

Vergaderjaar 1997–1998

25 627

Machtiging tot medewerking aan de oprichting van een Waarborgfonds voor de zorgsector

Nr. 11

MEMORIE VAN TOELICHTING

1.	INLEIDING	2
2.	STRUCTUUR WAARBORGFONDS	6
3.	TAKENPAKKET	8
4.	DEELNEMENDE INSTELLINGEN	9
5.	STEUNFUNCTIE CENTRAAL ORGAAN TARIEVEN GEZOND- HEIDSZORG EN SANERING EX WET TARIEVEN GEZOND- HEIDSZORG	11
6.	RELATIE MET HET RIJK	12
7.	RENTENORMERING/PROTOCOLLERING	13
8.	FINANCIËLE GEVOLGEN	14
9.	VISIES VAN PARTIJEN	16
10.	TOELICHTING OP AKTES	17

1. INLEIDING

Het voorliggende voorstel van wet machtigt de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport te bevorderen dat een waarborgfonds zorg tot stand wordt gebracht door de zorgsector. Daarmee wordt beoogd tegemoet te komen aan het verlangen van de Tweede Kamer. Met genoemd fonds kan voorzien worden in de borging van kapitaalmarktleningen voor onder andere verbouw en nieuwbouw van zorginstellingen.

Het voorstel is eerder uitgebreid in de Tweede Kamer via een zogenoemde voorhangprocedure als bedoeld in art 29 van de Comptabiliteitswet aan de orde geweest (kamerstuk 25 627, nr.1) zodat met een beknopte toelichting zou kunnen worden volstaan. Terwille van een adequate parlementaire behandeling is echter een uitgebreide memorie van toelichting opgesteld. Een aantal uit de parlementaire discussie gebleken vraagpunten is daarbij diepergaand behandeld. Voorts zijn enkele actuele ontwikkelingen in de beschouwing meegenomen.

Op dit moment vindt de financiering met lange middelen plaats door een beperkt aantal met name Nederlandse banken. Voor banken is de sector vanwege de te realiseren inkomsten uit diverse vormen van financiële dienstverlening profijtelijk. Echter, de voorziening van middelen met langere looptijden past minder in het kader van het opnemings- en uitzettingenbeleid van banken.

Langlopende leningen worden veelal verstrekt door institutionele beleggers met omvangrijke langlopende verplichtingen. Deze achtten de sector de laatste jaren echter te risicovol zonder een overheidsgarantie. De betaling van rente- en aflossingslasten was voor hen te onzeker gelet op met name de in hun ogen relatief geringe solvabiliteit van de meeste instellingen en de sterke invloed van de politiek op de ontwikkeling van de financiële resultaten.

Het beperkte aantal geldgevers heeft vanwege de ruime kapitaalmarkt-situatie van de laatste paar jaar tot weinig financieringsproblemen geleid. Dit werd bevorderd doordat de bestuurlijke vormgeving van de zorgsector in rustiger vaarwater terecht is gekomen.

Echter, de situatie op de kapitaalmarkten kan, zoals het afgelopen decennium heeft geleerd, snel veranderen evenals de risicoperceptie van geldgevers. Het beperkte aanbod van kapitaalmarktverschaffers heeft in de beginjaren na de afschaffing van de garanties op leningen voor de zorgsector niet alleen tot de betaling van relatief hoge rentepercentages geleid, maar ook zelfs tot het tijdelijk wegvallen van het aanbod op de kapitaalmarkt. In het begin van de jaren negentig weigerden banken een tijdlang vanwege onduidelijkheden in het zorgbeleid de nieuwbouw van eerst academische ziekenhuizen en later revalidatieoorden te financieren. Daarmee trad toen een stagnatie in de bouw op. Ook zijn zoals bij het begin van de jaren negentig periodes van zeer hoge renteopslagen ten opzichte van de rente op staatsleningen voorgekomen.

Het is dan ook zaak tijdig maatregelen te treffen voor een ander financieringsklimaat.

Voor financiers zou het het eenvoudigst zijn dat het rijk alle leningen zou gaan borgen, zoals bij het vroegere rijksgarantiebeleid dat in 1986 werd verlaten. Dit is echter onwenselijk, omdat daarmee de budgettaire risico's voor het rijk sterk zouden gaan toenemen, terwijl het ook een uitvoerige bemoeienis van het rijk met de bedrijfsvoering van de instellingen zou kunnen vergen.

Het rijk heeft indertijd besloten zeer terughoudend met het garantie-instrument om te gaan en garanties zelfs in de debudgetteringsregel op te nemen (meer garanties zouden tot ombuigingen op de normale begrotingsuitgaven moeten leiden).

Een grotere bemoeienis zou verder de slagkracht van de instellingen verminderen en ten koste kunnen gaan van de noodzakelijke vergroting van de efficiency. Daarbij zou de overheid door de garantstelling betrokken zaken bij financiële problemen van alle afzonderlijke instellingen.

Bij het rijk zou een apparaat moeten worden opgezet om het wel en wee van de instellingen te monitoren en het overleg met geldgevers en in gebreke blijvende instellingen te voeren. Ook dit zou een extra budgettaire belasting betekenen.

Daarmee zou de klok van het verkleinen van de omvang van de collectieve sector en de vergroting van de instellingsverantwoordelijkheid weer worden teruggedraaid.

Aan een waarborgfonds opgezet en in stand gehouden door de zorgsector zelf kleven dit soort bezwaren niet. Wel moeten de financiers dan over de streep worden getrokken.

Met een constructie waarbij de betaling van rente en aflossing zeker gesteld wordt in de vorm van een borg te verstrekken door een goed geconstrueerd waarborgfonds en waarbij het rijk garant staat voor de verplichtingen van het waarborgfonds, wordt de terugkeer van institutionele beleggers als financiers van de zorgsector aannemelijk.

De achterborg van het rijk maakt bovendien dat het solvabiliteitsbeslag dat De Nederlandsche Bank voor bancaire kredietverlening van de banken verlangt op nul gesteld wordt¹. Per saldo kan daardoor de bancaire financiering goedkoper worden.

Beide ontwikkelingen maken dat het aantal geldgevers wordt vergroot en dat er een neerwaartse druk ontstaat op de door instellingen te betalen rente.

Door de waarborgfondsconstructie een verantwoordelijkheid te laten zijn van de zorgsector, waarbij het waarborgfonds in een bepaalde relatie komt te staan tot de instellingen waarvan het de leningen borgt, ontstaan er prikkels voor een verantwoorde bedrijfsvoering van het fonds. Het waarborgfonds is een organisatie van de instellingen zelf. De sector heeft een gezamenlijk belang bij het goed functioneren van het fonds. Dit is niet alleen vanwege de aangegeven te behalen rentevoordelen, maar ook vanwege de prikkels tot verbetering van het beheer teweeg gebracht door het toezicht van het waarborgfonds en tenslotte vanwege de wenselijkheid te voorkomen dat op de obligoverplichting van de deelnemende instellingen getrokken wordt.

