

Vergaderjaar 1998–1999

25 945

Garanties van het Rijk

Nr. 5

¹ Samenstelling:

Leden: Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Hillen (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Van Heemst (PvdA), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, Th.A.M. Meijer (CDA), De Haan (CDA), Wagenaar (PvdA), Van den Akker (CDA), Van Beek (VVD), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Vendrik (GroenLinks), Remak (VVD), Weekers (VVD), Kuijper (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), Feenstra (PvdA), Schutte (GPV), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Dok-van Weele (PvdA), Rietkerk (CDA), O.P.G. Vos (VVD), Hamer (PvdA), Reitsma (CDA), Rabbæ (GroenLinks), Van Blerck-Woordman (VVD), Geluk (VVD), Smits (PvdA), De Vries (VVD) en Balemans (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Reitsma (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Van Gijzel (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), Balkenende (CDA), Vendrik (GroenLinks), Bos (PvdA), Remak (VVD), Wijn (CDA) en Kuijper (PvdA).
Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Verburg (CDA), Harrewijn (GroenLinks), Smits (PvdA), Duijkers (PvdA), Koenders (PvdA), Balemans (VVD), Van Oven (PvdA), Schimmel (D66), Hofstra (VVD), De Wit (SP), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Hoekema (D66), Van Walsem (D66), Wilders (VVD), Dankers (CDA), Hillen (CDA), Blok (VVD), Weekers (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Rabbæ (GroenLinks), Van Dok-van Weele (PvdA), Hessing (VVD), Van den Akker (CDA) en Timmermans (PvdA).

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 22 maart 1999

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissie voor Financiën² hebben op 3 februari 1999 overleg gevoerd met minister Zalm van Financiën over het **rapport van de Algemene Rekenkamer «Garanties van het Rijk»** (25 945).

Van het gevoerde overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **Duijkers** (PvdA) vond het antwoord op de vraag over risico-beheersing bij garantieverlening niet helemaal duidelijk. Kan de minister daar nog eens op ingaan? Hoe kan daar zorgvuldiger mee worden omgegaan?

Een ander punt dat mevrouw Duijkers onder de aandacht wilde brengen, was de beperkte controlebevoegdheid van de Algemene Rekenkamer. Zij had de indruk dat daarmee ook de controlemogelijkheden van de Tweede Kamer werden beperkt. Het gaat bij garanties dikwijls om grote bedragen, met name in de zorgsector. Hoe kan de controlefunctie van de Algemene Rekenkamer op dit punt worden uitgebreid?

De heer **Stroeken** (CDA) stelde vast dat de minister van Financiën een bijzondere verantwoordelijkheid heeft op het punt van garanties, omdat alle garanties onder voorafgaand toezicht van de minister van Financiën vallen. Toch constateert de Rekenkamer dat 55 van de 122 onderzochte garanties niet onder het voorafgaand toezicht vielen, althans dat de documentatie daarover ontbrak. Welke maatregelen wil de minister nemen om recht te doen aan het voorafgaand toezicht? De Rekenkamer constateert tevens dat 17 garanties niet waren opgenomen in de begrotingsstukken van de desbetreffende departementen. Kan de minister de garantie geven dat dit voortaan wel gebeurt? Voorts constateert de Rekenkamer dat zij in veel gevallen niet in staat is om te onderzoeken in hoeverre de ontvangers van de garanties zich aan de bepalingen houden. De regering heeft nog altijd niet de vraag beantwoord of de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer moeten worden uitgebreid. Is de regering voornemens om voor privaatrechtelijke personen accountants-

bureaus in te schakelen? Kortom, wanneer komt er duidelijkheid over de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet?

