

Vergaderjaar 1994–1995

24 176

Regels betreffende de financiële verstrekkingen ten laste van de begroting van het Ministerie van Financiën (Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

In de inleiding van de memorie van toelichting bij de Kaderwet verstrekking financiële middelen EZ (kamerstukken II 1987/88, 20 527, nr. 3) is op gedegen wijze de ontwikkeling aangegeven in het denken rond de juridische grondslag voor financiële verstrekkingen door de Rijksoverheid aan derden. Korthedshalve moge ik daarnaar verwijzen en hier volstaan met de opmerking dat ook met de nu voorliggende Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën wordt beoogd een formele wettelijke basis voor bedoelde verstrekkingen te creëren; zulks conform het kabinetsstandpunt inzake het eindrapport «Orde in de regelgeving» van de Commissie Wetgevingsvraagstukken (kamerstukken II 1986/87, 20 038, nr. 2), alsmede conform het terzake bepaalde in de voorgestelde titel 4.2 van de Algemene Wet Bestuursrecht, derde tranche (kamerstukken II 1993/94, 23 700). Artikel 4.2.1.3 van dat wetsvoorstel vereist voor subsidies een wettelijke grondslag.

2. Opzet van de regeling

De Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën is eenvoudig van opzet. Dit is mogelijk doordat enerzijds de onderscheiden verstrekkingen vanuit Financiën slechts gering in aantal zijn en anderzijds doordat het de bedoeling is slechts datgene te regelen dat strikt noodzakelijk is om aan deze verstrekkingen hun vereiste wettelijke basis te verschaffen.

Onder de Kaderwet vallen voor wat betreft de rechtsverhouding met de onderscheiden ontvangers enerzijds verstrekkingen die voor een deel geregeerd worden door het publiekrecht en voor een ander deel, conform het voorgestelde artikel 4.2.3.8 van de Algemene wet bestuursrecht, door het privaatrecht en anderzijds verstrekkingen die zuiver publiekrechtelijk van aard zijn. De eerste vinden hun basis in de artikelen 2, 3 en 4 en betreffen de verstrekkingen in het kader van de Regeling bijzondere financiering 1971 en van de Beschikking toelating kredietverzekeringmaatschappijen, de Wet herverzekering investeringen en de Tijdelijke regeling herverzekering investeringen Oost-Europa, alsmede verstrekkingen die ad hoc plaatsvinden. De enige verstrekking met een zuiver

publiekrechtelijk karakter die een wettelijke basis behoeft is ondergebracht in artikel 5 en betreft de garantieregeling particuliere participatiemaatschappijen 1981.

3. De financiële verstrekkingen

Regeling BF

Onder de werking van Artikel 2 valt de Regeling bijzondere financiering 1971 (Regeling BF). Deze regeling heeft tot doel knelpunten in de werking van de kapitaalmarkt op te heffen door in de tijdelijke financieringsbehoefte van ondernemingen te voorzien. De Regeling BF heeft de vorm van een overeenkomst met de Nationale Investeringsbank (zie ook kamerstukken II 1970-1971, 11 238, nr 1), welke bank voor een belangrijk deel zorgdraagt voor de uitvoering van de Regeling. De NIB voert het kredietonderzoek bij de onderneming uit en legt een kredietvoorstel voor aan de Werkcommissie Bijzondere Financiering. Deze commissie bestaat, naast een vertegenwoordiger (directeur) van de NIB, uit een vertegenwoordiger van de Minister van Financiën en een vertegenwoordiger van het betreffende vakdepartement en beslist unaniem. D.w.z. dat zonder positief voorstel van de NIB en zonder goedkeuring van de vertegenwoordigers van Financiën en vakdepartement kredietverlening onder Staatsgarantie niet mogelijk is. Voor de goede orde zij opgemerkt dat de hier bedoelde beslissing de individuele kredietverlening betreft.