Voor de aan het fonds deelnemende zorginstellingen zijn dergelijke prikkels er ook: er is allereerst sprake van het genoemde bedrijfseconomisch toezicht door het fonds. Dit zal vooral preventief kunnen werken. Opgemerkt moet worden dat het er bij het onderhavige voorstel expliciet niet om gaat het toezicht in de breedte in de zorgsector te regelen. De vernieuwing draagt wel bij aan de checks and balances in de zorgsector. Ten tweede is de tot standkoming van het waarborgfonds gekoppeld aan het loslaten van de nacalculatie van de rentekosten voor lange financiering. Het is het voornemen deze nacalculatie in het kader van de Wet Tarieven Gezondheidszorg aan te passen. Door het via de borging te behalen rentevoordeel bij de geborgde zorginstellingen te laten, hebben de instellingen baat bij scherp onderhandelen over de te betalen tarieven. Het wordt dan voor een instelling financieel lonend om de laagst mogelijke rentekosten te realiseren. Ondergetekende hecht aan een op deze wijze realiseren van een doelmatiger aanwending van de beschikbare middelen waarbij de voordelen aan de zorgverlening ten goede komen.

Met het waarborgfonds wordt samenvattend dan ook nagestreefd:

¹ Voor verleende kredieten geldt meestal de eis van 8%, hetgeen betekent dat banken tegenover deze uitzettingen het genoemd percentage aan eigen vermogen moeten aanhouden. Dit brengt kosten met zich. Deze kosten worden meestal doorberekend. Bij een beslag van 0% vervalt deze verplichting.

- veiligstelling van de lange termijn financiering tegen redelijk kosten;
- de realisatie van een substantieel rentevoordeel;
- introductie in de zorgsector van prikkels van goed financieel management.

Het waarborgfonds vormt een zekerheid voor geldgevers ten behoeve van geldvragende zorginstellingen. Het is die zekerheid waardoor met name de eerste twee doelstellingen kunnen worden gerealiseerd.

De totale zekerheidsconstructie ten behoeve van de financiers is wat betreft de financiële zekerheid gebaseerd op vier pijlers. Als eerste zekerheid geldt uiteraard de soliditeit van de zorginstellingen van de zorgsector.

Als tweede zekerheid fungeert het vermogen van het waarborgfonds mede mogelijk gemaakt door een eerste inleg door het Rijk. De derde zekerheid betreft de obligoverplichting van de leden. Het fonds kan een beroep doen op zijn leden extra middelen te storten. Tot slot is er sprake van een zekerheid, geboden door het Rijk. Daarmee wordt aan de financiers een maximale financiële zekerheid verstrekt.

Voor de institutionele beleggers hangt de soliditeit van het fonds echter niet alleen af van de formele financiële zekerheden. Ook de onafhankelijkheid van het fonds is van groot belang. Immers, een fonds zonder voldoende armslag kan op termijn zijn financiële soliditeit verliezen. De mogelijkheid van ingrijpen van overheidswege in de zekerheidsconstructie of in de bedrijfsvoering van het waarborgfonds houdt verder voor hen het risico in van niet of niet tijdige aflossing c.q. rentebetaling op de verstrekte leningen. Geldgevers zullen dit risico op voorhand niet aanvaarden. De waarborgfondsconstructie zou derhalve sterk gedevalueerd worden. Het komt mogelijk zelfs niet van de grond.

Om deze reden brengt verdergaande bemoeienis van de overheid met het fonds, zoals bijvoorbeeld door vormgeving middels een Zelfstandig Bestuursorgaan en door het uitoefenen van een initiatiefrecht/aanwijzigingsbevoegdheid, het risico met zich dat institutionele beleggers niet bereid zijn door het fonds geborgde leningen te verstrekken. Daarmee zouden de met het waarborgfonds beoogde doelstellingen niet worden bereikt.

Tenslotte is voor geldgevers een goede functie vervulling door het waarborgfonds van belang. Bij verzaking daarvan verslechtert de kwaliteit van de verstrekte zekerheid. Dit betekent dat de regelgeving rondom het waarborgfonds met name gericht moet zijn op de realisatie van een goed functionerend fonds.

Als het geheel van financiële en overige zekerheden wordt gerealiseerd, komt analoog aan de situatie van het waarborgfonds sociale woningbouw voor het waarborgfonds de realisatie van een zogenoemde Triple A status door grote internationale rating agencies in het verschiet. Dan ook kan de toetreding tot de markt van grote buitenlandse geldgevers mogelijk worden. Met de vervanging van de gulden door de Euro ontstaat daarmee een groter potentieel aanbod van geldgevers.

Als banken bovendien inspeland op internationale trends, pakketten van door hen aangegane of overgenomen geborgde leningen en de realisatie van het hierboven beschreven traject gaan samenstellen en deze verhandelen – dit proces wordt ook wel aangeduid met de term securitisatie –, wordt ook van nieuwe markten gebruik gemaakt.

Een dergelijke ontwikkeling is mogelijk wanneer de door het waarborgfonds geborgde leningen conform de bedoelingen standaardleningsvoorwaarden en ook standaardborgingsvoorwaarden kennen en van gelijke risicokwaliteit zijn.

Het spreekt voor zich dat de aantrekkelijkheid van zorginstellingen als debiteuren met de betere benutting van de kapitaalmarkten gediend is. Tijdig inspelen op de introductie van de Euro betekent daarbij de realisatie van een voorsprong op andere geldvragers in binnen- en buitenland. Met het oog op een door de Euro voor de Nederlandse zorginstellingen mogelijk krupper wordende kapitaalmarkt is het gewenst zo spoedig mogelijk over te gaan tot het oprichten van een fonds.

Ondergetekende acht een brede en niet een verplichte deelname aan het waarborgfonds van groot belang.

Vrijwilligheid is voor vormgeving van het waarborgfonds een centraal uitgangspunt om de volgende redenen:

- Verplichte deelname impliceert dat ook de «zwakken» deelnemen. Dit is onverenigbaar met de doelstellingen omdat het waarborgfonds zekerheden moet bieden, waardoor het noodzakelijk is dat het fonds de slechte risico's kan buitensluiten. Het fonds moet financieel zwakke instellingen kunnen weigeren, zij het slechts op basis van bedrijfseconomische gronden. Toegelating komt derhalve neer op een kwaliteitskeurmerk voor de zorginstellingen.
- Het uitgangspunt moet zijn dat een instelling op basis van positieve incentives besluit tot toetreding tot het fonds. Er is sprake van positieve incentives als het waarborgfonds er in slaagt het vertrouwen van financiers te verkrijgen en daarmee rentevoordelen te boeken en het de financiering weet te verzekeren tegen aantrekkelijke voorwaarden. Het streven is te komen tot een waarborgfonds dat ook fungeert als een kwaliteitskeurmerk ten behoeve van potentiële geldgevers.
- Alleen bij vrijwilligheid kan worden bereikt dat het waarborgfonds de gunst van de kredietbehoevende zorginstellingen moet zien te verkrijgen. Daarbij zal er als gevolg van vrijwilligheid ook een druk zijn de (bureaucratie)lasten van de bedrijfsvoering zo beperkt mogelijk te houden teneinde in de toekomst eventueel met een lagere te betalen disagio-premie voor deelneming te kunnen volstaan.

Er kan derhalve geen sprake zijn van verplichting. Een instelling kan er ook voor kiezen om investeringen via de huisbankier te financieren tegen de door deze gehanteerde tarieven en verlangde financiële zekerheden, dan wel om bijvoorbeeld onder gemeentegarantie, indien mogelijk, middelen aan te trekken.

