectief acceptatiebeleid, door het in rekening brengen van een gemiddeld kostendekkende risicopremie en door risicodeling met andere garantieverstrekkers (banken). Wanneer eenmaal een garantie is verstrekt, heeft de overheid in het algemeen weinig invloed op de voor haar externe factoren die in individuele gevallen leiden tot het doen van een beroep op de garantie. Ook hier geldt weer dat er voldoende maatregelen getroffen moeten worden om te voorkomen dat tot onrechtmatige uitbetaling wordt overgegaan. Door het stellen van de juiste voorwaarden en het toepassen van die voorwaarden heeft de overheid in principe voldoende mogelijkheden om onrechtmatige uitbetaling van garanties te voorkomen.

11

Hoe kan een oordeel over de doelmatigheid van de garanties worden gegeven zonder dat inzicht bestaat in de uitvoeringskosten in verband met garanties? (blz. 37–38).

Indien geen inzicht bestaat in de uitvoeringskosten of de tijdsbesteding van een productieproces, is het inderdaad moeilijk om een gefundeerd oordeel te geven over de doelmatigheid daarvan. Zoals uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt, bestaat bij de meeste ministeries wel een globaal inzicht in de eigen uitvoeringskosten.

12

Waarom worden bij de garantieregelingen die gericht zijn op ondernemingsfinanciering geen nadere eisen gesteld aan de aanwending van het krediet dat door de Staat wordt gegarandeerd? Kan het in de praktijk voorkomen dat een gegarandeerde lening voor heel andere uitgaven of investeringen wordt gebruikt dan was aangegeven bij de aanvraag van de lening? Hoe vindt de controle daarop plaats, zowel bij de regelingen die zich richten op Nederlandse bedrijven als bij Oost-Europese bedrijven?

Hoe kijkt de regering tegen het gebruik van gegarandeerde leningen voor het sluiten van een bedrijf en de bekostiging van een afvloeiingsregeling aan, zoals in een geval onder de Regeling Bijzondere Financiering is gebeurd? Welke mogelijkheden zijn er om een gegarandeerde lening terug te vorderen van bedrijven indien deze niet conform het ondernemingsplan wordt besteed? (blz. 41–48)?

Het feit dat bij de Regeling Bijzondere Financiering geen nadere eisen aan de aanwending van de door de Staat gegarandeerde leningen worden gesteld, houdt verband met de doelstelling van deze regeling, met name het oplossen van knelpunten op de kapitaalmarkt voor bedrijven. Deze doelstelling komt tot uitdrukking in de formulering van de garantieregeling BF, waarin is opgenomen dat garanties alleen worden verstrekt in het geval dat de kredietaanvrager niet anderszins op aanvaardbare condities in zijn vermogensbehoefte kan voorzien. Het staats-gegarandeerde krediet dient dus altijd een aanvullend karakter te hebben,