De beslissing om kredietverlening als hier bedoeld te garanderen is genomen bij de vaststelling van de regeling en daaruit voortvloeiend bij de jaarlijkse vaststelling van het verplichtingenplafond.

Via de regeling BF wordt op marktconforme wijze ter beschikking gesteld hetzij een (veelal in tweede verband) bancair gezekerd krediet met een percentage staatsgarantie variërend van 50-90% (B-krediet), hetzij een achtergesteld krediet onder 90% staatsgarantie (AA-krediet). Het verstrekken van AA-kredieten vormt veruit de grootste activiteit onder de Regeling BF.

Voor B-kredieten komen in aanmerking ondernemingen met goede rendements-perspectieven welke als gevolg van hun groei onvoldoende bancaire zekerheden hebben om hun volledige financieringsbehoefte op de kapitaalmarkt te kunnen dekken, maar overigens niet voldoen aan de criteria die gelden voor het verlenen van een AA-krediet. Versterking van het garantievermogen door middel van een AA-krediet vindt met name plaats wanneer als gevolg van investeringen en/of overnames de solvabiliteit van de onderneming onder druk staat. De toetsingscriteria voor AA-kredieten zijn evenwel streng: er moet o.a. sprake zijn van een in de kern gezonde onderneming (dit dient te worden ondersteund door een verklaring van de huisbankier), en het eigen vermogen dient tenminste 20% van het balanstotaal uit te maken. De Regeling BF heeft een aanvullende werking, dat wil zeggen dat er pas een financiering kan worden verstrekt als vaststaat of aannemelijk is gemaakt dat de onderneming op geen enkele andere aanvaardbare wijze in de financieringsbehoefte kan voorzien.

De uitgaven van de Regeling bestaan uit schadevergoedingen aan de NIB wegens in gebreke gebleven debiteuren dan wel het vooruitzicht daarop. De ontvangsten worden gevormd door de garantieprovisie welke de NIB afdraagt en ontvangsten uit restituties.

Aan de keuze voor het centraal doen uitvoeren van de regeling lagen met name argumenten van beheersbaarheid en efficiency ten grondslag. Gelet op de relatief beperkte hoeveelheid kredieten en het relatief omvangrijk belang per krediet bestond de wens nadrukkelijk de vinger aan de pols te houden. De overheid achtte het echter niet wenselijk de beoordeling van de kredietaanvragen volledig in eigen huis te doen. In de

eerste plaats werd het doelmatig geacht gebruik te maken van extern bestaande bancaire expertise in plaats van het zelf opbouwen ervan. Daarnaast bestond er een duidelijke voorkeur om directe contacten van de overheid met het bedrijfsleven te vermijden, teneinde te waarborgen dat besluitvorming op strikt zakelijk gronden plaats kan vinden, zonder politieke beïnvloeding. Besluitvorming op strikt zakelijke gronden veronderstelt voorts uiteraard ook dat (een) externe partij(en) voldoende onafhankelijk is (zijn). Vanwege de combinatie van de wensen van de Staat tot een actieve betrokkenheid bij de besluitvorming resp. het inschakelen van externe expertise leidden doelmatigheidsoverwegingen tot de keuze voor één onafhankelijke intermediaire instelling, te weten de NIB. Voorts is en was de NIB sedert de oprichting een bancaire instelling die gespecialiseerd is in middellange kredietverlening aan het bedrijfsleven (met name industrie) wat het nauwst aansloot bij doel en werking van de regeling.

De tekst van artikel 2 houdt overigens de mogelijkheid open dat één of meer andere financiële instellingen worden aangewezen om de regeling BF uit te voeren, ingeval doelmatigheidsoverwegingen daartoe aanleiding zouden geven.