De Nederlandse Zorgfederatie gaat ook bij vrijwilligheid uit van een brede deelname op grond van de zakelijke afweging inzake «kosten versus baten van toetreding». Door middel van borging kan een rentevoordeel worden bereikt. Er mag vanuit gegaan worden dat zakelijke handelende zorginstellingen de optie van borging dus zorgvuldig zullen afwegen. Financieel voordeel zonder veel bureaucratische rompslomp zal positief werken op de belangstelling. Dit zal, zo heeft de praktijk bij het waarborgfonds sociale woningbouw (WSW) geleerd, worden bevorderd doordat geldgevers, met name institutionele beleggers maar ook banken, over het algemeen, hechten aan de beschikbare nieuwe zekerheid.

Deelname aan het waarborgfonds staat open voor instellingen vallend onder de zorgwetgeving, zijnde toelating ex Ziekenfondswet (ZFW) en Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), tarifiering ex Wet tarieven gezondheidszorg (WTG), planning en bouw ex Wet ziekenhuisvoorzieningen (WZV) en Tijdelijke Verstrekkingswet Maatschappelijke Dienstverlening (TVWMD). Voor deze criteria is gekozen omdat er voor de

er onder vallende instellingen een verantwoordelijkheid van het rijk voor de infrastructuur en de financierbaarheid daarvan bestaat. De verzorgingshuizen bevinden zich thans in een overgangssituatie. Vanaf 2001 is voor hen de situatie gelijk aan die van de verpleeghuizen die reeds nu kunnen deelnemen aan het waarborgfonds. Deelname van verzorgingshuizen is in dat jaar aan de orde na overgang naar de AWBZ, WVG en WZV.

2. STRUCTUUR WAARBORGFONDS

De vormgeving van het waarborgfonds en het daaraan gekoppelde toezicht, is sterk geënt op dat van het al enige jaren met groot succes functioneren Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), dat leningen van woningbouwcorporaties borgt.

Institutionele en juridische vormgeving

Het waarborgfonds zorg wordt als stichting opgericht en in stand gehouden door de leden van de NZf. Alternatieven, zoals een zelfstandig bestuursorgaan of een wettelijk systeem met door de overheid vast te stellen uitgebreide kaders en regels zijn niet adequaat, omdat de overheid dan rechtstreeks betrokken wordt bij het bedrijfsmatig functioneren van zorginstellingen. De door geldgevers verlangde onafhankelijke positie van het waarborgfonds komt daarbij bovendien in het geding. Hetzelfde geldt voor constructies vergelijkbaar met artikel 12 van de Financiële verhoudingswet 1984, die evenmin passen ten aanzien van de zorgsector.

De inmiddels met de NZf overeengekomen constructie voor een waarborgfonds zorg is niet te beschouwen als een bestuursorgaan. Of een orgaan een bestuurs- of administratief orgaan is, wordt doorgaans beoordeeld aan de hand van het antwoord op de vraag of het orgaan een bestuurs-taak uitoefent en of het beschikt over publiekrechtelijke bevoegdheden zoals de bevoegdheid bindend recht vast te stellen of beschikkingen af te geven (kan ingrijpen in de rechtsverhoudingen tussen personen of rechtspersonen of eenzijdig bindende besluiten kan nemen). Er moet dus sprake zijn van het bij wet opdragen van een overheidstaak aan het fonds en de aanwezigheid van publiekrechtelijke bevoegdheden. Het feit dat bij wettelijke regeling aan de totstandkoming van het waarborgfonds wordt meegewerkt, betekent niet dat een bestuursorgaan wordt ingesteld. Aan het fonds is niet namens de overheid een toezicht op de financiële positie van de instellingen opgedragen. De taken die het fonds uitoefent zijn privaatrechtelijk van aard en vloeien voort uit de contractuele afspraken tussen de instellingen en het fonds.

Voor de uitoefening van deze taken is het fonds ook niet bekleed met publiekrechtelijke bevoegdheden. Het fonds neemt geen beschikkingen en kan geen bindende regels vaststellen. De voorwaarden die het fonds ten aanzien van de financiële situatie van een instelling kan stellen zijn gekoppeld aan de taak van het fonds om de leningen van de instelling te garanderen. In verband daarmee heeft het fonds belang bij een evenwichtige financiële positie van de instelling. Vanuit die privaatrechtelijke verhouding kan het fonds voorwaarden stellen. Het bepalen of een instelling wel of niet mag participeren in het fonds is verder evenmin te betitelen als het uitoefenen van openbaar gezag.

Geconcludeerd kan dan ook worden naar analogie met de ZBO-doorlichting van het WSW door het Ministerie van VROM dat van een zelfstandig bestuursorgaan geen sprake is. De recente waarborgfondsen voor het Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (BVE), respectievelijk voor het Hoger Beroepsonderwijs (HBO) zijn evenmin zelfstandige bestuursorganen.

Een apart waarborgfonds voor de zorgsector is geprefereerd boven de optie van een opgaan in een van de andere fondsen zoals het WSW vanwege met name de eigenheid van de zorgsector en het specifieke risicoprofiel van zorginstellingen.

Het is de bedoeling dat het waarborgfonds juridisch en feitelijk volledig zelfstandig ten opzichte van de instellingen, de overheid en andere rechtspersonen functioneert. De relatie van de zorginstellingen met het fonds wordt in de statuten dan ook zodanig vastgelegd dat de besluitvorming onafhankelijk van de instellingen of de financiers tot stand komt.

Financiële structuur

De financiële invulling van een waarborgfonds is grotendeels gebaseerd op een taxatie van de risico's die het waarborgfonds loopt en de inschatting over de prijs die moet worden betaald om het vertrouwen van de financiers terug te winnen. Het vermogen van het waarborgfonds wordt gevoed met een initiële storting en met een premie per geborgde lening alsmede met de netto beleggingsinkomsten hierover. Daarnaast is er een obligoverplichting van de deelnemende instellingen en een achterborggarantie van het rijk. De initiële storting, te verstrekken door het rijk, bedraagt f 120 miljoen.

De initiële storting is te beschouwen als een (incidenteel) subsidie. In de subsidievoorwaarden zullen nadere eisen worden gesteld ten aanzien van het inlichtingenrecht en toezichtcondities. Daarbij zal worden aangesloten bij de eisen zoals deze in de oprichtingsstatuten, de overeenkomst Rijk/waarborgfonds en het beleggingsstatuut zijn opgenomen.

Disagio

Met betrekking tot de premie wordt uitgegaan van een constructie analoog aan de WSW, namelijk dat alleen bij aanvang een disagio wordt betaald aan het waarborgfonds. Deze bijdrage per lening is eenmalig. De omvang van het disagio zal worden uitgedrukt in procenten van de geborgde lening. Het disagio is voorshands vastgesteld op 0,75%. Dit disagio komt momenteel overeen met, afhankelijk van het renteniveau, de looptijd en het aflossingsschema, een renteopslag per jaar van circa 0,08 à 0,09%.

Een dergelijk disagio is voor de noodzakelijke kosten-batenafweging vooraf inzichtelijker dan een jaarlijks vast te stellen premiebijdrage. Het beleid van het waarborgfonds met betrekking tot de vaststelling van de hoogte van het disagio kan derhalve alleen effect hebben op nieuw af te sluiten leningen waarbij het waarborgfonds zelf rekening dient te houden met de marge waarboven de aantrekkelijkheid van borging in gevaar komt.

Obligo

Er is sprake van een verplicht obligo van deelnemende instellingen. Het obligo is een onderdeel van de verplichtingen van de deelnemende instellingen aan het waarborgfonds. Het obligo houdt in dat naast de te betalen eenmalige premie (disagio), een voorziening in de balans moet worden getroffen in verband met een eventuele storting in het fonds. Het waarborgfonds kan dit bedrag (het obligo) opvragen als het waarborgfonds door een kritische ondergrens van vermogen zakt. Deze obligoverplichting moet derhalve in de balans van de instelling waarvan een lening wordt geborgd worden verwerkt.

