

Vergaderjaar 2004–2005

30 086

Garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk

Nr. 4

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 22 juli 2005

De commissies voor de Rijksuitgaven¹ en voor Financiën² hebben een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Financiën over het rapport van de Algemene Rekenkamer «Garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk» (30 086, nr. 2).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 22 juli 2005. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
B. M. de Vries

De voorzitter van de commissie voor Financiën,
Tichelaar

Adjunct-griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Noordsij

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Crone (PvdA), Bakker (D66), ondervoorzitter, Rouvoet (CU), De Vries (VVD), voorzitter, De Haan (CDA), Atsma (CDA), Vendrik (GL), Halsema (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Rambocus (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Heemskerk (PvdA), Van Dam (PvdA), Schippers (VVD) en Nijs MBA (VVD).

Plv. leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Fierens (PvdA), Dittrich (D66), Van der Vlies (SGP), Van Eggerschot (VVD), Mosterd (CDA), Kortenhorst (CDA), Van Gent (GL), Duyvendak (GL), De

Ruiter (SP), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Ferrier (CDA), Eerdmans (LPF), Omtzigt (CDA), Vergeer (SP), De Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), De Krom (VVD), Smeets (PvdA), Van Heemst (PvdA), Smits (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Van Beek (VVD) en Hofstra (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA), Bakker (D66), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GL), Halsema (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Smits (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Tichelaar (PvdA), Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven

-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Koomen (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Heemskerk (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD) en Van Eggerschot (VVD).

Plv. leden: Rouvoet (CU), Koenders (PvdA), Dittrich (D66), Balemans (VVD), Kortenhorst (CDA), vacature PvdA, Duyvendak (GL), Van Gent (GL), De Ruiter (SP), De Krom (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Omtzigt (CDA), Eerdmans (LPF), Noorman-den Uyl (PvdA), Mosterd (CDA), Van Bommel (SP), De Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Rambocus (CDA), Stuurman (PvdA), Luchtenveld (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), De Vries (VVD) en Van Beek (VVD).

Vragen en antwoorden

1

Hoe kan het garantiebeleid nader worden geoperationaliseerd?

Het kabinet voert een terughoudend garantiebeleid (nee, tenzij; zie blz. 68/69 en 75 van het AR-rapport), omdat het toepassen van het garantie-instrument budgettaire onzekerheid met zich brengt en omdat kredietgaranties met betrekking tot private financieringsconstructies als debudgettering zijn aan te merken. Om die redenen voelt het kabinet ook niet voor de aanbeveling van de AR om het garantiebeleid verder te operationaliseren. Dat verhoogt de druk op het toepassen van dit instrument, hetgeen vanuit budgettaire optiek onwenselijk is. Immers, een expliciet afwegingskader nodigt uit tot het doen van voorstellen die binnen dat kader passen. Het nee, tenzij-beleid houdt in dat alleen als er goede politieke, bestuurlijke of economische redenen voor garantieverlening zijn, zoals bijvoorbeeld internationale verplichtingen of afdekking van risico's die de markt niet op zich kan nemen (bijvoorbeeld kernongevallen), tot garantieverlening wordt overgegaan. De Tweede Kamer wordt daarover steeds geïnformeerd en de garantieverplichtingen worden, zoals alle financiële verplichtingen via de begrotingswet ter autorisatie aan de Staten-Generaal voorgelegd.

De aanbeveling van de AR om de keuze van (financiële) instrumenten meer expliciet te beargumenteren en deze keuze ook onderwerp te laten zijn van (ex post) beleidsevaluaties gaat echter veel verder en acht ik een te zwaar middel in een terughoudend nee, tenzij-beleid. Er moet uit doelmatigheidsoptiek gewaakt worden voor een teveel aan maatregelen in de sfeer van een opwaardering van een instrumentenbeleid, maar ook in de sfeer van administratieve maatregelen, in de sfeer van toezicht en controle en in de sfeer van informatievoorziening aan de Tweede Kamer en aan de Minister van Financiën als het budgettaire belang (bij de leningen) en de financiële risico's (bij de garanties) beperkt zijn. Immers, dergelijke maatregelen noodzaken tot extra middelen in de personele en financiële sfeer.

Ten aanzien van het budgettaire belang en de financiële risico's blijkt mede uit het AR-rapport, dat het uitstaande risico van garanties sinds 1995 is afgenomen (eind 1995: ca. € 85 mld., eind 2002: ca. € 58 mld.) en dat de meeste garanties (90%) geen uitgaven met zich meebrachten. Voor zover er uitgaven mee gemoeid waren in de periode 2001–2004 (gemiddeld € 150 mln.), waren die aanzienlijk lager dan gemiddeld de ontvangsten in die periode (€ 238 mln.). Een surplus aan ontvangsten derhalve van ruim € 400 mln. in een periode van 5 jaar. Dit (positieve) financiële belang vormt een indicatie voor de financiële risico's die in de onderzochte periode met garanties zijn gelopen; die bleken meer dan beheersbaar.

2

Van hoeveel deelnemingen is in 2004 het aandeelhouderschap overgeheveld naar het ministerie van Financiën? Hoeveel deelnemingen worden nu nog op een begroting van een vakdepartement verantwoord?

In 2004 is de Westerscheldetunnel overgedragen. In 2005 zijn tot vandaag overgedragen: Nederlandse Spoorwegen, Luchthaven Maastricht, Nozema Services, NOVEC, Twinning en NV Nederlandse Gasunie. Van de ca. 40 staatsdeelnemingen worden er momenteel nog 10 op een begroting van een vakdepartement verantwoord. Ik ga ervan uit dat ook van de meeste van deze resterende deelnemingen het aandeelhouderschap uiteindelijk bij Financiën kan worden belegd.

3

Worden verkoopopbrengsten en dividenden van staatsdeelnemingen en de afdracht van kansspelorganisaties behoudend geraamd? Wat is met de meevallers op dit punt in 2004 gedaan? Waren in 2004 nog taakstellingen ingeboekt voor verkoopopbrengsten en/of dividenden? Zo ja, om welke bedragen ging het in welke mate zijn de taakstellingen gerealiseerd? Waarom is hierover niets opgenomen in het jaarverslag over 2004?

Dividenden van staatsdeelnemingen en afdrachten van kansspelorganisaties worden behoedzaam geraamd. Verkoopopbrengsten van staatsdeelnemingen worden niet in de ontwerp-begroting van IXB geraamd, doch op een zogenaamde aanvullende post. Pas bij realisatie wordt de begroting suppletoir aangepast.

Conform de gebruikelijke systematiek komen gerealiseerde verkoopopbrengsten van vervreemdingen van staatsdeelnemingen ten gunste van de staatsschuld. De hierdoor optredende rentevrijval komt, na het in mindering brengen van eventueel gedeerde dividenden, ten gunste van het Fes. Meevallers van dividenden en kansspelorganisaties komen ten gunste van het generale beeld.