d.w.z. aanvullend op het aanbod op de reguliere kapitaalmarkt. Iedere kredietaanvraag onder de regeling BF wordt op aanvullendheid getoetst, zowel door de intermediair (de Nationale Investeringsbank) als door de Staat. In die zin is de regeling wel degelijk doelgericht. Binnen de regeling BF wordt een onderscheid gemaakt tussen «gewone» kredieten, de zogenaamde B-kredieten, die in de regel als sluitstuk dienen van de totale financieringsbehoefte van een onderneming waarin andere vermogensverschaffers vanwege het hoge risicogehalte niet op passende wijze kunnen voorzien. Indien aanwezig worden zekerheden genomen. De vooruitzichten van het desbetreffende bedrijf dienen de verwachting te wettigen dat het in bedrijfseconomisch opzicht levensvatbaar is, wat ondermeer inhoudt dat het in principe rendabel en goed geleid is danwel op korte termijn rendabel en goed geleid te maken is. Anderzijds worden achtergestelde, zogenaamde AA-kredieten verstrekt ter versterking van het risicodragend vermogen. Hiervan dient een kredietgenererende werking uit te gaan. Dat wil zeggen dat het te verstrekken AA-krediet de basis vormt voor de verdere invulling van de financieringsbehoefte c.q. dat de overige financiers zich bereid hebben verklaard additionele faciliteiten te verstrekken. Minimaal dienen de bestaande faciliteiten ongewijzigd te worden gecontinueerd. Ondernemingen die in aanmerking willen komen voor een AA-krediet moeten in de kern gezond en goed geleid zijn met blijvende mogelijkheden tot rendement. Tevens dient het eigen vermogen in de regel minstens 20% van het balanstotaal uit te maken. Circa 90% van het aantal garanties dat in de periode 1990–1995 is afgegeven onder de regeling BF heeft betrekking op AA-kredieten. Omdat een krediet onder de regeling BF (zowel B als AA) verstrekt wordt aan de onderneming en daarbij deel uitmaakt van de gehele ondernemingsfinanciering, waarbij ook derden-financiers zijn betrokken, betekent dit dat in de praktijk niet traceerbaar is welke gulden voor welke investering wordt aangewend. In dit verband is het van belang dat bijvoorbeeld in verband met de eis dat een onderneming goed geleid is – en blijft, zonodig nadere voorwaarden gesteld kunnen worden bij het verstrekken van een BF-krediet, zoals de instelling van een adequate Raad van Commissarissen.

Ondanks een grondige kredietbeoordeling waarbij het ondernemingsplan en vooruitzichten een belangrijke plaats innemen, kunnen zich tijdens de doorgaans relatief lange looptijd van een krediet omstandigheden voordoen die aanleiding vormen de (investerings)plannen te herzien. Er worden geen kredieten verstrekt met de bedoeling een bedrijf te sluiten of een afvloeiingsregeling te bekostigen. Het beëindigen of herstructureren van bepaalde activiteiten kan echter wel onderdeel uitmaken van een ondernemingsplan dat gericht is op de continuïteit van het geheel, waarmee een onderneming in aanmerking kan komen voor een BF-krediet. Uit de in 1996 gepubliceerde evaluatie blijkt dat de kredietverstrekking onder de Regeling BF over het algemeen een positief effect op de werkgelegenheid heeft.

Bij verstrekking van een krediet onder de regeling BF worden voorwaarden gesteld. Indien niet aan deze voorwaarden voldaan wordt, is het krediet in beginsel opeisbaar. In de praktijk is het na verstrekking van een achtergestelde financiering veelal niet mogelijk deze terug te vorderen zonder de continuïteit van de onderneming in gevaar te brengen. Het achtergestelde karakter brengt met zich mee dat in zo'n geval de niet-achtergestelde crediteuren eerst dienen te worden voldaan. Overigens wordt zoveel mogelijk gestreefd naar het herstellen van een geconstateerde afwijking van de voorwaarden, waardoor opeising slechts bij hoge uitzondering plaatsvindt.

De kredieten onder de Investeringsfaciliteit MOE aan Oost-Europese bedrijven worden verstrekt door De Nationale Investeringsbank (NIB). De NIB doet het kredietonderzoek en beheert de verstrekte kredieten. Evenals BF-kredieten gaat het hier om ondernemingsfinanciering. Ten aanzien van

de (controle op de) besteding geldt hetzelfde als hiervoor over BF-kredieten is opgemerkt. Jaarlijks wordt verslag uitgebracht over de gang van zaken bij de desbetreffende Oost-Europese ondernemingen en de stand van zaken met betrekking tot de verstrekte kredieten.

13

Wist het Ministerie van Financiën bij het besluit de drie in het rapport bedoelde ondernemingen in het kader van de Regeling Bijzondere Financiering een gegarandeerde lening te verstrekken dat niet geheel aan de voorwaarden was voldaan? Zo ja, wat waren de overwegingen om toch de lening te verstrekken? Kan aangegeven worden bij hoeveel van de jaarlijks te verstrekken leningen onder de Regeling Bijzondere Financiering afgeweken wordt van de voorwaarden? (blz. 42).