Voor wat betreft de positie van de NIB kan worden vastgesteld dat zowel rechten als plichten voornamelijk voortvloeien uit de overeenkomst. De Staat ziet er daarbij in het bijzonder op toe dat de NIB haar medewerking aan de verlening van een staatsgegarandeerd krediet niet afhankelijk stelt van de acceptatie van een krediet van de NIB voor eigen rekening en risico (koppelverkoop). Overigens geldt dat de andere banken baat kunnen hebben bij het verlenen van een staatsgegarandeerd krediet. Het is veelal aanleiding om de eigen kredietverlening uit te breiden (de beoogde kredietgenererende werking van de regeling). Voorts hebben de algemene banken de mogelijkheid in kredieten hoger dan f 7,5 mln. voor 40% te participeren, mits zij uiteraard het eigen risico van 10% accepteren. Ten slotte kan worden opgemerkt dat de kredietverlening onder staatsgarantie nog slechts een klein gedeelte (ca. 8% van de jaarlijkse uitzettingen) uitmaakt van de totale activiteiten van de NIB.

Uit het in het voorjaar van 1993 uitgevoerde «Heroverwegingsonderzoek Garantiereregelingen» (Eindrapport Heroverwegingswerkgroep, Ministerie van Financiën, april 1993) blijkt dat de hierboven beschreven wijze van uitvoeren tot tevredenheid functioneert. De invoering van een jaarlijks garantieplafond met ingang van 1987 heeft de budgettaire beheersbaarheid van de regeling verder verbeterd. Tevens dient de NIB m.i.v. dat jaar 10% van een te verstrekken AA-krediet voor eigen rekening en risico te nemen, ter ondersteuning van het vertrouwen in de aanvraag en om een prikkel in te bouwen m.b.t. recuperatie bij slechte kredieten.

Met name als gevolg van het verslechterde economisch klimaat in het algemeen en het beursklimaat in het bijzonder is vanaf 1990 een toenemend beroep te zien waarneembaar, waarbij in 1992 en 1993 het jaarlijkse garantie-plafond werd voltrokken. Het bovenstaande illustreert dat de Regeling BF aanvullend van karakter is, waarop alleen een beroep wordt gedaan als de markt tekort schiet.

Beschikking toelating kredietverzekeringsmaatschappijen

De mogelijkheid om verzekeringen en garanties ter dekking van de risico's die verbonden zijn aan het handels- en dienstenverkeer met het buitenland tegen betaling van premies bij de Staat te herverzekeren, bestaat reeds vanaf 1932 en vindt thans haar grondslag in de Beschikking toelating kredietverzekeringsmaatschappijen d.d. 14 juni 1983 (Stcrt. 1983, 132) en de daarop gevolgde wijzigingen d.d. 15 juli 1986 (Stcrt 1986, 143) en d.d. 19 september 1990 (Stcrt 1990, 190). Op grond daarvan draagt ook de Minister van Economische Zaken beleidsverantwoordelijkheid voor dit terrein.

Met een verzekeraar die voldoet aan de eisen die worden gesteld in deze Beschikking en de daarmee verbonden Algemene voorwaarden toelating kredietverzekeringsmaatschappijen d.d. 19 maart 1991 (Stcrt 1991, 60), kan een overeenkomst worden afgesloten waarbij toestemming wordt verleend om de bovengenoemde risico's tegen betaling van premies bij de Staat te herverzekeren.

In artikel 3 van deze wet wordt in het eerste lid deze reeds bestaande mogelijkheid omschreven en daarmee van een formeel-wettelijke grondslag voorzien. Het derde lid omschrijft de eisen waaraan een verzekeringsmaatschappij moet voldoen om in aanmerking te komen voor het afsluiten van een herverzekeringsovereenkomst; in de eerste plaats dient het te beschikken over een vergunning zoals bedoeld in artikel 11 van de Wet toezicht verzekeringsovereenkomst, in de tweede plaats moet zijn voldaan aan nader te stellen regels. Met deze regels wordt gedoeld op de hierboven aangehaalde Beschikking toelating kredietverzekeringsmaatschappijen en de Algemene voorwaarden toelating kredietverzekeringsmaatschappijen.