Hoewel de verkoopopbrengsten niet vooraf op IXB geraamd worden, bestaat er wel een taakstelling die is opgenomen op een aanvullende post. Deze bedroeg voor verkoop staatsdeelnemingen € 1,2 mrd voor 2004, welke ook is gerealiseerd. De realisatie van de vervreemde staatsdeelnemingen is tevens opgenomen in het jaarverslag van IXB. Hoewel de dividenden wel geraamd worden, hebben deze geen taakstellend karakter.

4

Moet de beloning van de directie van een staatsdeelneming te allen tijde openbaar zijn? Zo nee, kan de regering de uitzonderingssituaties limitatief opsommen?

Behoudens voor open nv's bestaat er geen wettelijke verplichting om de beloning van bestuurders openbaar te maken. De Code Tabaksblad, die van toepassing is op beursgenoteerde vennootschappen, hanteert als principe dat de hoogte en structuur van de bezoldiging in de toelichting bij de jaarrekening dienen te worden opgenomen. De Minister van Financiën heeft in 2003 in de Tweede Kamer kenbaar gemaakt de Code Tabaksblad, waar mogelijk, ook toe te passen op de staatsdeelnemingen (Kamerstukken II, 28 165, nr. 12). In de praktijk betekent dit onder meer dat van deelnemingen verlangd wordt, dat zij de beloning van de statutaire bestuurders van de deelnemingen openbaar maken.

5

Kan de regering toelichten waarom zij stelt dat publieke belangen het beste kunnen worden gewaarborgd in wetten, regels, contracten en concessies? Kan beargumenteerd worden waarom dit een betere methode zou zijn dan borging via eigendom of via de statuten van een overheids-NV?

Het kabinet is van mening dat het aandeelhouderschap zich kenmerkt door beperkte sturingsmogelijkheden, omdat het toezicht zich richt op hoofdlijnen en het meestal gaat om toezicht achteraf. Ten tweede is de sturing beperkt omdat een belangrijk deel van de invloed en het toezicht door wettelijke bepalingen bij de Raad van Commissarissen ligt. Daarbij kent het aandeelhouderschap geen instructiebevoegdheid.

Indien via de aandeelhoudersrol de publieke belangen geborgd zouden moeten worden, zou dit betekenen dat de Raad van Commissarissen zich deze belangen tot doel dient te stellen, terwijl hij wettelijk juist het vennootschappelijke belang dient na te streven. Aangezien de publieke en

de vennootschappelijke belangen niet altijd parallel lopen, kan en mag van de Raad van Commissarissen niet worden verwacht dat hij de publieke belangen nastreeft. Dit betekent dat binnen de vennootschappelijke organen geen toezicht van de publieke belangen mag worden verwacht. Indien er meerdere, al dan niet private, aandeelhouders zijn, wordt dit probleem vergroot, omdat eventuele tegenstellingen in perceptie van publieke en vennootschappelijke belangen tussen aandeelhouders tot inefficiënties en onduidelijkheden binnen de vennootschap leiden. Ook het opnemen van het publieke belang in de doelomschrijving in de statuten biedt geen oplossing omdat deze bepaling slechts interne werking heeft.

In tegenstelling tot bij het aandeelhouderschap kunnen publieke belangen wel geborgd worden door eisen, voorwaarden en sanctiemogelijkheden op democratische wijze te expliciteren in wet- en regelgeving. Bij explicitering in wet- en regelgeving, is het mogelijk effectief toezicht toe te passen door een al dan niet onafhankelijke toezichthouder. Hierdoor zal de vennootschap, doordat zij de wet moet naleven, vanzelf de publieke belangen nastreven. Het kabinet is daarom van mening dat het effectiever is om het toezicht wettelijk vast te stellen en op basis daarvan toezicht te houden, dan neer te leggen bij de algemene vergadering van aandeelhouders die economische belangen heeft, die niet per se parallel hoeven te lopen met de gewenste borging van publieke belangen.

6

Acht de regering haar inzet als aandeelhouder op het beloningsbeleid in de deelnemingen helder genoeg geformuleerd?

In oktober 2004 is boek 2 van het Burgerlijk Wetboek op een aantal punten gewijzigd. Dit betekent ondermeer dat de Algemene Vergadering van Aandeelhouders het bezoldigingsbeleid voor de bestuurders van een onderneming (NV's) moet vaststellen. Om het bezoldigingsbeleid van de staatsdeelnemingen te kunnen beoordelen heeft de Staat als aandeelhouder een aantal uitgangspunten geformuleerd (brief Tweede Kamer 30 111, nr. 1). Het kabinet is van mening dat deze uitgangspunten voldoende helder zijn en een goed handvat bieden. Vanzelfsprekend beziet de Staat de gehanteerde uitgangspunten mede in het licht van nieuwe ontwikkelingen. Dit geldt temeer daar de aandeelhouders nog maar kort beschikken over deze bevoegdheid.

7

Is helder genoeg geformuleerd welk beleid de overheidsaandeelhouder hanteert in het geval van financiële calamiteiten bij de deelnemingen, die ook de financiële positie van de overheid raken (zoals bijvoorbeeld het Havenbedrijf Rotterdam en Kliq)? In welke gevallen wordt bijvoorbeeld het instrument van de vennootschappelijke enquête ingezet?

Het algemene beleid dat het kabinet hanteert bij het beheren van de staatsdeelnemingen is dat dit zakelijk en zorgvuldig gebeurt. Elke deelneming heeft haar eigen kenmerken en daarom beschouwt het kabinet eventuele financiële calamiteiten van geval tot geval. Het is niet mogelijk vooraf specifiek algemeen beleid te maken hoe in die gevallen gehandeld dient te worden. Wel is het zo dat het kabinet ook in deze gevallen zich zal gedragen als een zakelijk en zorgvuldige partij. Dit maatwerk per deelneming zorgt er dan ook voor dat het niet mogelijk is om vooraf te specificeren in welke gevallen het instrument van vennootschappelijke enquête ingezet zou moeten worden.

8

Hoe zou een leningenbeleid er volgens de regering uit moeten zien?

Evenals bij garantievordering wordt ook bij leningen een terughoudend *nee, tenzij-beleid* gevoerd. Het kabinet ziet in het rapport van de Rekenkamer geen reden om daarin wijziging aan te brengen. Alleen als er goede politieke, bestuurlijke of economische redenen voor zijn, wordt voor dat instrument gekozen. Te denken valt dan aan internationale verplichtingen, aan het financieren van mee te geven activa aan dienstonderdelen die worden verzelfstandigd of geprivatiseerd of aan de financiering van activiteiten met een publiek belang waarvoor op de markt niet of moeilijk financiering is te verkrijgen. Een voorbeeld van de laatste categorie betreft de leningen in het kader van de studiefinanciering. De omvang van deze leningcategorie bedraagt meer dan 50% van het totaal uitstaande bedrag aan leningen. Bij de terughoudendheid ten aanzien van de toepassing van dit instrument spelen voorts de relatief hoge uitvoeringskosten van het beheer van leningen een niet onbelangrijke rol. Aan verstrekte leningen zit immers een jarenlange renteontvangst- en aflossingsadministratie vast. Ook de Europese regels inzake staatssteun beperken – in geval van financiering van bedrijfsactiviteiten – de mogelijkheden van leningverstrekking. Als voor het instrument lening wordt gekozen, dient het leningenbeleid voorts aan te sluiten bij de voorwaarden in termen van rente, aflossing, boetes, kwijtschelding, e.d. die aan de leningen (kunnen) worden verbonden. Omdat het niet de taak van de overheid is om commerciële leningen te verstrekken, speelt bij leningverstrekking het ondersteunings-element (subsidie karakter) een dominante rol. De beleidsmatige motieven voor een leningverstrekking bepalen de mate waarin aan de lening soepele voorwaarden worden verbonden. Voor dat beleid zijn de betrokken vakministers primair verantwoordelijk. Een algemene rijksbrede beleidslijn is hier – net zo min als bij het beleid inzake subsidie – niet goed toepasbaar; daarvoor verschillen de beleidsterreinen te zeer van elkaar. Wel is in administratief-procedureel opzicht een bepaalde uniformering na te streven. De subsidieparagraaf van de Algemene Wet Bestuursrecht heeft daarbij (ook voor leningen en garanties) een belangrijke functie.