Met betrekking tot het bedoelde geval van aanwending door een metaalbewerkingsbedrijf van een krediet voor onder meer een afvloeiingsregeling geldt dat dit een voorbeeld is van een B-krediet. Het ministerie van Financiën en andere betrokken departementen waren terdege op de hoogte van de omstandigheden waarmee het bedrijf te maken had en onderschreven de strategie gericht op het aanpassen van de organisatie aan gewijzigde omstandigheden. Het verstrekte B-krediet was bedoeld voor overbrugging van een relatief korte periode met een tekort aan liquiditeit, met het perspectief dat de onderneming op korte termijn rendabel was te maken. Het krediet is conform het betalings-schema afgelost. Bij het bouw- en projectontwikkelingsbedrijf dat als gevolg van de balansversterking met behulp van een AA-krediet in staat werd gesteld om onder meer bouwgrond aan te kopen in Nederland en Duitsland merkte de Algemene Rekenkamer op dat het niet alleen ging om een algemeen economisch belang in Nederland. Bij de kredietverlening in het kader van de regeling Bijzondere Financiering geldt met betrekking tot het belang van de Nederlandse economie als eerste vereiste dat de onderneming in Nederland gevestigd moet zijn. Het andere criterium is dat sprake moet zijn van handhaving of uitbreiding van de activiteiten in Nederland. Aangezien in het bedoelde geval duidelijk was dat het merendeel van de activiteiten in Nederland zou plaatsvinden en het een Nederlandse onderneming betreft, kon worden geoordeeld dat het belang van de Nederlandse economie in voldoende mate was gediend met de kredietverlening. De regeling Bijzondere Financiering dient om voor bedrijven knelpunten op de kapitaalmarkt op te lossen. Zij wordt verstrekt aan ondernemingen die niet anderszins op aanvaardbare condities in hun vermogensbehoefte kunnen voorzien. Alle te verstrekken kredieten in het kader van de regeling Bijzondere Financiering worden aan de genoemde criteria en voorwaarden getoetst. Van de bestaande voorwaarden wordt niet afgeweken.

14

Voor de Investeringsfaciliteit Midden- en Oost-Europa kunnen alleen rendabele en goed geleide bedrijven in aanmerking komen voor een gegarandeerde lening. Het Ministerie van EZ lijkt er desalniettemin van uit te gaan dat geen van de Oosteuropese bedrijven aan zijn rente- en aflossingsverplichtingen zal voldoen. Dit blijkt volgens de Rekenkamer uit de jaarlijkse reservering die dit ministerie doet op een rekening courant bij de Rijkshoofdboekhouding ad 150% van het gegarandeerde deel van de hoofdsom van de gegarandeerde leningen. Hoe is dit te rijmen? (blz. 44).

Een nuancering is hier op zijn plaats. Niet alleen goed geleide en rendabele bedrijven, maar ook bedrijven die binnen afzienbare tijd goed geleid en rendabel te maken zijn komen namelijk in aanmerking voor een gegarandeerde achtergestelde lening. Bij de start van de faciliteit was het risico dat werd gelopen op de achtergestelde leningen in redelijkheid niet

in te schatten. Om die reden en met medewerking van de minister van Financiën is indertijd besloten om op een rekening-courant bij de Rijkshoofdboekhouding een reservering te doen voor het gehele bedrag waarvoor EZ borg staat. EZ staat – naast de hoofdsom – tevens voor verschuldigde doch nog niet betaalde rente tot een maximum van 150% van de hoofdsom. Jaarlijks wordt bezien of het reserveerde bedrag een juiste omvang heeft. Hierbij wordt o.a. rekening gehouden met de gedane aflossing op achtergestelde leningen.

15

Is de Investeringsfaciliteit Midden- en Oosteuropa in de loop van 1997 nog geëvalueerd, en is daarbij nog aandacht besteed aan de doelgerichtheid van de regeling? Zo ja, wat was de uitkomst? (blz. 44).