De vraag is of het inzetten van het garantie-instrument wel adequaat is. Kan het doel niet beter worden bereikt met andere instrumenten, zoals lening, subsidie of deelneming? Is de regering van plan om hiervoor met een beleidsnotitie te komen? Kan de minister aangeven hoe en in welke mate de door de Rekenkamer gewenste risicobeperking bij het verlenen van garanties mogelijk is? Is het niet zinvol om de risico's op de markt te laten dekken? Zijn garanties wel altijd doelmatig? Ziet de minister mogelijkheden om de doelmatigheid van financiële bindingen te verbeteren door het introduceren van kengetallen?

Mevrouw **Remak** (VVD) vond het van groot belang dat garanties worden opgenomen in de begroting. Uit het rapport van de Rekenkamer blijkt dat 17 van de 144 garanties niet in de begroting waren opgenomen. In dit verband is de vraag van belang hoe de stand van zaken is bij de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet. Een andere vraag is of de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer niet moeten worden uitgebreid. Ook zette mevrouw Remak vraagtekens bij het garantie-instrument. Zijn er geen andere instrumenten om hetzelfde doel te realiseren?

De heer **Vendrik** (GroenLinks) vond dat de Algemene Rekenkamer haar nut bewees met dit rapport. Uit het rapport blijkt onder andere dat de controlebevoegdheid van de Rekenkamer op bepaalde grenzen stuit. Is het niet noodzakelijk om de taken en de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer uit te breiden?

De algemene conclusie van het rapport van de Algemene Rekenkamer is dat er weinig duidelijkheid bestaat over de beleidsmatige inzet van het instrument garanties. Het uitstaand risico was eind 1995 190 mld. De Rekenkamer constateert dat er weinig duidelijkheid is over het inzetten van het instrument garanties. De heer Vendrik vond dat bijzonder verontrustend. Als er geen duidelijke criteria zijn, kan ook niet worden getoetst of een garantie zin heeft. Wanneer wordt het instrument garanties ingezet? Wat zijn de criteria?

Het ministerie van Financiën heeft een toezichthoudende rol op garantieverlening. De heer Vendrik had echter begrepen dat dit in een aantal gevallen niet is gebeurd. Hij had de indruk dat het kwam omdat er weinig beleid is op het gebied van garanties. Wat denkt de minister hieraan te doen?

De heer **Van Walsem** (D66) had uit het rapport van de Rekenkamer begrepen dat ministeries in de toekomst terughoudend zouden moeten omgaan met garanties. Het uitstaande bedrag aan garanties was eind 1995 opgelopen tot 190 mld. De Rekenkamer heeft daarom voorgesteld om een afwegingskader te maken voor de inzet van beleidsinstrumenten, zoals garanties en subsidies. Wat is de mening van de minister hierover? Een ander punt dat de Rekenkamer aan de orde stelt, is het formuleren van toetsbare doelstellingen. Er moeten kengetallen komen voor doelmatigheid en kwaliteit en vervolgens moet het beleid worden geëvalueerd. Ook komt de Rekenkamer met het voorstel om een database op te stellen van de aangegane financiële verplichtingen c.q. bindingen. Wat is de houding van de minister hiertegenover?

De toezichthoudende taak van de inspectie rijksfinanciën lijkt enigszins tekort te schieten. Slechts twee ministeries hebben een eigen garantiebeleid op schrift gesteld. Geen enkel ministerie heeft criteria ontwikkeld voor de bepaling van de keuze. Ook wordt niet voldaan aan de voorschriften voor de rijksbegroting. Dat betekent een gebrekkige informatie aan de Kamer. Wat is het commentaar van de minister op deze punten?

Het antwoord van de minister

De **minister** wees erop dat het Rijk zich tot doel heeft gesteld om bepaalde doelstellingen te realiseren. Daarbij is het soms noodzakelijk om bepaalde beleidsinstrumenten, zoals subsidies, in te zetten. Dat wil nog niet zeggen dat er een expliciet subsidiebeleid is. Dat geldt ook voor garanties. Ze dienen een bepaald doel, maar ze zijn zeer ongelijksoortig. Ze variëren van garanties aan De Nederlandsche Bank in verband met leningen aan het IMF tot exportkredietgaranties. De minister had de indruk dat dit soort garanties eigenlijk betrekkelijk onomstreden waren, maar hij had er begrip voor dat er twijfels over waren vanuit de Kamer. Daarom wilde hij, mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de Rekenkamer, proberen om een beleidslijn op te stellen voor garantieverlening.