9

De Algemene Rekenkamer stelt dat het vergaren van informatie in dit onderzoek moeizaam verliep, hoewel betreffende informatie volgens de rijksvoorschriften wel aanwezig zou moeten zijn. Op welke wijze en op welke termijn wordt de administratieve organisatie aangepast, nu deze omissie is geconstateerd?

De voorschriften inzake de administratie van met name garanties en leningen zijn toegespitst op garanties en leningen die op grond van een een regeling worden verstrekt, zoals bijvoorbeeld de Exportkredietverzekering, Borgstellingsregeling MKB, Regeling technische ontwikkelingskredieten, Studiefinanciering. In die situaties zijn daartoe speciale uitvoeringsorganisaties ingericht, waarvan in het algemeen de administratieve organisatie, mede gegeven de daarop gerichte controle, op orde is. Ook de budgettaire risico-inschatting bij garanties van de maximale verplichtingen die zijn of worden aangegaan (uitstaand risico) en van de op grond daarvan mogelijk te verrichten uitbetalingen zijn bij een regeling op grond van de wet van de grote aantallen redelijk betrouwbaar in te schatten en in de administratie vast te leggen. Bij garantieregelingen is het vergaren van dergelijke informatie op zich dan ook niet problematisch. Moeilijker ligt het bij incidenteel verstrekte garanties en leningen. In dergelijke situaties is de inrichting van een speciale uitvoeringsorganisatie niet doelmatig. De betrokken beleidsafdelingen beheren administratief de desbetreffende dossiers. Dat kan leiden tot een niet-optimale beheerssituatie met risico's voor een adequate informatieverstrekking aan zowel het management, de minister van Financiën als de Tweede Kamer. Ook de budgettaire risico-inschatting kan dan problematisch zijn. Neem als voorbeeld de garantie aan de KLM voor eventuele schade veroorzaakt door het

optreden van zogenaamde air-marshalls, die in verband met de bestrijding van terrorisme meevliegen. Per gebeurtenis kan dat maximaal voor het Rijk tot een schade van € 1,5 mld. leiden. Welke verplichting ga je hiermee op jaarbasis aan? Ervarings gegevens zijn niet voorhanden. Het vergaren van informatie verliep dan ook met name moeizaam bij de incidentele garanties. Enerzijds omdat door definitieverschillen de AR en een vakminister soms van mening verschilden over het garantiëarakter van een bepaalde risicoafdekking, anderzijds omdat een aantal in het (verre) verleden afgegeven garanties met gering risico uit het ambtelijke zicht waren verdwenen. Via de departementale saldibalans en via de jaarlijkse totaal-overzichten in de Miljoenennota en het Financieel jaarverslag van het Rijk moeten die in beeld blijven.

Inmiddels heb ik mijn ambtgenoten gewezen op het belang om de administraties van garanties, leningen en deelnemingen te voeren conform de bepalingen in de *Regeling departementale begrotingsadministratie 1996 (RDB)*. Ik heb hen verzocht om – bijvoorbeeld via het Audit-Committee – extra aandacht te schenken aan het adequaat voeren van de administraties en aan het daarop voldoende toezicht houden door FEZ. Elke minister is overigens zelf verantwoordelijk voor het treffen van de nodige a.o.-maatregelen.

Daarnaast zal ik mede aan de hand van de inventarisatie van de AR het interdepartementale format aanpassen, waarmee ik twee maal per jaar informatie over garanties en leningen bij de departementen opvraag ten behoeve van de Miljoenennota en het Financieel jaarverslag van het Rijk. Daarmee kan de volledigheid van die verslaggeving bewaakt worden (het risico dat met name oude incidentele garanties buiten beeld raken, wordt beperkt). Bovendien zal nagegaan worden of de inzichtelijkheid in het totaal van de garanties kan worden vergroot door een aangepaste presentatie van de informatie. Er wordt naar gestreefd om de garantiëpresentatie in de komende Miljoenennota aan te passen.

10

Waaruit bestaan de uitgaven in 2002 aan garanties, leningen en deelnemingen van respectievelijk 132, 50 en 266 miljoen euro? Welk deel hiervan betreft echte kosten en welk deel nieuwe garanties en leningen en uitbreidingen van het aandelenkapitaal of het nemen van nieuwe deelnemingen? Deelt de regering de mening dat in het belang van de inzichtelijkheid onderscheid gemaakt moet worden in kosten en uitgaven, omdat anders ongelijksoortige geldstromen bij elkaar opgeteld worden?

Deze bedragen zijn ontleend aan de samenvattende tabel op blz. 5. Het betreft hier programma-uitgaven en geen bedrijfsvoerings- of uitvoerings-uitgaven/kosten. Dit blijkt voor de leningen en deelnemingen uit de bij de bedragen (van € 50 en € 266 mln.) opgenomen voetnoten in het rapport. De (programma-)uitgaven bij garantstellingen (€ 132 mln.) zijn de uitbetalingen als gevolg van een beroep dat op de garantstellingen is gedaan; nieuwe garantstellingen als zodanig leiden immers niet tot uitgaven, maar alleen tot voorwaardelijke verplichtingen. De uitgaven bij de leningen betreft verstrekte nieuwe leningen. Bij de deelnemingen gaat het om uitgaven ten behoeve van het aandeel van het Rijk in de uitbreiding in het aandelenkapitaal van de betrokken vennootschappen. Indien met het gemaakte onderscheid tussen kosten en uitgaven wordt bedoeld het onderscheid tussen uitvoeringskosten (of -uitgaven) enerzijds en programmakosten (of -uitgaven) anderzijds, dan deel ik de mening dat een dergelijk onderscheid het inzicht in de geldstromen bevordert. Het is overigens niet ongebruikelijk – bijvoorbeeld in de begroting en verantwoording van departementen (tabellen *Budgettaire gevolgen van beleid*) – om in een totaalbeeld programma- en uitvoeringsuitgaven bij elkaar op te tellen. De cijferopstelling in het AR-rapport betreft, zoals gemeld, alleen

programma-uitgaven/kosten. Van ongelijksoortige uitgaven is daarin dus geen sprake.