Recent is de evaluatie van de Investeringsfaciliteit Midden- en Oosteuropa afgerond waarbij ook expliciet aandacht gevraagd is voor de dekking van het risico door de Staat. Hieruit bleek dat niet eenduidig is aan te geven hoe hoog de dekking van het risico moet zijn. Wel is duidelijk dat gezien het karakter van de verstrekte kredieten en de hoge landenrisico's in de regio het om een betrekkelijk hoge dekking gaat. De minister van Economische Zaken heeft gezien het voorgaande besloten om in 1999 de reservering op de rekening-courant opnieuw op haar realiteitsgehalte te bezien.

In de evaluatie is ook aandacht besteed aan de doeltreffendheid van de regeling. De conclusie luidt dat de faciliteit heeft bijgedragen aan de totstandkoming van additionele investeringen. Meer dan de helft van de investeringen waarvoor een krediet is verstrekt zou helemaal niet zijn gedaan zonder krediet, terwijl in de overige gevallen de investering zonder krediet kleiner zou zijn uitgevallen.

16

Hoeveel hebben de garanties met betrekking tot de goederenspoorlijn West-Suriname en de pijpleiding tussen de Nieuwe Waterweg en het Noordzeekanaal de Staat in totaal gekost? En hoeveel zullen zij de Staat nog gaan kosten? Zijn er mogelijkheden om deze kosten omlaag te brengen?

De garanties aan Suriname hebben sinds 1984 circa 75 miljoen gekost. Zij gaan de Staat niets meer kosten, daar de garantie niet meer loopt. Het bedrag is overigens in mindering gebracht op de ter beschikking gestelde middelen bij het ontwikkelingssamenwerkingsverdrag uit 1975. Aangezien de garantie niet meer loopt, zijn er ook geen mogelijkheden om de kosten van deze garantie omlaag te brengen.

17

Zal de regering de garantieregelingen evalueren? Zo ja, welke aspecten van het garantieverleningsproces zullen daarbij worden onderzocht? (blz. 47).

Bij alle beleid, ook t.a.v. garanties en garantieregelingen, is evalueren een vast onderdeel van de beleidscyclus. De evaluatie kan betrekking hebben op zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit (zie o.a. artikel 17 van de Comptabiliteitswet en het Besluit Taak FEZ). Voorgeschreven is dat elk beleidsterrein minimaal eens in de vijf jaar geëvalueerd dient te worden. Op dit moment zijn er recent enkele evaluaties naar garanties afgerond, en zullen er binnenkort enkele evaluaties naar garanties gestart worden. Bij het ministerie van Economische Zaken bijvoorbeeld is in het afgelopen jaar de Investeringsfaciliteit Midden- en Oost-Europa geëvalueerd. Het betreft een externe ex post evaluatie ten aanzien van doelbereik en doelmatigheid van de uitvoering. Het ministerie van Economische Zaken

evalueert overigens alle financiële instrumenten, waaronder garantie-regelingen, eens in de vijf jaar en heeft toegezegd de doelen van de instrumenten zoveel mogelijk in toetsbare termen te zullen formuleren. Verder bestaat bij Financiën het voornemen de exportkredietverlening te evalueren.

De ministeries van Defensie, Verkeer en Waterstaat en Binnenlandse Zaken hebben aangegeven een terughoudend beleid te zullen gaan voeren ten aanzien van garanties. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voert een beleid van afbouw van garanties.