Het grote probleem bij garantieverlening is dat veel zaken niet via de markt zijn te verzekeren. Niemand zal bestrijden dat het juist is dat er een garantie van 40 mld. is voor ongevallen met een kerncentrale. Dat geldt ook voor deelnemingen van De Nederlandsche Bank in het IMF. Men komt bij de overheid terecht omdat het in de markt niet verzekeraar is. Exportkredietverzekeringen worden over het algemeen ook privaats geregeld. De Staat wordt alleen ingeschakeld als het gaat om exporten naar landen waar een bepaald politiek risico aan verbonden is. Het voordeel van garanties is dat ze vaak leiden tot aanzienlijke besparingen op de rijksuitgaven, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg en de woningbouw. Door garanties van het Rijk kunnen instellingen goedkoper lenen, waardoor er minder subsidies nodig zijn. Soms is een garantie dus bedoeld om te besparen op de kosten die anders van rijkswege zouden moeten worden gemaakt. Daar staat tegenover dat garanties ook regelmatig tot uitbetaling komen. De grootste post daarbij is de exportkredietverzekering. In het verleden zijn er regelmatig aanzienlijke bedragen uitgekeerd, maar tegenwoordig is er op dat punt een positief saldo bereikt.

De Algemene Rekenkamer schrijft in haar rapport dat het in de praktijk niet mogelijk blijkt om op grond van haar bevoegdheden de gelden tot aan de eindbestemming te volgen. De minister had echter ook uit het rapport opgemaakt dat de Rekenkamer bij dit onderzoek geen enkele belemmering heeft ondervonden en dat zij alle informatie heeft gekregen die zij wilde hebben. Zij blijkt met de huidige bevoegdheden dus toch een volledig onderzoek te kunnen verrichten. De minister wees erop dat de Rekenkamer natuurlijk ook altijd de mogelijkheid heeft om via het ministerie informatie op te vragen. Dat neemt niet weg dat er over deze kwestie wordt nagedacht. De minister kon wat dat betreft melden dat hij en de minister van Binnenlandse Zaken nu op één lijn zaten. De kwestie spitst zich nu vooral toe op uitgaven van de EU en op de specifieke uitkeringen aan gemeenten. Voordat er een definitief kabinetsstandpunt zal worden voorgelegd, zal het worden besproken met VNG en IPO. De minister hoopte voor het zomerreces met een standpunt te komen. Alle garantieverleningen vallen onder het voorafgaand toezicht. Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat er aanleiding is om de touwtjes wat strakker aan te trekken. De minister had zich daarom voorgenomen om meer informatie te verstrekken in de garantieoverzichten die aan de Tweede Kamer worden gestuurd, zodat de Kamer een beter inzicht krijgt. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende soorten garanties, zoals de exportkredietverzekering en garanties voor projecten. Ook zijn er nieuwe voorschriften ontworpen voor garanties die aan de departementen worden gestuurd. Het is de bedoeling dat er een checklist wordt opgesteld met daarop een aantal punten waaraan garanties aan moeten voldoen.

Het instrument van kengetallen is vaak bijzonder geschikt om doelmatigheid te toetsen, maar dat gaat niet altijd op voor garanties. De minister

dacht daarbij aan de garantie van 40 mld. voor ongevallen met een kerncentrale. Er moet van geval tot geval worden bekeken of het zinvol is om dat instrument in te zetten. Bij de woningbouw en de zorgsector is misschien wel aan te geven wat de betekenis van garanties is voor kostenbesparingen in de financieringslasten.