De Nederlandsche Credietverzekering Maatschappij N.V. te Amsterdam is tot nog toe de enige toegelaten kredietverzekeraar. De samenwerking met de NCM is gebaseerd op een overeenkomst d.d. 20 maart 1991. De Nederlandsche Bank N.V. treedt op als adviseur voor de Minister van Financiën en is belast met een deel van de uitvoeringswerkzaamheden.

Het doel van de faciliteit is de bevordering van de Nederlandse export door middel van herverzekering van niet particulier verzekerbare risico's. In vele gevallen kunnen exporttransacties slechts worden verwezenlijkt, indien de leverancier of een bank bereid is krediet te verstrekken aan de koper. De exporteur of bank zal veelal de aan het krediet verbonden risico's willen verzekeren. Bij de exportkredietverzekering is een behoorlijke spreiding van de bovengenoemde risico's nauwelijks te verwezenlijken. Dit heeft te maken met het feit dat er slechts een beperkt aantal landen is waarop verzekering wordt gevraagd, dan wel verzekering mogelijk is. Het gebrek aan risicospreiding kan tot gevolg hebben dat de politieke risico's van een exportkrediet niet bij een commerciële verzekeringsmaatschappij kunnen worden ondergebracht. Het niet kunnen verzekeren van de betalingsrisico's die aan een exportkrediet zijn verbonden kan tot gevolg hebben dat een bepaald deel van de exporttransacties in het geheel niet plaats zal vinden. Het kunnen aanbieden van een exportkredietverzekeringssysteem waarin niet-commerciële risico's in dekking worden genomen, is uit een oogpunt van exportbevordering des te meer gewenst, omdat alle geïndustrialiseerde landen vergelijkbare eigen kredietverzekeringssystemen hanteren.

Bij de herverzekering door de Staat worden de volgende grondbeginselen gehanteerd:

- slechts gezonde risico's worden in verzekering genomen;
- de heffing van premies dient (mede in relatie tot de schade-restituties) op lange termijn kostendekkend te zijn;
- slechts risico's die niet door het particuliere bedrijfsleven zelf kunnen worden gedragen, komen voor herverzekering in aanmerking.
- de verzekerde dient een gedeelte van het risico te behouden;
- de internationale regels, met name die inzake de officieel gesteunde exportkredieten, worden nageleefd.

Bij de samenwerking tussen de Staat en de toegelaten kredietverzekeringsmaatschappij wordt uitgegaan van het principe, dat alle niet-commerciële risico's (niet alleen voortvloeiende uit politieke gebeurtenissen of omstandigheden, maar ook maatregelen van hoger hand, transfermoeilijkheden of deviezentekorten, natuurrampen of epidemieën) voor rekening van de Staat worden gedekt en dat de betalingsrisico's op de particuliere debiteuren (de zogenaamde commerciële risico's) in beginsel voor rekening en risico komen van de verzekeringsmaatschappij. De Staat verzekert echter ook bepaalde

commerciële risico's, waarvan de omvang en/of de kredietduur niet voor rekening van de verzekeringsmaatschappij kan komen.

De uitgaven van de exportkredietverzekering bestaan uit schade-uitkeringen en een jaarlijkse kostenvergoeding aan de verzekeringsmaatschappij. De ontvangsten worden gevormd door verzekeringspremies en ontvangsten uit provenuen.

In 1990 is de beschrijving van de administratieve organisatie van het hele herverzekeringstraject NCM-DNB-Financiën tot stand gekomen. De bijbehorende nieuwe procedures en controlesystemen zijn per 1 januari 1991 ingevoerd.