18

Sinds het verschijnen van het onderzoek van de Rekenkamer is tenminste één nieuwe garantie van kracht geworden, namelijk een kredietverzekeringsfaciliteit van f 250 mln. voor kortlopende export-transacties op Indonesië (brief van de ministers van Financiën en EZ d.d. 29 april 1998, kenmerk EKI/285). Is bij de vormgeving van deze garantie rekening gehouden met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer? Hoe is het risico ingeschat dat deze garantie tot uitbetaling zal komen? Welke andere nieuwe garanties en garantieregelingen zijn sinds de inventarisatie door de Algemene Rekenkamer tot stand gekomen, en welk uitstaand risico is daarmee gemoeid? (blz. 48)

De herverzekeringsfaciliteit van f 250 mln. voor kortlopende transacties op Indonesië is geen nieuwe garantie. Het betreft de specifieke invulling en wel met betrekking tot Indonesië van het sinds jaar en dag bestaande algemene herverzekeringsinstrumentarium ten aanzien van exportkredieten. Gezien de bijzondere omstandigheden in Indonesië is de Kamer daarvan per brief d.d. 20 april jl. mededeling gedaan. Uitgangspunt bij het verzekeringsinstrumentarium is dat slechts transacties waarvan het betalingsrisico aanvaardbaar wordt geacht, worden herverzekerd. Dit wordt mede bepaald door de voorwaarden waaronder herverzekering plaatsvindt. In dit specifieke geval zijn aan de herverzekering onder andere de volgende voorwaarden verbonden. De Staat draagt 80% van het risico en de exporteur de resterende 20%. Ook is opgenomen dat uitkering van een eventuele schade voor rekening van de Staat pas na 12 maanden plaatsvindt. Bij de acceptatie van transacties in herverzekering worden voorts garanties van de Indonesische overheid, centrale bank of geselecteerde kredietwaardige banken verlangd. Mede gezien de kortlopende betalingstermijn van 3 maanden is een effectieve risicobeheersing mogelijk. Ten slotte is de faciliteit gekoppeld aan de implementatie van het aanpassingsprogramma dat Indonesië met IMF is overeengekomen. Transacties waarvan op voorhand de verwachting is dat deze in de toekomst tot schade zullen leiden, worden niet in herverzekering genomen. Het antwoord op de vraag welke andere nieuwe garanties en garantieregelingen tot stand zijn gekomen, luidt dat dit er geen zijn. Tot slot teken ik voor de goede orde aan dat de in 1997 ingevoerde Regeling Herverzekering Investerings 1997 een samenvoeging vormt van de Wet Herverzekering Investerings 1969 en de Tijdelijke Regeling Herverzekering Investerings Oost-Europa.

19

Is het mogelijk reeds in de begroting 1999 informatie over het werkelijke risico dat een garantie tot uitbetaling komt op te nemen, waarbij de Algemene Rekenkamer wijst op het nut van ervaringsgegevens, het inzetten van actuariële deskundigheid en risicomangement? (blz. 50).

Naar mijn oordeel moet onderscheid gemaakt worden tussen twee soorten garanties. Bij een omvangrijk aantal gelijksoortige garanties is voor het geheel van die garanties van het werkelijk risico een redelijk

goede inschatting te maken op basis van ervaringsgegevens en actuariële deskundigheid (wet van de grote aantallen). In die gevallen komt het werkelijk risico dat in een jaar naar verwachting wordt gelopen tot uitdrukking in het kasbedrag dat wordt geraamd. Het gerealiseerde kasbedrag in de financiële verantwoording geeft het daadwerkelijk gelopen (gerealiseerde) risico weer. Voor deze categorie garanties geeft deze informatie, samen met de informatie over het maximaal uitstaande risico, naar mijn oordeel voldoende inzicht in het budgettaire beslag dat deze garanties nu of in de toekomst kunnen leggen. Immers, als bij een begrotingsartikel een kasbedrag van 20 is opgenomen en uit de toelichting blijkt dat het uitstaand risico gemiddeld in het jaar 1000 bedraagt (totaal uitstaand verplichtingenbedrag), dan kan daaruit worden afgeleid dat het werkelijke (geraamd) risico zo'n 2% bedraagt. Deze informatie is in het algemeen aan de begroting te ontleen.