11

Wat kan het gevolg zijn van het niet vastleggen van de voorgeschreven gegevens ten aanzien van garanties en leningen? Wat vindt de regering van de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de tekortkomingen in de administraties van garanties en leningen risico's inhouden voor het beheer en de juistheid en de volledigheid van de verantwoording? Is hierdoor de Tweede Kamer in het verleden onjuist geïnformeerd?

Er zijn risico's voor het beheer en de juistheid en de volledigheid van de verantwoording, indien voor het beheer en de verantwoording wezenlijke gegevens niet worden vastgelegd of indien er wezenlijke tekortkomingen in de administratie zijn. Van tekortkomingen in de administraties van leningen en garanties die van invloed zijn op het getrouwe beeld dat van de departementale jaarverslagen mag worden verwacht, is volgens het AR-rapport geen sprake. Zij meldt daarover in haar rapport: «De informatie die in de departementale begrotingen voor 2004 en jaarverslagen 2002 is opgenomen over garanties en leningen voldoet bij vrijwel alle ministeries op één of meer punten niet aan de (beperkte) regelgeving. Het betreft overigens punten die geen afbreuk doen aan het beeld dat de begroting en het jaarverslag als geheel oproepen». Ook de accountantscontrole van de DAD's heeft in het algemeen geen tekortkomingen aan het licht gebracht. Van onjuiste informatieverstrekking aan de Tweede Kamer is dus geen sprake. Overigens betreft een deel van de informatieverstrekking over garanties, informatie over risico-inschattingen; dergelijke informatie bevat per definitie subjectieve inzichten en past daardoor niet in een dichotomie van juist/onjuist.

12

Hoe is de regelgeving voor agentschappen, ZBO's en overheids-NV's die leningen en garanties verstrekken en/of dochtervennootschappen verwerven? Zou een situatie als bij het Havenbedrijf Rotterdam is ontstaan, ook hebben kunnen plaatsvinden met de Rijksoverheid als aandeelhouder?

Aannemende dat hier niet de situatie wordt bedoeld, dat het een reguliere (financierings)taak van een agentschap¹, een ZBO of een overheids-NV is om garanties of leningen aan derden te verstrekken, kan hiervan alleen sprake zijn als zij beschikken over tijdelijk overtollige middelen. Agentschappen kunnen dergelijke middelen op grond van de *Regeling leen- en depositofaciliteit 2003* alleen op een deposito bij het Ministerie van Financiën plaatsen. Over de middelen om extern leningen te verstrekken, beschikken zij derhalve niet. Indien een agentschap een (incidentele) garantie zou verstrekken, dan zou dat – in theorie – kunnen, maar is daarop de subsidieparagraaf van de AWB van toepassing of gelden persoonlijke voorschriften indien de garantieverstrekking in het kader van het arbeidsvoorwaardenbeleid plaatsvindt. Voor een «gewoon» departementaal dienstonderdeel is dat niet anders. Voor beide geldt immers de volledige ministeriële verantwoordelijkheid.

Voor ZBO's, die onder het geïntegreerd middelenbeheer (schatkist-bankieren) vallen, gelden voor de tijdelijk overtollige middelen soortgelijke regels inzake deposito's, maar dan op grond van artikel 45 van de CW 2001. Het verstrekken van leningen aan derden is daardoor praktisch geen optie voor de A-lijst-ZBO's². Voor de B-lijst-ZBO's geldt het Fido-kader waarbinnen tijdelijk overtollige middelen risico-arm moeten worden uitgezet. Dat biedt de mogelijkheid tot het verstrekken van bepaalde leningen. Overigens hangen de mogelijkheden tot het zelfstandig kunnen verstrekken van leningen en garanties af van de ruimte die de instellings-

¹ Te denken valt bijvoorbeeld aan Senter/Novem dat voor EZ de Borgstellingsregeling MKB (garanties) en de TOK-regeling (leningen) uitvoert. Zo'n agentschap valt echter als intern verzelfstandigde organisatie volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid. De programmagelden (verplichtingen en uitgaven) die daarmee gemoeid zijn, krijgen geen andere behandeling, ook wat betreft de informatievoorziening aan de Tweede Kamer niet, als andere departementale leningen en garanties. Dat geldt ook voor het verwerven van (beleggen of investeren in) (dochter-)vennootschappen als daarvan sprake zou zijn, hetgeen niet het geval is.

² In het Aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie zijn op de A-lijst RWT's/ZBO's aangewezen die hun overtollige middelen dienen aan te houden in de schatkist. Op de B-lijst zijn de RWT's/ZBO's aangewezen die hun overtollige middelen zelf risico-arm mogen uitzetten, maar die zijn daarbij gebonden aan het Fido-kader.

wet van een ZBO biedt of van de ruimte binnen de statuten ingeval de ZBO een privaatrechtelijke rechtsvorm heeft.

Ook de mogelijkheden van ZBO's waarop het geïntegreerd middelenbeheer niet van toepassing is, hangen af van de ruimte binnen de instellingswet of de statuten. Als die ruimte er is, kan ook hier het Fido-kader een beperking inhouden.

Het kabinet heeft het voornemen de wetgevende procedure met betrekking tot de kaderwet ZBO's – het wetsvoorstel ligt bij de Eerste Kamer – voort te zetten. In dat wetsvoorstel is voorzien in een voorafgaande goedkeuring door de betrokken minister van de begroting en de jaarrekening/jaarverslag van een ZBO. Aangegane financiële verplichtingen in de vorm van een lening of garantie dienen op grond van Boek 2 BW in de jaarrekening te worden verantwoord. Verder bestaat het voornemen om de procedure tot begrotingsgoedkeuring door de ministers in te passen in de begrotingsvoorbereiding van de Rijksbegroting. De begrotingsinformatie die ZBO's alsdan (vooraf) zullen moeten aanleveren, zal in lijn met de begrotingsinformatie van de departementen ook betrekking hebben op (substantiële) financiële verplichtingen en uitgaven in de vorm van garanties en leningen. Te verstrekken garanties en leningen komen daarmee binnen het goedkeuringsbereik van de minister. Dat geldt ook voor het verwerven van (beleggen of investeren in) (dochter)vennootschappen. De mogelijkheden voor een overheids-NV zijn in beginsel ruimer, omdat daarop het Burgerlijk Wetboek van toepassing is. Het hangt dan af van hetgeen daaromtrent in de statuten van de NV is geregeld. In het algemeen geldt dat Rijksdeelname fraude of oneigenlijk gebruik niet uitsluit. In theorie kan zich bij een overheids-NV een situatie zoals bij het Rotterdams havenbedrijf voordoen, als de bevoegdheid voor het bestuur tot het verlenen van een garantie in de statuten niet is beperkt.

13

De Algemene Rekenkamer adviseert dat voortaan alle nieuwe garanties en leningen worden geautoriseerd door de directeur FEZ. Kan hieruit worden afgeleid dat garanties en leningen tot nu toe op een veel lager niveau werden geautoriseerd of verstrekt? Zo ja, op welk niveau van de ambtelijke organisatie?