Het obligo kent de volgende vorm:

- Het obligo is slechts eenmalig inroepbaar gedurende de looptijd van de lening die door de instelling bij het waarborgfonds gewaarborgd is.
- De omvang van het obligo zal worden uitgedrukt in procenten van de restschuld. Het obligo is vastgesteld op 3%. Het bedrag neemt af met de omvang van de lening en de risico's van het obligo blijven in overeenstemming met de aangevane verplichtingen.
- Door het waarborgfonds ingeroepen obligo's worden terugbetaald als daarvoor de middelen aanwezig zijn.
- Bij het inroepen van het obligo zal een getrappt systeem worden gehanteerd: eerst eigen sector en dan pas de overige sectoren. Deze compartimentering van de financiële verplichtingen reflecteert de eigenheid van de verschillende zorgsectoren.

Achterborg

Een achterborg van de rijksoverheid is noodzakelijk om de beoogde doelstellingen van het waarborgfonds te kunnen realiseren. Een dergelijke achterborg ligt ook in het verlengde van de verantwoordelijkheid van de overheid voor de infrastructuur inclusief de financierbaarheid ervan in de zorgsector. Randvoorwaarde voor het verlenen van een achterborg door de overheid is een substantieel obligo van deelnemende instellingen en een brede deelname.

Uitgangspunt is een 100% achterborgregeling waarbij de overheid het fondsvermogen aanvult als het onder de grens zakt van 0,25%. Dit moet gebeuren in de vorm van een achtergestelde lening die weer kan worden terugbetaald als het fondsvermogen stijgt boven de 1%.

Deze financiële structuur maakt het mogelijk dat het waarborgfonds zich borg kan stellen jegens geldgevers voor de (jaarlijkse) betaling van rente en aflossing alsmede van een eventuele boeterente en kosten op door deelnemers aan het waarborgfonds aan te trekken geldleningen.

3. TAKENPAKKET

Het waarborgfonds heeft een garantie- en een saneringsfunctie.

De garantiefunctie

Het waarborgfonds garandeert de zogenaamde dienst van de lening. Dit houdt in dat gedurende de gehele looptijd van de lening, indien de zorginstelling om welke reden dan ook niet aan haar verplichtingen voldoet, het waarborgfonds rente, aflossing, boeten en kosten aan de geldgever voldoet.

Door het bestaan van een fonds kan aan de financiers de zekerheid worden geboden die nodig is om alle langlopende leningen van elke aangesloten instelling te faciliteren. Bovendien kan zo een gunstiger rentepercentage worden bedongen, ongeacht het doel van de lening.

In de statuten is opgenomen dat een borgstelling door het waarborgfonds niet kan worden geweigerd indien een instelling aan de eisen die aan de borgstelling mogen worden verleend, heeft voldaan. Het fonds stelt aan borgstelling wel algemene voorwaarden van financiële aard met betrekking tot de aard en vorm van te borgen lening. Door het stellen van voorwaarden die voor alle deelnemende instellingen gelijkelijk gelden, en die bovendien een algemeen karakter hebben, heeft het fonds de mogelijkheid om niet borg te hoeven staan voor bepaalde risicovolle leningvormen. Gedacht kan worden aan leningen in buitenlandse valuta en aan leningen die aan een index zijn gekoppeld.

Ook kortlopende financiering, rekening-courant en bouwkrediet c.q. zogenoemde derivaten komen niet voor borging in aanmerking. Het gaat slechts om borging van lange leningen die voldoen aan gestandaardiseerde voorwaarden. Er wordt daartoe uitsluitend gewerkt met standaard leningcontracten en standaard borgingsvoorwaarden.

De saneringsfunctie

De saneringsfunctie is in het waarborgfonds voorzien omdat het fonds door het verlenen van een borgstelling, aangesproken kan worden op de betalingsverplichtingen van een instelling. Uit die functie vloeien voor het fonds belangen voort die, afhankelijk van de situatie die aan de orde is, kunnen leiden tot aanwijzingen aan instellingen, terzake van het financiële, technische en organisatorische beheer, dan wel tot meer dwingende aanwijzingen tot het treffen van een saneringsplan. Het fonds kan zonodig ingrijpen in negatieve ontwikkelingen bij instellingen. Een dergelijke stap kan de conclusie zijn naar aanleiding van het jaarlijks plaatsvindende kredietwaardigheidsonderzoek, respectievelijk naar aanleiding van het aanspreken door een geldgever van het waarborgfonds tot betaling van rente en aflossing en/of boeterente en kosten. Bij een negatieve conclusie kan van een deelnemende instelling ook de inschrijving worden doorgehaald door het waarborgfonds als de instelling weigert te voldoen aan de door het fonds gestelde voorwaarden. Nieuwe leningen worden dan niet meer geborgd.

De instelling zal gelet op de eerder aangegeven privaatrechtelijke relatie met het waarborgfonds evenwel aan zijn contractuele verplichtingen tegenover het fonds moeten blijven voldoen.

Het waarborgfonds kan als het de termen daartoe aanwezig acht, een deelnemende instelling opleggen een saneringsplan op te stellen en uit te voeren. De aanwijzingen zijn er op gericht de financiële positie en de financiële risico's bij een geldlening weer in evenwicht te brengen. Deelnemers zijn verplicht dergelijke aanwijzingen op te volgen. Borgtocht wordt slechts verstrekt nadat gebleken is dat de deelnemende zorginstelling op dat moment nog voldoet aan de voorwaarden die voor inschrijving als geldnemer gelden.

Met de saneringsfunctie heeft het waarborgfonds een instrument waardoor het mogelijk wordt dat een deelnemende instelling wordt geholpen om haar voortbestaan – in financiële zin – veilig te stellen.

De functies van het waarborgfonds zijn beperkt tot de aangegeven functies. Niet beoogd is bij het fonds functies te leggen als een verzekerings-, kredietbemiddelings-, financierings- of andere functie. Een dergelijk pakket zou tot een verwevenheid van functies kunnen leiden en met name de borgingsfunctie tegenover geldgevers kunnen uithollen.

4. DEELNEMENDE INSTELLINGEN

Het waarborgfonds hanteert toetredingscriteria. Partijen beogen een fonds dat als een kwaliteitskeurmerk fungeert. Voorkomen moet worden dat het waarborgfonds een zogenoemd kneuzenfonds wordt. Geldgevers worden daardoor afgeschrikt en zullen hogere risicopremies in rekening willen brengen. Instellingen met een financieel zwakke positie zullen eerst orde op zaken moeten stellen, willen zij kunnen toetreden. Teneinde te kunnen beoordelen of de instelling die als deelnemer wenst te worden ingeschreven voldoet aan de toelatingsvoorwaarden wordt door het waarborgfonds een onderzoek naar de kredietwaardigheid van de instelling ingesteld. Dit kredietwaardigheidsonderzoek omvat alle

relevante aspecten. Het eigen vermogen komt hierbij als belangrijke financiële indicator nadrukkelijk aan de orde. Bij een eigen vermogen lager dan 5% van het risico-budget wordt in ieder geval de exploitatie-ontwikkeling in het verleden en de toekomst betrokken. Gedurende de laatste drie verstreken boekjaren moet gemiddeld een dekkende exploitatie zijn behaald, terwijl voor het lopende en volgende boekjaar in een dekkende exploitatie moet zijn voorzien.