Anders ligt het bij incidentele en specifieke garanties, die vaak van grote omvang zijn. Ervaringsgegevens zijn daarbij niet voor handen, de wet van de grote aantallen doet geen opgeld en dus is het heel moeilijk vooraf in te schatten wat het werkelijk risico is. De suggestie van de Rekenkamer om bij wijze van risicomanagement factoren te identificeren en te monitoren die van invloed zijn op de kans dat een garantie tot uitbetaling komt (de Rekenkamer geeft daarbij als voorbeeld de factor economische recessie in het geval van marktgaranties) komt nogal theoretisch over. Dergelijke (externe) factoren zijn in het kader van het garantiebeleid niet te beïnvloeden. Het identificeren en monitoren van dergelijke factoren heeft dan niet zoveel zin; het leidt slechts tot verhoging van de beheerskosten van de garanties. Vanzelfsprekend kan het wel zinvol zijn om de factoren die wèl door de ontvanger van de garantie zijn te beïnvloeden, te identificeren en te monitoren.

Van belang is verder dat er voldoende budgettaire ruimte is of vrijgemaakt kan worden om de uit de garantieverplichtingen voortvloeiende aanspraken in een jaar te kunnen voldoen.

20

Ondersteunt de regering het standpunt van de Algemene Rekenkamer dat er beleid dient te komen op grond waarvan het totale garantievolume in de loop van de tijd omlaaggebracht zal worden? Zo ja, welk beleid staat de regering voor ogen om dit te realiseren? Beschouwt de regering deze aanbeveling als een inspanningsverplichting of als een resultaatverplichting? Indien de regering het als een inspanningsverplichting ziet, zou het verstandig zijn daarvoor ook daadwerkelijke streefcijfers af te spreken? Is de regering bereid en in staat een dergelijke concrete aanpak gestalte te geven? (blz. 50–51).

De regering zal steeds per beleidsterrein een specifieke afweging maken inzake de optimale omvang van het garantieplafond. Soms zal als beleid gelden het handhaven of zelfs het uitbreiden van machtiging tot het verlenen van garanties en soms zal een beleid van afbouw van bestaande garanties, bijvoorbeeld in verband met (te) grote risico's, meer in de rede liggen. De bedrijfseconomische afweging bepaalt uiteindelijk het beleid.

21

Op welke termijn zal de door de Minister van Financiën toegezegde handleiding waarin aandacht wordt besteed aan diverse aspecten van het beheer van garanties, beschikbaar zijn? (blz. 51).

In mijn reactie op de bevindingen de Rekenkamer heb ik aangegeven na te zullen gaan of via een handleiding voor garantieverlening de van belang zijnde uitgangspunten en criteria overzichtelijk en handzaam in de rijksdienst kunnen worden uitgedragen.

Aan dit onderzoek kon tot nog toe geen prioriteit worden gegeven. Ik verwacht hierover binnenkort duidelijkheid te hebben. Als de conclusie luidt dat een dergelijke handleiding zinvol kan zijn, zal ik ernaar streven de handleiding voor het eind van het jaar beschikbaar te hebben.

22

Waarom is de Minister van Justitie van mening dat het beleidsinstrument garantie blijvend de voorkeur geniet boven andere beleidsinstrumenten als leningen of subsidies? (blz. 52).

Uit de weergave van het standpunt van het Ministerie van Justitie kan de indruk ontstaan dat Justitie van mening is dat het beleidsinstrument garanties in zijn algemeenheid de voorkeur geniet boven leningen of subsidies. Conform het nieuwe regeringsbeleid past het ministerie van Justitie in nieuwe beleidsvoorstellen het garantie-instrument niet meer toe. In de brief aan de Algemene Rekenkamer is echter aangegeven dat voor de twee in het onderzoek betrokken beleidsterreinen van Justitie (Procesrisico's Faillissementscuratoren en Bouwleningen Justitiële Jeugdinrichtingen) de bestaande garanties blijvend de voorkeur genieten boven andere beleidsinstrumenten, omdat deze op beide terreinen hiertoe bij uitstek geschikt zijn.