Het verstrekken van garanties en leningen betekent het aangaan van financiële verplichtingen. Ambtelijk worden dergelijke verplichtingen in het algemeen door de beleidsafdeling (budgethouder) aangegaan. Dat is veelal op DG- of op directeursniveau. De directeur FEZ oefent daarop in het kader van de begrotingsvoorbereiding en de begrotingsuitvoering toezicht uit op grond van zijn departementale control-functie. Van het verstrekken op een (veel) lager niveau is dus geen sprake. De aanbeveling van de AR heeft in algemene zin haar uitwerking gekregen in artikel 2 van het Besluit taak FEZ 1996, waarin is opgenomen dat voorstellen tot het nemen van besluiten, die financiële gevolgen kunnen hebben, door de betrokken hoofden van dienst zo vroeg mogelijk ter kennis gebracht moeten worden van de directeur FEZ. Stukken die op dergelijke besluiten betrekking hebben, dienen voor medeparaaf aan de directeur FEZ te worden voorgelegd, die zo nodig zijn bezwaren aan de minister kenbaar kan maken.

14

Deelt u de mening dat de centrale doelstelling «zoveel mogelijk afstoten van deelnemingen» het duurzaam waarborgen van publieke belangen in de weg kan staan?

Ik deel deze mening niet. In het Deelnemingenbeleid is verwoord dat pas tot afstoting wordt overgegaan als de publieke belangen voldoende geborgd zijn. Het borgen van het publieke belang is derhalve een rand-

voorwaarde voor afstoting en daarmee kunnen deze twee elkaar niet in de weg staan. Het is wel denkbaar dat vanwege onvoldoende borging voortvarende afstoting niet kan plaatsvinden.

15

Waarom is niet duidelijk of de rendementsdoelstelling van 7% daadwerkelijk wordt bereikt? Is het waar dat de opbrengsten van de verkoop van staatsdeelnames worden gebruikt voor staatsschuldaflissing en dat de bespaarde rente, 4% van de opbrengst, naar het Fonds Economische Structuurversterking (FES) toevloeit? Is het waar dat zodoende altijd een netto verlies van 3 procentpunten resteert? Hoe groot zou het verlies voor de Rijksoverheid zijn van de verkoop van een deel van de aandelen in de NV Luchthaven Schiphol, zowel per jaar, als uitgedrukt in netto contante waarde? Is het waar dat dit verlies 750 miljoen euro kan belopen?

Het boekhoudkundig rendement is eenvoudig te bepalen. Veel lastiger daarentegen is het om (bij niet-beursgenoteerde bedrijven) het rendement in de zin van verandering van marktwaarde van de onderneming te bepalen. De boekhoudkundige winst hoeft namelijk niet overeen te stemmen met de verandering in marktwaarde van de onderneming. Ook boekhoudkundige winstratio's kennen deze beperking. Indien bijvoorbeeld door verliezen uit het verleden het boekhoudkundige eigen vermogen fors is gedaald, zal bij een matige gang van zaken de netto-winst als percentage van eigen vermogen toch fors kunnen zijn.

De redenering ten aanzien van een resulterend verlies als gevolg van een verkoop van een deelneming klopt niet. De verkoop van een deelneming wordt hieronder vanuit drie perspectieven belicht: budgettair, schuldquote en economisch.

Stel een onderneming heeft een (verwacht) rendement van 7%. Dat betekent dan niet dat de Staat jaarlijks budgettair 7% ontvangt. De Staat ontvangt slechts een deel van het rendement dat wordt gemaakt. Ondernemingen keren immers een deel van de winst uit (dividend) en houden een ander deel in (winstreservering). De bespaarde rente, stel 4% van de opbrengst, wordt na aftrek van de gedeerde dividenden, stel 2,5%, afgedragen aan het FES. FES-voeding bedraagt dan 1,5%. Op kasbasis is er vrijwel altijd een positief effect, aangezien de bespaarde rente vrijwel altijd groter is dan het gedeerde dividend. In budgettaire zin is dit winst (geen verlies!) die aangewend wordt voor het FES.

Een verkoop leidt tot reductie van de schuldpositie van de Staat. Vanuit perspectief van de staatsbalans kan de lagere schuldquote eveneens als winstpunt worden beschouwd.

Economisch bezien is een verkoop een neutrale transactie. Bij afwezigheid van marktimperfecties wordt er als gevolg van de verkoop geen winst of verlies gemaakt. De koper bepaalt de prijs die hij wil betalen op basis van een inschatting van toekomstige kasstromen van de onderneming die hij verdisconteert tegen een marktconforme rendementseis, rekening houdend met het risicoprofiel van de onderneming. De beslissing tot verkoop leidt tot een eenmalige opbrengst voor de verkoper die gelijk gewaardeerd wordt aan het recht dat de koper verkrijgt ten aanzien van toekomstige rendementen.

Hoewel er sprake is van economische neutraliteit, treedt er wel een verandering op: de Staat verkrijgt bij verkoop een kasopbrengst waarvan de waarde voor eens en voor altijd vaststaat, terwijl het risico dat verbonden is aan de aandeelhoudersrendementen wordt overgedragen aan private investeerders. Voor een private investeerder mag gelden dat hij de risico's van aandelenbezit prefereert. Maar voor de Rijksoverheid geldt dat het beleggen in aandelen (het speculeren met belastinggeld) met bijbehorende risico's niet als een geëigende taak wordt beschouwd. Indien de publieke belangen goed geborgd zijn, komt afstoting dus aan de orde.

Geconcludeerd kan worden dat de Rijksoverheid bij verkoop van aandelen een economisch neutrale transactie verricht met een positief budgettair effect en met reductie van de staatschuld. Dit geldt ook bij een verkoop van Schiphol.

16

Deelt de regering de mening dat waarde-ontwikkeling en dus rendement in beginsel belangrijker is dan de uitgekeerde dividenden, en dat in de verslaglegging juist meer nadruk zou moeten liggen op deze waarde-ontwikkeling en het rendement?

Ik deel de mening dat waarde-ontwikkeling erg belangrijk is. Maar zolang afstoting niet aan de orde is, is de hoogte van dividenduitkeringen ook zeer belangrijk. Zoals in het antwoord op vraag 15 is uitgelegd, is het niet eenvoudig om waardeverandering eenvoudig vast te stellen. Niettemin acht ik de suggestie zinvol om te bezien of het mogelijk is om hieraan op zinvolle wijze in het jaarlijkse verslag over het beheer van staatsdeelnemingen meer aandacht te besteden.

Daarbij merk ik overigens nog wel op dat de waarde van de onderneming niet alleen afhangt van de wijze waarop deelnemingen worden beheerd. In de eerste plaats hangt dat af van de onderneming (management en personeel) en van marktontwikkelingen. Een goed beheer door een kritische en zakelijke aandeelhouder is slechts een aanvullende waarborg dat de direct verantwoordelijken de aandeelhoudersbelangen in het oog houden.