De intensiteit van de beoordeling bij toetreding, alsmede de intensiteit van het toezicht (bewaking) na toetreding, kent zoals in onderstaande tabel aangegeven een oplopende gradatie naarmate de financiële gezondheid in termen van eigen vermogen gemeten van de instelling, waarbij de hoogte van het eigen vermogen als indicator geldt, afneemt.

Toetreding		Bewaking
Eigen vermogen > 8%	beoordeling: – solvabiliteit/rentabiliteit	normale aandacht
Eigen vermogen > 5% doch < 8%	beoordeling: – solvabiliteit/rentabiliteit – kwaliteit management	normale aandacht normale aandacht
Eigen vermogen > 2% doch < 5%	beoordeling als risico- bepalende factoren	verhoogde waakzaamheid
Eigen vermogen > 0% doch < 2%	diepgaand krediet- onderzoek	speciale aandacht
Eigen vermogen < 0%	afwijzing	begeleiding

Toegelaten worden tot borging door het waarborgfonds betekent dat een instelling financieel gezien zijn zaken op orde heeft, een weigering dat men zijn zaken niet op orde heeft.

Jaarlijks of bij elke nieuwe borgingsaanvraag wordt de ontwikkeling van de financiële positie van deelnemende instellingen gevolgd. Het fonds verkrijgt daartoe de relevante gegevens van de instellingen.

Zoals uit de risicostructuur kan worden opgemaakt, kan tijdige sanering in beginsel een beroep op het waarborgfonds voorkomen. Toch kan niet worden uitgesloten dat zoiets desondanks gebeurt. Daaraan ontleent het waarborgfonds immers zijn bestaansrecht.

In voorkomende gevallen zal moeten worden bezien of sanering tot behoud van de instelling kan leiden. Uiteraard dient het waarborgfonds in die situatie onverkort de verplichtingen uit hoofde van de overeenkomst van borgtocht met de geldgever te voldoen.

Het waarborgfonds heeft in een dergelijke situatie het recht van regres. De vordering van het waarborgfonds op de instelling zal bij sanering worden meegenomen.

Als gevolg van de toelatingscriteria en het hierboven beschreven instrumentarium van het fonds, worden de financiële risico's voor het waarborgfonds beperkt.

Dit geldt bij implicatie ook voor het risico dat de obligo's worden ingenomen en eventueel daarna bij algehele uitputting van de fondsmiddelen een beroep wordt gedaan op de garantie van het Rijk.

5. STEUNFUNCTIE CENTRAAL ORGAAN TARIEVEN GEZONDHEIDSZORG EN SANERING EX WET TARIEVEN GEZONDHEIDSZORG

Indien een instelling niet toegelaten wordt als deelnemer aan het waarborgfonds, en er bij de instelling wel de behoefte daartoe blijft bestaan, zal orde op zaken moeten worden gesteld. De instelling dient hierbij zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen.

In die gevallen echter, waarin de aard en omvang van het saneringstraject, de eigen kracht van de instelling te boven gaat, kan de hulp van het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG) worden inroepen. Die hulp is facultatief. Er is geen sprake van een directe koppeling tussen het niet voldoen aan de criteria van het waarborgfonds en een beroep op het COTG.

Het COTG zal gelet op de inzet van collectieve middelen onder strenge voorwaarden financiële steun bieden. Uitgangspunt zal in elk geval zijn de ook nu al geldende praktijk dat instellingen met een negatief exploitatieresultaat primair zelf hun exploitatie op orde moeten brengen, alvorens het COTG overgaat tot de ondersteuning die nodig is om de stap naar het waarborgfonds te kunnen maken. Naast een positief exploitatieresultaat is vervolgens, naar het oordeel van ondergetekende, een voorwaarde dat de instelling zelf een fors aandeel in de oplossing van de problematiek neemt. De facilitering is van tijdelijk aard.

Uit de toetredingscriteria van het waarborgfonds blijkt dat het eigen vermogen in ieder geval niet negatief mag zijn. In dat geval volgt afwijzing. Ligt het eigen vermogen tussen 0% en 5% dan gelden extra voorwaarden, bijvoorbeeld ten aanzien van het exploitatiesaldo. Ten aanzien van het exploitatiesaldo wordt gesteld dat gedurende de laatste drie verstreken boekjaren gemiddeld een dekkende exploitatie moet zijn behaald en voor het lopende en het volgende boekjaar in een dekkende exploitatie moet zijn voorzien. De kern van de toelatingscriteria wordt dus gevormd door zowel een dekkende exploitatie als het ontbreken van een negatieve vermogenspositie. De voorwaarden tot steunverlening sluiten in mijn visie dus aan op lopend COTG-beleid ten aanzien van instellingen in financiële problemen en mogen bij betrokken partijen (COTG, instellingen en verzekeraars) bekend worden verondersteld.

Het COTG maakt een eigenstandige afweging. Er is sprake van een individuele gevalsbenadering. Er is geen algemene regeling op grond waarvan een instelling rechtens financiële middelen kan claimen. Het is dan ook niet bedoeld als een stroppenpot. Volledigheidshalve zij er op gewezen dat het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG), op verzoek, alleen activiteiten ontplooit ten behoeve van instellingen die nog niet zijn toegelaten tot het waarborgfonds. Is een instelling toegelaten dan kan er geen beroep op de steunfunctie van het COTG worden gedaan.

De keuze om de steunfunctie bij het COTG te leggen is ingegeven door de rol die het thans speelt als apart bestuursorgaan op het gebied van de tarieven. Daarbij gaat het zowel om het ontwikkelen van de generieke richtlijnen voor de bepaling van budgetten en tarieven als om de toepassing in individuele gevallen. Wat betreft dit laatste heeft het COTG thans reeds de bevoegdheid om op basis van verzoeken uit het lokaal overleg, bij de tariefstelling rekening te houden met bijzondere omstandigheden. De beoogde steunfunctie vergt eenzelfde soort activiteit en deskundigheid. Het is derhalve doelmatig om aan te sluiten bij de bestaande werkzaamheden van het COTG en hiertoe geen nieuw orgaan in het leven te roepen. In het verlengde hiervan wordt ook voor de bekostiging uitgegaan van de huidige werkwijze.

De hiervoor beschreven steunfunctie moet worden onderscheiden van de activiteiten van de commissie sanering ziekenhuisvoorziening. Deze is met name belast met de afwikkeling van planningsbesluiten. De commissie die opereert op basis van de WZV heeft slechts een functie bij capaciteitsreductie.

6. RELATIE MET HET RIJK

Behalve van een financiële relatie is sprake van een toezichtsrelatie. Het is de sector die het waarborgfonds opricht en in stand houdt. Zij heeft dan ook belang bij het goed functioneren van het fonds.

Gelet op de verantwoordelijkheid van de overheid van een goed financierbare infrastructuur van de gezondheidszorg is de eerder beschreven financiële inbreng van een eenmalige storting en een achterborg nodig. Vanuit die optiek moeten de belangen van de overheid, met name de financiële, beschermd worden. Om het financiële risico uit hoofde van de achterborg te beperken is dan ook de obligoverplichting van de deelnemende instellingen overeengekomen terwijl uitdrukkelijk brede deelname aan het fonds beoogd wordt.