Wet herverzekering investeringen

Het tweede lid van artikel 3 voorziet in de mogelijkheid dat de Minister van Financiën in overeenstemming met de overige betrokken ministers optreedt als herverzekeraar van verzekeringen die zijn afgesloten ter dekking van niet-commerciële risico's die zijn verbonden aan investeringen in ontwikkelingslanden. Deze mogelijkheid bestaat reeds vanaf 1969 en vindt haar grondslag in de Wet herverzekering investeringen d.d. 23 april 1969 (Stb. 1969, 268). De herverzekering van investeringsverzekeringen heeft tot doel additionele investeringen in de ontwikkelingslanden te bevorderen.

In tegenstelling tot het hierboven gestelde over de exportkredietverzekering was de mogelijkheid van investeringsverzekeringen derhalve reeds van een formeel-wettelijke grondslag voorzien. Teneinde de grondslag voor alle financiële verstrekkingen vanwege de Minister van Financiën in één formele wet onder te kunnen brengen, is er voor gekozen de Wet herverzekering investeringen onder te brengen in de Kaderwet. Daartoe is de mogelijkheid tot het herverzekeren van investeringen als zodanig als artikel 3, lid 2 ondergebracht in de Kaderwet, waarbij de nadere regels die aan deze herverzekering zijn verbonden in een regeling zullen worden ondergebracht. Het aanknopingspunt in de Kaderwet voor deze nadere regels is, evenals bij de exportkredietverzekering, gelegen in het derde lid van artikel 3. De inhoud van deze regeling komt overeen met en in de plaats van de Wet herverzekering investeringen. Voor de eisen die worden gesteld aan de voor verzekering in aanmerking komende risico's, voor de wijze van besluitvorming en voor de financiële voorzieningen zij hier dan ook korthedshalve naar de toelichting bij de Wet Herverzekering Investeringsverzekeringen verwezen.

In 1991 is ook de mogelijkheid ingevoerd om niet-commerciële risico's met betrekking tot investeringen in Oosteuropese landen te herverzekeren (Tijdelijke regeling herverzekering investeringen Oost-Europa, Stcrt 250, 1991). Voor de uitvoering van deze regeling zij hier korthedshalve verwezen naar de toelichting bij de tijdelijke regeling.

Overige verstrekkingen bij overeenkomst

De in artikel 4 van de wet bedoelde garanties worden bij uitzondering verleend. Garanties die thans lopen zijn:

De Nederlandsche Bank N.V.:	f 0
Postbank N.V.:	f 0
N.V. Bank voor Nederlandsche Gemeenten:	f 35 mln. (ult. 1993)
Nederlandse Waterschapsbank N.V.:	f 2.5 mln. (ult. 1993)
Idem:	f 21.7 mld (ult. 1994)
Ned. Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. (FMO):	f 428 mln. (ult. 1993)

N.B.: m.i.v. 1993 worden aan FMO geen nieuwe garanties meer verstrekt.

Garantieregeling particuliere participatiemaatschappijen 1981

Artikel 5 van de wet biedt een wettelijke basis aan de verstrekking van garanties ingevolge de Garantieregeling particuliere participatiemaatschappijen 1981. De garantieregeling heeft tot doel het beschikbaar stellen van particulier vermogen aan kleine en middelgrote (startende) ondernemingen in de risicodragende sfeer te bevorderen. Met de regeling werd de ontwikkeling van de zgn. «venture capital» markt in Nederland op gang gebracht. De uitvoering van de regeling berust bij De Nederlandsche Bank N.V.

De op basis van de regeling te verstrekken vergoeding bedraagt 50% van de door een PPM op een participatie geleden verlies. Door 50% voor rekening van de PPM te laten waarborgt de regeling een actief beheer van de participatie.

In 1993 is de regeling voor de derde maal in haar bestaan geëvalueerd. De conclusie was dat er geen aanleiding bestond de beslissing tot afschaffing op termijn, welke na de evaluatie van 1990 genomen is, te herzien. Op basis van extern onderzoek werd geconstateerd dat de zgn. «onderkant» van de venture capital-markt, voor de kleine startende ondernemingen nog steeds moeilijk aan risico-kapitaal kan komen. De PPM-regeling in zijn huidige vorm biedt hier echter geen oplossing voor.