17

Op welke manier zou de Inspectie voor de Rijksfinanciën toezicht kunnen houden op het verstrekken van leningen en garanties?

Het verstrekken van garanties en leningen impliceert het aangaan van financiële verplichtingen. Bij leningen is er bovendien sprake van daadwerkelijke kasuitgaven. Dergelijke verplichtingen (en uitgaven) komen in het kader van de begrotingsvoorbereiding in beeld van de IRF. Daarnaast bestaat het instrument van het voorafgaand toezicht (VT) dat tijdens de begrotingsuitvoering kan worden toegepast. In het verleden is sprake geweest van het opnemen van een standaard-VT-passage inzake garanties in alle jaarlijkse VT-brieven van Financiën. Daarmee werd op alle garantieverplichtingen het VT toegepast. Omdat die passage in de praktijk lang niet altijd meerwaarde bleek te hebben, wordt die passage niet meer standaard toegepast. In het algemeen geldt dat er geen sprake is van meerwaarde van VT als er grotere aantallen garanties op grond van een (garantie)regeling worden verstrekt. Immers, bij VT moet Financiën vooraf aan alle individuele garantieverleningen haar expliciete toestemming verlenen. Wel ziet Financiën toe op voornemens tot nieuwe regelingen en tot wijziging in bestaande regelingen inzake garanties en leningen, evenals overigens inzake subsidies. Op grond van artikel 16 CW 2001¹ moeten die voornemens vooraf aan de Minister van Financiën worden voorgelegd, omdat daaraan financiële gevolgen voor het Rijk (kunnen) zijn verbonden. Daarover bestaan goede interdepartementale afspraken. Dat geldt ook voor voorgenomen incidentele, dat wil zeggen niet op een rege-ling gebaseerde, garantie- en leningverstrekkingen.

18

Kan de minister van Financiën concretiseren op welke wijze hij de aandacht voor en rapportage van de financiële instrumenten bij de verschillende bewindspersonen wenst te verbeteren? Op welke wijze en op welke termijn zal de rapportage aan de Tweede Kamer worden verbeterd?

¹ Artikel 16, eerste lid, luidt: Voorstellen, andere dan voorstellen van wet tot vaststelling of wijziging van een begrotingsstaat, alsmede voornemens en toezeggingen met financiële gevolgen voor het Rijk worden niet aan de ministerraad of aan de Staten-Generaal aangeboden, kenbaar gemaakt dan wel gedaan, voordat Onze Minister van Financiën daarover zijn oordeel heeft gegeven.

In mijn reactie aan de AR heb ik daarover het volgende meegedeeld. In het algemeen moet het doel van informatievoorziening, en dus ook met betrekking tot de onderhavige financiële instrumenten, goed in het oog worden gehouden en moet voorkomen worden dat met enige regelmaat een overdaad aan financiële informatie richting Tweede Kamer wordt gestuurd. Informatie voor de Staten-Generaal is primair gericht op de autorisatie- en de dechargefunctie; in brede zin op de controlefunctie in het kader van het budgetrecht. In dat kader wordt jaarlijks door mij in de Miljoenennota en in het Financieel jaarverslag van het Rijk (bijlage inzake de Staatsbalans) samenvattende kerninformatie opgenomen over de lopende garantieverplichtingen van het Rijk (uitstaand risico, de uitgaven en ontvangsten die uit de garantieverleningen voortvloeien) en over de verstrekte leningen door het Rijk (uitstaande vorderingen). Die informatie is naar mijn oordeel in het algemeen voldoende informatief voor de Tweede Kamer.

In samenspraak met de Tweede Kamer wordt er als uitvloeisel van VBTB de laatste jaren naar gestreefd de informatievoorziening in het kader van de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsprocedure meer politiek en minder financieel te kleuren; dat moet leiden tot meer beleids- en minder financiële informatie en tot minder standaard- en – waar politiek relevant – meer uitzonderingsinformatie. Het is op basis van deze informatie dat ministers op hun politieke verantwoordelijkheid moeten (kunnen) worden aangesproken. Het jaarlijks verstrekken door de ministers van (financiële) standaardinformatie over garanties en leningen, anders dan via de departementale saldibalansen, de Rijkssaldibalans en de Staatsbalans en de daarbij behorende toelichtingen, past daar minder in. Dit sluit overigens niet uit dat ministers op incidententele basis – bijvoorbeeld naar aanleiding van controlebevindingen of van incidenten – de Tweede Kamer aanvullend (moeten kunnen) informeren. Van belang daarvoor is dat op een adequate wijze een administratie wordt gevoerd waaraan steeds betrouwbare (i.c. tijdige, juiste en volledige) informatie kan worden ontleend. In antwoord 9a is aangegeven op welke wijze en termijn de rapportage inzake garanties aan de Tweede Kamer zal worden verbeterd.

19

Is de mate van getrouwheid van het inzicht, met betrekking tot de departementale jaarverslagen, de afgelopen jaren verbeterd? Op welke wijze wordt verdere verbetering bewerkstelligd?

Deze vraag slaat, zoals bij de vraagstelling is aangegeven, op de passage op blz. 33 van het rapport. De AR vermeldt daarbij dat haar opmerkingen punten betreft die geen afbreuk doen aan het beeld dat het jaarverslag als geheel oproept. In die zin is de getrouwheid van de departementale jaarverslagen niet in het geding. Verbetering is nog mogelijk met betrekking tot (omvangrijke) incidentele garanties (zie ook bij antwoord 9a). Momenteel wordt nog onderzocht hoe het vergaren en het presenteren van informatie over garanties kunnen worden verbeterd. Bezien wordt of deze informatie meer inzichtelijk kan worden gemaakt door een nadere uitsplitsing in de Miljoenennota en het Financieel jaarverslag van het Rijk (Zie ook bij antwoord 9a).

20

De Algemene Rekenkamer stelt dat als aan de huidige voorschriften zou worden voldaan, het inzicht in met name de risico's die verbonden zijn aan het verstrekken van garanties, beperkt zou zijn. Is de regering deze mening ook toegedaan? Is de regering van mening dat de voorschriften gewijzigd zullen moeten worden?

In geval garantieregelingen, waarbij het om grotere aantallen garanties gaat, deelt het kabinet die mening niet. Denk bijvoorbeeld aan de Export-

kredietverzekeringen. Op grond van ervaringsgegevens is dan vooraf een goede inschatting te geven van het gebruik dat van de regeling zal worden gemaakt (maximaal aan te gane verplichting in een jaar), alsmede ook van het daadwerkelijk schadebedrag dat zal moeten worden uitgekeerd. Daarop wordt het premiebeleid afgestemd en wordt gestreefd naar een budgettaire neutrale uitvoering. De voorschriften hoeven daarvoor niet te worden aangepast.