De achterborg van het Rijk komt pas in beeld als de financiële middelen van het fonds uitgeput raken, dus nadat fondsvermogen inclusief de vorderingen op geborgde nalatige instellingen uit hoofde van het recht op regres en de obligo's (van de aangesloten instellingen) verbruikt zijn. De kans dat op de achterborgregeling een beroep wordt gedaan acht ondergetekende gelet op het totaal van voorafgaande buffers en de gecreëerde zekerheidsstructuur, gering. Daarmee zijn de budgettaire risico's voor het Rijk beperkt.

Omdat het Rijk desalniettemin een zeker risico draagt en daarnaast verantwoord omgegaan moet worden om te gaan met de beschikbaar gestelde initiële storting, is het uit oogpunt van risicobeheersing noodzakelijk dat leningen worden aangegaan en geborgd volgens een van te voren vastgesteld model (ofwel standaard). Er wordt dan ook gewerkt met model-leningsovereenkomsten en model-overeenkomsten van borgtocht.

Deze modellen bevorderen de vergelijkbaarheid van de aanbiedingen en zijn daarnaast ook van groot belang voor de verhandelbaarheid door financiële intermediairs. Dit is gunstig voor de te betalen rente. De modelovereenkomsten behoeven statutair de goedkeuring van ondergetekende. De modellen zijn voorzover mogelijk gelijk aan die welke door het WSW bij borging van leningovereenkomsten voor woningbouwcorporaties worden gehanteerd.

Naast de statuten en de wettelijke machtiging zijn voor het functioneren en het toezicht op het waarborgfonds de volgende regelingen met name van belang: het reglement van deelneming, de overeenkomst tussen waarborgfonds en Rijk, het beleggingsstatuut, de standaardlening en borgtochtovereenkomst en de overeenkomst inzake de toezichts- en verantwoordingsstructuur tussen het waarborgfonds en het Rijk. De vaststelling en wijziging van deze regelingen behoeven het fiat van ondergetekende.

In de overeenkomst inzake toezichts- en verantwoordingsstructuur is met het oog op het financiële belang van het Rijk voorzien in een informatieplicht voor het waarborgfonds. Daarnaast wordt voorzien in een periodiek overleg tussen het Rijk en het waarborgfonds. Onderwerpen die daarbij

aan de orde komen, zijn de ontwikkeling van de solvabiliteit, het toetsingsbeleid, de jaarrekening en het jaarverslag. Deze worden besproken. Geenszins is daarbij aan de orde een eventuele ministerieel goedkeuringsvereiste. Het waarborgfonds moet voldoende onafhankelijk van de overheid kunnen opereren om voor de sector respectievelijk financiers een adequate partner te kunnen zijn. Wanneer de deelneming van een instelling aan het waarborgfonds wordt doorgehaald wordt de Minister van VWS daarover ingelicht.

Gelet op de achtervangpositie van het Rijk zijn verder in de statuten en de voornoemde regelingen bepalingen met betrekking tot het toezicht door de Minister van VWS opgenomen. Dit toezicht voorziet naast de hierna omschreven bepalingen ook in de mogelijkheid het waarborgfonds op te dragen geen nieuwe borgtochtovereenkomsten aan te gaan.

De in de stukken aangegeven kaders en de (functie)vervulling door de Raad van Toezicht in combinatie met de voorziene informatieverstrekking aan ondermeer ondergetekende zijn bevredigend. Ondergetekende acht het geheel van de aangegeven elementen afdoende om invulling te geven aan het gewenste toezicht op enige afstand. Voor de inzet van instrumenten om direct sturend op te treden of het functioneren van het waarborgfonds te beheersen zijn geen redenen aanwezig.

Teneinde te beoordelen of het waarborgfonds in de praktijk zoals beoogd zal functioneren zal ondergetekende over 5 jaar met betrokken partijen een evaluatie laten plaatsvinden. Voor de genoemde periode is gekozen omdat zoals de ervaring bij het WSW leert, dat het waarborgfonds een aanloopperiode nodig heeft. Daarnaast moeten ook de effecten van de nieuwe Eurokapitaalmarkt worden meegenomen in de analyse. Voorop zal staan het verbeteren van de effectiviteit en efficiency van het fonds zonder afbreuk te doen aan de gecreëerde contractuele belangen van geborgde en te borgen instellingen respectievelijk zonder voorbij te gaan aan de belangen van de geldgevers. Bij het te voeren evaluatieoverleg zal ook aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van de vermogenspositie van het fonds en aan de ontwikkeling van mogelijk bureaucratielasten.

Behalve het waarborgfonds zal ook de wijze waarop het rentevoordeel door de instellingen is ingezet voor zorgtaken worden gezien. Dan ook zal de steunfunctie zoals deze door het COTG is uitgevoerd tegen het licht worden gehouden.

Over de ontwikkelingen met betrekking tot het waarborgfonds en de steunfunctie van het COTG zal jaarlijks in het Jaaroverzicht Zorg (JOZ) worden gerapporteerd. Te zijner tijd zal de Tweede Kamer over de uitkomsten van de evaluatie worden geïnformeerd.

Voorafgaand aan daadwerkelijke oprichting van het fonds wordt de Algemene Rekenkamer geïnformeerd. Deze kan in het kader van haar activiteiten desgewenst het functioneren van het waarborgfonds toetsen.

7. RENTENORMERING/PROTOCOLLERING

Aangezien het waarborgfonds direct van invloed is op de rentekosten (op het prijsdeel), zijn er raakvlakken met de COTG-richtlijnen voor de vergoeding van rentekosten.

Met name is dit van belang als het gaat over het aanbrengen van positieve financiële prikkels voor toetreding tot het waarborgfonds. Een middel zou kunnen zijn om het verschil tussen het bruto rentevoordeel en de borgingskosten bij instellingen terecht te laten komen. Voor zover er

echter – zoals thans nog praktijk is – wordt nagecalculeerd op de rentekosten wordt dit effect niet gerealiseerd. Nacalculatie betekent immers vergoeding van de werkelijke gemaakte kosten, eventueel inclusief de borgingskosten.

Bij normering van de rente kan een dergelijke financiële prikkel wel worden gerealiseerd. Om de financiële voordelen van het waarborgfonds bij de instellingen terecht te laten komen, moet de normering worden uitgebreid tot het prijsdeel van de lange rente.

Door de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ) zijn voorstellen ingediend om te komen tot volledige normering van de rentekosten. Van een volledige normering van de rentekosten is ondergetekende een voorstander. Realisatie van een adequaat functionerend systeem van rentenormering kan niet op korte termijn gerealiseerd worden. Er wordt gewerkt aan een aanpassing van de rente-nacalculatie op grond van de WTG voor een tussenperiode. Gelet op enerzijds de termijn tot de formele oprichting van het waarborgfonds en anderzijds de naar verwachting in de tijd beperkte toepassingsperiode van een overgangsregime, is er een sterke voorkeur voor een aanpak die zich kenmerkt door eenvoud en inzichtelijkheid voor het veld en beperkte uitvoeringsinspanningen voor alle betrokkenen. Onlangs is door de NZf bij het COTG een voorstel ingediend, dat gezien kan worden als een tussenstap, om te bewerkstelligen dat de rentevoordelen via lidmaatschap van het waarborgfonds bij de instellingen blijven. Het gaat om een renteopslag ten opzichte van een indicator voor de gemiddelde marktrente.

De voorstellen zijn momenteel in behandeling bij het COTG.