De zevende wijziging van de Comptabiliteitswet ligt bij de Algemene Rekenkamer. Daarin wordt een aantal dingen geregeld, zoals de uitbreiding van de mogelijkheid van het baten-lastenstelsel tot niet-agentschappen. Er is een aantal technische wijzigingen in opgenomen en er moest het een en ander worden geregeld voor de interne begrotingsreserve. Er is nog geen wijziging van de taken en bevoegdheden van de Rekenkamer in opgenomen. Het leek de minister verstandig om daar eerst met de Kamer over te spreken aan de hand van een notitie.

Het uitstaand risico voor garanties bedroeg eind 1995 circa 190 mld. Er is gebleken dat een klein percentage van de garanties veruit het grootste deel van het bedrag voor hun rekening nemen. De minister stelde daarom voor om de tien grootste op een rij te zetten in de notitie die hij de Kamer had toegezegd, zodat de Kamer daar een beter inzicht in krijgt.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Duijkers** (PvdA) kwam nog even terug op haar vraag over risicobeheersing. Neemt de minister het punt van risicoafdekking mee in de criteria voor het toekennen van garanties? Wordt er getoetst op risicobeperking?

De heer **Stroeken** (CDA) wees erop dat bij 55 van de 122 onderzochte garanties alle documentatie ontbrak en dat 17 garanties helemaal niet meer waren terug te vinden in de begroting. Dat vond de heer Stroeken wat onzorgvuldig, maar hij stelde het op prijs dat de minister voor de toekomst beterschap had beloofd.

Mevrouw **Remak** (VVD) waardeerde het dat de minister had toegezegd dat de verschillende garanties voortaan volledig worden weergegeven in de begroting. Zij wachtte de notitie over het garantiebeleid en de checklist af.

De heer **Vendrik** (GroenLinks) vond het van belang dat de notitie over garanties snel komt, niet zozeer om garantieverlening te beperken, maar om er meer duidelijkheid over te krijgen, met name ook voor exportkredietverzekeringen.

De heer **Van Walsem** (D66) vroeg de minister nog even in te gaan op de databases die worden aangelegd voor de financiële verplichtingen c.q. financiële bindingen.

De **minister** merkte op dat vooral de exportkredietverzekering budgettaire gevolgen kan hebben. Daarom is er een aparte commissie ingesteld die een zeer zorgvuldige procedure heeft voorgesteld. Daar zijn De Nederlandsche Bank, de NCM, Economische Zaken, Buitenlandse Zaken en Financiën bij betrokken. Alle wijzigingen in het exportregime worden aan de minister van Financiën voorgelegd en dan wordt er op basis van risicoanalyse een besluit genomen. Het komt voor dat er besloten wordt om niet meer te herverzekeren, hetzij tijdelijk, hetzij permanent. De exportkredietgarantieregeling is niet bedoeld als een permanente financiële stroom van de overheid naar het bedrijfsleven, maar moet in principe kostendekkend zijn. De overheid neemt deze rol alleen op zich als andere verzekeraars de risico's te omvangrijk vinden. Bedrijven moeten zelf ook een deel van het risico voor hun rekening nemen, waarmee wordt

geprobeerd om het gedrag van die bedrijven te beïnvloeden. De minister had zich ten doel gesteld om op dit gebied een zeer stringent beleid te voeren.

De minister wees erop dat er op ieder departement een complete database behoort te zijn van aangegane financiële verplichtingen. Er moet dus ook een compleet overzicht zijn van verleende garanties. De minister zegde toe dat hij erop zou toezien dat die databases in de toekomst compleet zouden zijn. Ook zou hij erop toezien dat het voorafgaand toezicht adequaat zou zijn. Er kan geen enkele garantie of lening worden aangegaan door het Rijk, zonder dat het ter goedkeuring aan het ministerie van Financiën is voorgelegd.

De regel is dat regelingen om de vijf jaar worden geëvalueerd. Ook voor garantieregelingen zal er dus een evaluatie plaatsvinden.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Walsem

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Van Gijzel

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van der Windt