Bij incidentele garanties deelt het kabinet die mening wel, maar ziet het in het algemeen geen reële mogelijkheden om via extra regelgeving het inzicht in de risico's te vergroten. Het voorspellen van de toekomst is het kabinet niet gegeven. Hoe groot is de kans op een ongeval met een van de kerncentrales en daarmee op een beroep op de maximale garantie van ca. 16 mld. voor kernongevallen? Hoe groot is de kans dat het optreden van air-marshalls aan boord vliegtuigen tot een vliegcrash leidt? Het lijkt mij niet zinvol om via voorschriftgeving te regelen dat in de toelichtingen bij de begrotingen en/of in de departementale jaarverslagen bijvoorbeeld aandacht aan dergelijke volstrekt theoretische kansberekeningen moet worden besteed.

In mijn reactie aan de AR (zie blz. 79 van het AR-rapport) heb ik in dit verband het volgende gesteld. Als de aanbeveling om het inzicht in een aantal kerngegevens (waaronder de risico's) in begroting en verantwoording te verbeteren, moet worden uitgelegd in termen van een meer gedetailleerde jaarlijkse informatieverstrekking door de departementen aan het Ministerie van Financiën en via het Financieel jaarverslag van het Rijk aan de Tweede Kamer, dan wordt die aanbeveling niet overgenomen. Noch voor de Tweede Kamer noch voor de Minister van Financiën is het zinvol om periodiek uitgebreide financiële standaardinformatie te ontvangen. Zie ook hetgeen hierover bij antwoord 18a is uiteengezet.

21

Hoe kan het zijn dat de waardering van garanties in de jaarverslagen niet in alle gevallen helder is?

Onder verwijzing naar mijn reactie (blz. 80 van het AR-rapport) op de aandachtspunten van de AR omtrent de waardering van garanties (de box op blz. 34) kan het volgende worden opgemerkt. De waardering van garanties is door de grote diversiteit (kredietgaranties, verzekeringsconstructies, exploitatiegaranties, liquiditeitsgaranties, incidentele garanties, garanties op basis van een regeling, e.d.) niet eenvoudig helder en uniform te regelen. Voorkomen moet daarbij worden dat we verzanden in een bureaucratische casuïstiek. De bestaande voorschriften inzake de waardering van garanties zullen nog eens nagelopen worden. Als deze tot onduidelijkheden leiden, zal de formulering worden aangepast. Als op zich duidelijke waarderingsvoorschriften niet juist worden toegepast, zal aandacht voor een juiste toepassing worden gevraagd. Overigens geeft het voorbeeld inzake de air-marshalls bij antwoord 9a ook een aardig inzicht in de waarderingsproblematiek van een dergelijke garantie.

22

Waarom komt de Algemene Rekenkamer tot 52 staatsdeelnemingen, tien meer dan de telling van het Ministerie van Financiën? Deelt de regering de opvatting dat definitieverschillen op dit punt voorkomen moeten worden? Zo ja, wat gaat de regering hieraan doen? Zo nee, waarom niet?

Het verschil van 10 deelnemingen ontstaat doordat de AR 9 Antilliaanse deelnemingen (NMPMA) meerekent en 1 deelneming Kenniswijk Eindhoven.

De NPMNA-deelneming betreft een holding met 8 dochters. De AR telt de holding en de dochters als aparte deelnemingen en komt daarmee op 9 deelnemingen meer. De NPMNA-deelneming is in het (jaar)verslag 2003

niet opgenomen, omdat deze deelneming juridisch onder NIB Capital hangt. NIB Capital voert het beheer namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en staat ook het dividend af aan het Rijk. Het Rijk loopt het economische risico van deze deelneming. In die zin is er wel wat voor te zeggen om deze deelneming op de lijst te zetten, maar deze dan als 1 deelneming mee te tellen. Hierover is overleg gaande met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Kenniswijk Eindhoven is abusievelijk niet opgenomen in het (jaar)verslag. Overigens zal deze deelneming naar verwachting in oktober a.s. beëindigd worden.

Het kabinet deelt de opvatting inzake het voorkomen van definitiever- schillen en zal zich inspannen om een meer uniforme wijze een lijst van deelnemingen te hanteren.

23

Waarom wordt het borgen van publieke belangen gezien als een rand- voorwaarde voor de centrale doelstelling, namelijk het zoveel mogelijk afstoten van deelnemingen? Waarom is het borgen van publieke belangen niet de centrale doelstelling?

Aangezien de Staat beleggen niet als doel heeft, is afwezigheid van aandelenbezit de hoofdregel en bij bestaand aandelenbezit afstoting derhalve de norm. Goede borging van het publiek belang is vanuit het perspectief van de Staat als aandeelhouder een voorwaarde om tot priva- tisering over te kunnen gaan. Borging van het publiek belang heeft daarmee prioriteit en staat in die zin centraal bij de afstotingsdoelstelling.

24

Is het waar dat in de afwegingskaders van 1991 en 1995 (commissie Sint) kapitaalvennootschappen ingezet konden worden om publieke doelstel- lingen na te streven? Zo ja, waarom wordt in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid van 2001 gesteld van niet? Waarom zijn er meerdere afwegingskaders?

Nee. De commissie-Sint gaat in haar rapport primair in op verzelfstandi- ging in een publiekrechtelijke vormgeving (Rijksdienst, ZBO, agentschap) en niet op kapitaalvennootschappen. De *Nota deelnemingenbeleid Rijks- overheid 2001* sluit voor wat betreft deelnemingen logisch aan op de rapportage van de commissie. Er bestaat daarom maar één afwegings- kader voor kapitaalvennootschappen.

25

Deelt de regering de mening dat er duidelijker criteria moeten worden ontwikkeld op grond waarvan het besluit om wel of niet te privatiseren tot stand komt?

Het kabinet is van mening dat er een duidelijk criterium geformuleerd is in de *Nota deelnemingenbeleid*. Dit criterium is dat deelnemingen worden afgestoten indien dit met inachtneming van het publiek belang en de zakelijke belangen van de Staat mogelijk is.

26

Waarom wordt in het huidige deelnemingenbeleid geen onderscheid gemaakt tussen monopolie- en marktprivatisering?

Dit onderscheid is niet nodig. Overheidseigendom biedt geen waarborg tegen misbruik van monopolie-macht en bovendien geldt ook voor mono- polies dat slechts wordt geprivatiseerd als dit met inachtneming van de publieke belangen mogelijk is. Hierbij zal bijvoorbeeld de aanwezigheid van goede monopolieregulering bepalend zijn.

27

Welke criteria worden er gehanteerd om te bepalen of een deelneming een (duurzame) beleidsdeelneming is of slechts een financiële deelneming?

De *Nota deelnemingenbeleid* schrijft dat sprake is van een beleidsdeelneming als de publieke en zakelijke belangen (nog) niet gescheiden zijn of kunnen worden.

28

Kan de regering een toelichting geven op nieuwe deelnemingen in het Havenbedrijf Rotterdam en de projecten Meerstad en Zuidas? Hoe verhouden deze nieuwe deelnemingen zich met het beleid om deelnemingen zoveel mogelijk af te stoten?

Over de redenen voor het aangaan van deelnemingen wordt u bij elke afzonderlijke deelneming geïnformeerd. Op grond van artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001 moet voorafgaand aan het aangaan van een deelneming met een zekere omvang, daarvan mededeling worden gedaan aan de Staten-Generaal. Deze procedure is en wordt bij de drie genoemde deelnemingen vanzelfsprekend ook gevolgd, waardoor u per deelneming een toelichting krijgt of heeft gekregen.