8. FINANCIËLE GEVOLGEN

Door de Rijksoverheid wordt eenmalig in 1998 als initiële storting f 120 miljoen bijgedragen aan het vermogen van het waarborgfonds. Deze middelen zijn reeds enige jaren gereserveerd in het JOZ en zijn expliciet bedoeld als eerste inleg in het waarborgfonds. De machtiging tot uitgave van deze middelen wordt via een suppletore begrotingswet gevraagd.

De risico's voor het Rijk op grond van de achterborgfunctie worden als zeer gering ingeschat. Het systeem kent een aantal buffers voordat de overheid financieel betrokken raakt: exploitatie en eigen vermogen van de instellingen, het eigen vermogen van het waarborgfonds, de obligo-verplichting van de deelnemende instellingen en pas op de laatste plaats de achterborg door het Rijk. Als alleen nieuwe leningen het markt-potentieel vormen, wordt uitgegaan van ongeveer 1,5 miljard via het waarborgfonds te borgen nieuwe leningen per jaar. De mate waarin men van het fonds (uitgaande van vrijwilligheid) gebruik zal maken wordt volledig bepaald door de aantrekkelijkheid en de positieve prikkels. Belangrijk element hiervan wordt gevormd door het rentevoordeel. Het totale rentevoordeel voor de zorgsector is afhankelijk van de deelnamegraad en het netto prijsvoordeel (in 1997 gemiddeld 60 basispunten). Om de deelname te bevorderen is er voor gekozen de volledige rentewinst bij de instellingen te laten. Uitgaande van een netto rentewinst van een half procent als gevolg van de werking van het waarborgfonds zou jaarlijks over nieuwe leningen (minimaal f 1,5 miljard met een looptijd van 30 jaar) een structurele besparing van tenminste f 150 miljoen kunnen worden gehaald.

De veronderstellingen die aan de berekeningen ten grondslag liggen kunnen als voorzichtig worden gekenschetst:

Er wordt uitgegaan van een marktaandeel, op termijn, van f 1,5 miljard nieuwe leningen. De financieringsvraag kan worden afgeleid van de

investeringen in vaste activa van de zorginstellingen. Het investeringsniveau is jaarlijks verschillend. Zeker is wel dat de toekomstige financieringsvraag van de zorgsector aanzienlijk boven de 1,5 miljard zal liggen. Het laatst bekende cijfer van het Centraal Bureau voor de Statistiek omtrent de omvang van investeringen in vaste activa in de zorgsector bedraagt f 3,2 miljard in 1995.

Er is uitgegaan van het – historisch lage – rentevoordeel van 60 basispunten in 1997.

Er wordt rekening gehouden met een ingroeitraject van 30 jaar voordat de geprognoseerde rentewinst wordt behaald.

Zekerheden omtrent de deelnamegraad zijn op voorhand niet te geven. Er is immers gekozen voor vrijwillige deelname. Belangrijke rede hiervoor was dat het waarborgfonds financieel zwakke instellingen moest kunnen weigeren. De toetredingscriteria en het door het waarborgfonds uitgeoefende toezicht draagt in belangrijke mate bij aan de soliditeit van de waarborgfondsconstructie. Het spreekt voor zich dat ik daar, uit oogpunt van zo'n klein mogelijke risico's voor het Rijk, zeer aan hecht. Doordat binnen een genormeerd rentevergoedingssysteem het rentevoordeel bij de deelnemende instellingen blijft, om te besteden aan zorg, ontstaat er een krachtige positieve prikkel om deel te nemen. Ik zie dan ook geen reden om over de deelnamegraad pessimistisch te zijn.

Dat de berekeningen een voorzichtig karakter dragen blijkt ook indien de uitkomsten worden vergeleken met de ramingen van de ING bank en de Bank Nederlandse Gemeenten: f 225 miljoen, respectievelijk f 200 miljoen per jaar.

De staf voor de commissie van de rijksuitgaven komt tot een structureel rentevoordeel van f 126 miljoen per jaar na 20 jaar. De opbrengst neemt in de berekeningen vervolgens met f 9 miljoen per jaar toe.

Een meeropbrengst zou verder kunnen worden gehaald uit het oversluiten van lopende leningen. Ook kunnen thans reeds gegarandeerde leningen worden ingepast in het waarborgfonds.

Gunstiger resultaten zijn denkbaar. Bedacht zij dat in het verleden in krappere kapitaalmarktsituaties, zorginstellingen meer dan 120(!) basispunten duurder uit waren dan de staat. De rentevoordelen bij een waarborgfonds zouden dan ook aanmerkelijk groter zijn geweest. In de betrokken jaren was voor de woningbouwcorporaties dankzij borging door het WSW een opslag van nauwelijks meer dan 20 basispunten op geborgde leningen realiseerbaar.

Een voordeel is verder dat aangenomen mag worden dat met de totstandkoming van het waarborgfonds de onderhandelingspositie van het management van de zorginstellingen ten opzichte van geldgevers wordt versterkt.

Dankzij het waarborgfonds en de overige gememoreerde maatregelen krijgt het Rijk een grotere zekerheid over de financiering van de zorgsector inclusief de kosten daarvan. Een nevenvoordeel is dat er een orgaan van de sector zelf tot stand komt dat de financiële ontwikkelingen in de zorgsector zal monitoren en daarnaast preventief kan werken ten aanzien van het optreden van financiële probleemsituaties.

Dergelijke situaties zullen als zij optreden op zakelijke wijze kunnen worden opgelost.

Dit betekent met andere woorden immateriële winst, doordat het fonds werkt als een instrument van zelfregulering. Op termijn kunnen daarmee de kosten die moeten worden gemaakt door het COTG en de sanering ziekenhuisvoorzieningen worden verminderd.

9. VISIES VAN PARTIJEN

NZf

De NZf kan zich vinden in de thans voorgestelde waarborgfonds-constructie.

In tegenstelling tot eerdere voorstellen is het Rijk bereid een 100% achterborg voor het waarborgfonds te geven. In ruil daarvoor is de NZf akkoord gegaan met een obligoverplichting die eenmalig inroepbaar is. Deze wordt uitgedrukt als percentage van de rest schuld in plaats van de hoofdsom zoals gebruikelijk. Ook de terugbetalingsclausule is in dat kader aangepast. Verder is ten opzichte van oorspronkelijke NZf voorstel de jaarlijkse premie geschrapt ten behoeve van een eenmalige disagio-betaling.

COTG

Het COTG heeft zich tot dusverre afwijzend opgesteld ten aanzien van de instelling van een waarborgfonds. Met name de thans goedlopende financiering en een mogelijk groot bedrag aan dood geld zijn daarbij overwegingen. Het COTG prefereert een waarborgcommissie of een artikel 12-constructie. In het voorafgaande is uitgebreid op de ratio en de opportuniteit van het waarborgfonds ingegaan. De genoemde alternatieven hebben als bezwaar dat slechts ex post wordt ingegrepen. Het voordeel van het waarborgfonds is dat dankzij monitorfunctie financiële moeilijkheden vaak preventief te lijf gegaan kunnen worden. Daarbij is het een organisatie van de zorginstellingen zelf, zodat zij ook belang hebben bij een goed functioneren van het fonds. Het te behalen rentevoordeel – gelet op resultaten van borging van corporatieleningen door het WSW mogelijk van een relatief grote orde – en de ook in krappe kapitaalmarkt-omstandigheden verzekerde financiering vormen echter de hoofdoverwegingen voor het waarborgfonds. Van dood geld kan daarbij in het geheel niet worden gesproken als ook gelet wordt op de druk tot hogere eigen vermogens bij de zorginstellingen die zonder een waarborgfonds ongetwijfeld zal toenemen.