De regeling valt sinds 1 januari 1992 onder de budgettaire verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken. Een en ander is geformaliseerd in het op de Kaderwet verstrekking financiële middelen EZ gebaseerde Besluit particuliere participatiemaatschappijen van 18 maart 1994 (Stb. 318). De uitvoering en de administratieve verwerking van de regeling blijft bij De Nederlandsche Bank. Verliesvergoedingen die het gevolg zijn van na 1 januari 1992 gestelde garanties komen voor rekening van Economische Zaken. Aangezien de garantietermijn 10 jaar loopt kunnen nog tot en met 2001 uitgaven voor rekening van Financiën komen als gevolg van vóór 1 januari 1992 gestelde garanties. De Garantieregeling particuliere participatiemaatschappijen 1981 is per 1 april 1994 ingetrokken maar blijft van toepassing ten aanzien van de hier bedoelde «oude» garanties.

Voor de goede orde zij nog opgemerkt dat Financiën enkele subsidies verstrekt van zeer geringe omvang, die overeenkomstig het voorgestelde artikel 4.2.1.3, derde lid onder c, van de Algemene wet bestuursrecht, uit de begroting blijken en derhalve geen afzonderlijke wettelijke basis behoeven. Het gaat hierbij om subsidies aan: Stichting Effectenvernieuwingsbureau, Instituut voor Onderzoek Overheidsuitgaven, Stichting Beroepsopleiding Financieel-Economisch Beleidsmedewerker en het Internationaal Belasting Documentatie Bureau.

4. Rechtsbescherming

Het is denkbaar dat de administratieve rechter zich – ondanks de deels privaatrechtelijke rechtsvorm – bevoegd zou kunnen achten te oordelen over geschillen tussen de staat en de NIB, respectievelijk NCM (wat de NCM betreft zij overigens opgemerkt dat zulks een theoretische kwestie is, aangezien ingevolge de overeenkomst geschillen door middel van arbitrage worden beslecht). Afgaande op de bestaande jurisprudentie in vergelijkbare situaties zal de administratieve rechter evenwel niet geneigd zijn de kredietnemer of verzekerde aan te merken als direct belanghebbende en hun een eigen recht op het instellen van beroep tegen de staat toekennen. Wel kunnen zij uiteraard terzake van geschillen met de NIB en de NCM de burgerlijke rechter adiëren.

Ten aanzien van geschillen bij de uitvoering van de garantieregeling

particuliere participatiemaatschappijen is de administratieve rechter bevoegd.

Melding Europese Commissie

De onderhavige regelingen zijn ten tijde van hun vaststelling en bij daar op volgende wijzigingen alle gemeld bij de Europese Commissie. Ook deze wet zal aan de Commissie worden gemeld.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Voor de definitie van het begrip onderneming is aangesloten bij de terzake geldende definitie in de Kaderwet verstrekking financiële middelen EZ. Hetzelfde geldt voor de definitie van verstrekking van financiële middelen.

Artikel 2

Het tweede lid van dit artikel laat de mogelijkheid open nadere regels te stellen waaraan een kredietinstelling dient te voldoen, waaraan garanties worden verleend als bedoeld in het eerste lid van dit artikel. Overigens zijn er geen voornemens in die richting.

Artikel 3

De in het derde lid bedoelde nadere regels zijn de in het algemeen gedeelte van deze toelichting genoemde Beschikking toelating kredietverzekeringsmaatschappijen en de daarmee verbonden Algemene voorwaarden toelating kredietverzekeringsmaatschappijen, alsmede bepalingen ontleend aan de Wet herverzekering investeringen.

De Minister van Financiën,
G. Zalm