De *Nota deelnemingenbeleid* laat expliciet de mogelijkheid open om nieuwe deelnemingen aan te gaan als daar goede redenen voor zijn.

29

Waarom is periodieke evaluatie vooral gericht op de vraag of wel of niet afgestoten zou moeten worden? Waarom is bij de periodieke evaluatie niet het borgen van publieke belangen centraal gesteld?

Vanuit het perspectief van de Staat als aandeelhouder staat centraal in hoeverre afstoting mogelijk is. In de evaluaties is borging van het publieke belang niet ondergeschikt gemaakt aan de afstotingsdoelstelling. Deze borging neemt, zoals u in de evaluaties heeft kunnen zien, een belangrijke plaats in.

30

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de periodieke evaluaties verbreed zouden moeten worden naar winstmaximalisatie en corporate governance. Vindt de regering dat er daarom een speciale corporate governance code moeten komen voor overheids-nv's? Zo ja, denkt de regering aan een variant op de code Tabaksblatt, gericht op het borgen van publieke belangen en het sturen op politieke doelstellingen?

Nee. De code Tabaksblatt is goed toepasbaar op vennootschappen waarvan de overheid aandeelhouder is. In mijn opinie is er dan ook geen afzonderlijke code nodig.

31

Wat is de laatste stand van zaken met betrekking tot de overdracht van het beheer van deelnemingen? Welke concrete handelingen moeten worden verricht voor het realiseren van een dergelijke overdracht? Is de beperkte voortgang op dit punt een teken dat het aandeelhouderschap in veel gevallen zodanig is verweven met de publieke taak dat scheiding van beleid en de aandeelhoudersfunctie niet zinvol is?

Op dit moment zijn nog 10 deelnemingen in het beheer van vakdepartementen. Hierbij geldt voor 3 deelnemingen dat vanwege praktische overwegingen (met name op handen zijnde verkoop) vooralsnog geen sprake is van overdracht. Voor 5 deelnemingen is momenteel discussie gaande

over de status en de mogelijkheden van overdracht. Voor 2 deelnemingen geldt dat ze vooralsnog als beleidsdeelneming zijn gekwalificeerd, waardoor overdracht op korte termijn niet voor de hand ligt.

32

Wat is de inzet van de regering om te komen tot een algemeen afwegingskader ten aanzien van financiële instrumenten?

Op blz. 75 van het AR-rapport heb ik daar het volgende over opgemerkt. De aanbeveling over het ontwikkelen van een algemeen afwegingskader neemt het kabinet niet over. De algemene beleidslijn is een zeer terughoudende inzet van het garantie- en leninginstrument (*nee, tenzij-beleid*). Het is daarom niet doelmatig veel tijd en energie te steken in het ontwikkelen van een afwegingskader, dat verder gaat dan in antwoord 1a uiteen is gezet. In concrete gevallen waarin voor het instrument garantie of lening wordt gekozen, dient deze keuze vanzelfsprekend in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid beargumenteerd te worden, waarbij ook aandacht besteed dient te worden aan de risico's die met deze instrumenten worden gelopen. Aan de hand van het bijgehouden dossier dient de afweging gereconstrueerd te kunnen worden. In deze zin zal ik hier nader aandacht voor vragen bij mijn ambtgenoten (hetgeen inmiddels is gebeurd).

33

Is de minister van Financiën van mening dat zijn terughoudendheid met betrekking tot de explicitering van het garantiebeleid en het formuleren van een leningenbeleid, hij desondanks wel voldoet aan de in de wet voorgeschreven criteria?

Ja. Er gelden geen in de wet voorgeschreven criteria. Specifieke wettelijke bepalingen met betrekking tot garanties en leningen zijn beperkt. Voor deze financiële instrumenten gelden dezelfde algemene bepalingen die voor subsidie-uitgaven en -verplichtingen gelden, zoals die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2001, in de departementale subsidiekaderwetten en in de subsidieparagraaf van de Algemene Wet Bestuursrecht. Daarnaast zijn bepaalde garanties en leningen gebaseerd op specifieke (wettelijke) regelingen.

34

Op welke wijze en wanneer gaan de directies financieel-economische zaken (FEZ) het informatieniveau en de toegankelijkheid van informatie standaardiseren en harmoniseren?

In mijn brief van 25 april jl. aan de ministeries is hiervoor extra aandacht gevraagd. Zie ook het antwoord 9a.

35

Is het werkbaar als vakdepartementen ieder hun eigen manier omgaan met het administreren van garanties en leningen? Op welke wijze houdt de minister van Financiën het overzicht? Is de minister van Financiën van mening dat hij voldoende overzicht heeft?

Voor het administreren van garanties en leningen gelden de centrale bepalingen van de *Regeling departementale begrotingsadministraties 1996 (RDB)*. Het door de departementen op eigen manier omgaan met het administreren wordt door die regelgeving afdoende ingekaderd. Jaarlijks dienen de departementen op twee momenten aan de Minister van Financiën informatie uit hun administraties te overleggen ten behoeve van de Miljoenennota (en ontwerp-begrotingen) en ten behoeve van het Financieel jaarverslag van het Rijk (en departementale jaarverslagen). Op basis

daarvan heb ik in beginsel voldoende overzicht van met name de budgettaire risico's (maximale verplichtingen) en van de uitgaven- en ontvangstenstromen die met bepaalde garanties en leningen samenhangen. Momenteel wordt nog nader onderzocht of de presentatie van die informatie in beide nota's meer transparant gemaakt kan worden, bijvoorbeeld door de informatie met betrekking tot garanties nader uit te splitsen. Ten behoeve van de daartoe noodzakelijke uniformering van de door de departementen aan te leveren informatie zal het te hanteren format worden aangepast. Zie ook antwoord 9a.

36

Heeft de minister van Financiën het overleg met de minister van Binnenlandse Zaken over de overdracht van elders beheerde deelnemingen naar het ministerie van Financiën inmiddels gevoerd? Zo ja, wat was hiervan het resultaat? Zo nee, wanneer zal de minister van Financiën dit overleg voeren?

Op dit moment zijn gesprekken gaande over NPMNA, maar kan hierover nog geen uitsluitsel worden gegeven.

37

Wat zijn tot op heden de resultaten van de overleggen, die de minister van Financiën heeft gevoerd met zijn ambtsgenoten? Zijn er in deze overleggen hiaten gebleken? Zo ja welke? Welke verbeteringen kunnen op korte termijn verwacht worden?

Grote hiaten zijn er niet gebleken. In aansluiting op het onderzoek naar een transparantere presentatie van de informatie over garanties in de Miljoenennota en het Financieel jaarverslag van het Rijk wordt ook nader bekeken of de presentatie van de informatie in de departementale begrotingen en jaarverslagen kan worden verbeterd. Het zal daarbij niet gaan om meer, maar om – uit oogpunt van het budgetrecht (autorisatie- en dechargefunctie van de Tweede Kamer) – meer inzichtelijke informatie.