Zorgverzekeraars Nederland

Deze koepelorganisatie acht een waarborgfonds niet zinvol gelet op ondermeer het ontbreken van problemen bij de kredietverstrekking en de gunstige rentestand van dit moment. Het door het COTG genoemde alternatief van een waarborgfunctie danwel herstel van de rijksgarantie-regeling zijn als alternatieve opties aangegeven.

Deze visie deelt ondergetekende niet. Over de opportuniteit van het waarborgfonds en het alternatief van rijksgegarandeerde leningen is hiervoor met name in de inleiding reeds geschreven.

Zorgverzekeraars Nederland vreest dat de kosten van het steunfonds ten behoeve van minder solvabele instellingen gedekt gaan worden via een opslag in de tarieven van de betrokken instelling en dus gedragen zullen moeten worden door de zorgverzekeraars.

Tenslotte zien men complicaties met betrekking tot het systeem van de lange rentenormering.

Deze argumentatie is minder overtuigend. Eerder is al aangegeven dat dergelijke instellingen bij een beroep op het steunfonds naast het Rijk een bijdrage zullen moeten leveren. Bedacht zij dat noodlijdende instellingen in de alternatieve situatie een hoog risico vormen voor geldgevers. Als zij al voor financieringsmiddelen voor investeringen in aanmerking komen

dan is de risico-opslag in de rente zeer hoog. Via de nacalculatie worden deze in de tarieven verrekend.

Waar het om gaat is dat instellingen waar mogelijk gezond worden gemaakt als men voor borging van nieuwe financiering in aanmerking wil komen.

Per saldo is het de bedoeling dat de financiële gezondheid van de sector door het geheel van maatregelen verbetert. Als dat het geval is, gaat daarvan een gunstige werking uit op de tarieven. Wat betreft de nieuwe systematiek van de lange rentenormering mag de complexiteit, die in de ogen van ondergetekende overigens te overzien valt, geen belemmering zijn.

Banken

De Nederlandse Vereniging van Banken heeft zich in het verleden uitgesproken voor een waarborgfonds. Eén bank heeft in een brief aan leden van de Tweede Kamer bij de voorliggende constructie echter kanttekeningen geplaatst. Deze bank heeft zich daarbij evenwel niet gedistantieerd van de positie van de Nederlandse Vereniging van Banken. Banken bepleiten nogal eens verkorting van de afschrijvingstermijnen en het versterken van de vermogenspositie van de instellingen. Bedacht zij dat dit slechts mogelijk is bij onevenredig stijgende tarieven van de gezondheidszorg. Dan nog zijn deze maatregelen géén middel om een voor banken solvabiliteitsvrije kredietverlening aan zorginstellingen te realiseren. Het eventuele rentevoordeel is dus ook gering. Gelet op de reeds toenemende kosten van de gezondheidszorg en ook de gevolgen van een dergelijke stijging voor de collectieve lastendruk is deze benadering geen alternatief voor het waarborgfonds. Voorts bepleiten zij partiële borging door het fonds. Afgezien van technische complicaties die zich bij calamiteiten voor kunnen doen is ondergetekende hiervan geen voorstander omdat daarmee de institutionele beleggers die geen partieel risico wensen te aanvaarden de facto worden buitengesloten.

Institutionele beleggers

Beleggers staan positief tegenover de invoering van een waarborgfonds. Zij waren ook via een juridische subcommissie van de Raad voor Onroerende Zaken intensief betrokken bij de vormgeving van het waarborgfonds.

10. TOELICHTING OP AKTES

Onderstaand worden belangrijke elementen uit de aktes weergegeven.

Statuten

De doelstelling van de stichting is in artikel 2, eerste lid van de akte van oprichting omschreven als het bevorderen van de beschikbaarheid van financieringsmiddelen ten behoeve van de deelnemers in de stichting.

Zij tracht dit aldus artikel 2, derde lid, te bereiken door het verstrekken van zekerheid voor activa gerelateerde leningen die in het kader van de Wet Tarieven Gezondheidszorg relevant zijn.

In artikel 2, vierde lid wordt aangegeven dat een overeenkomst van borgtocht slechts wordt aangegaan voor geldleningen die door deelnemers zijn aangegaan op basis van een door de stichting vastgestelde standaardovereenkomst tot geldlening. Deze standaard-

overeenkomst behoeft de goedkeuring van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Artikel 2, vijfde lid geeft aan indien de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport besluit met ingang van een bepaalde datum geen nieuwe verplichtingen als achterborg meer aan te gaan, vanaf dat moment door het waarborgfonds geen nieuwe borgingen meer verleend kunnen worden.

Het reglement van deelneming (of wijzigingen daarin), waarin de algemene voorwaarden zijn neergelegd waaronder het waarborgfonds bereid is zich borg te stellen, behoeft aldus artikel 16, tweede lid de goedkeuring van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Artikel 16, tweede lid luidt dat het beleggingsstatuut (of wijzigingen daarin), waarin de mogelijkheden tot het beleggen van middelen van het waarborgfonds zijn vastgelegd, de goedkeuring van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport nodig heeft.

In artikel 23, derde lid is aangegeven dat een eventueel batig saldo na ontbinding van het waarborgfonds wordt aangewend voor een doel dat de instemming heeft van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Een statutenwijziging behoeft aldus artikel 22, derde lid, de goedkeuring van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De Raad van Toezicht bestaat aldus artikel 12, eerste lid uit ten minste vijf en ten hoogste zeven leden. De leden van de Raad worden volgens artikel 13, eerste lid benoemd door de Raad. De Raad kan bepalen dat de leden worden benoemd op voordracht van door de Raad benoemde derden. De benoeming van een lid van de Raad behoeft aldus derde lid van dat artikel, de goedkeuring van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van de oprichtende verenigingen. Onder het toezicht van de Raad functioneert volgens artikel 6, eerste lid de directie van de stichting. De directie is conform artikel 9 belast met het bestuur van de stichting overeenkomstig het door de Raad vastgestelde beleid en begroting. Artikel 7, eerste lid geeft aan dat de leden van de directie worden benoemd door de Raad. De directie behoeft aldus artikel 7, voorafgaande goedkeuring van de Raad voor besluiten betreffende ondermeer vaststelling en wijziging van het disaggio respectievelijk het obligo.

Overeenkomst Rijk/waarborgfonds

De overeenkomst tussen waarborgfonds en Rijk regelt met name in artikelen 2 en 3 de achterborgpositie van het Rijk. Het Rijk kan ingevolge artikel 7, eerste lid, aan het waarborgfonds te kennen geven, dat met ingang van een bepaalde datum geen nieuwe overeenkomsten van borgtocht kunnen worden gesloten. In artikel 8, vierde lid wordt aangegeven dat het Rijk zich verplicht de stichting vooraf te consulteren bij voorgenomen (wijziging van) regelgeving voor de gezondheidszorg die direct of indirect van invloed kan zijn op de realisatie van de doelstelling van de stichting. Artikel 9 regelt hoe wordt omgegaan met de belangen van geldgevers ingeval van een voorgenomen wijziging van de overeenkomst.

Reglement van deelneming

Potentiële deelnemers aan het waarborgfonds zijn de op grond van toepasselijke wetgeving erkende/toegelaten instellingen voor gezondheidszorg (WZV, AWBZ, ZFW en Tijdelijke verstrekkingen Wet maatschappelijke dienstverlening).

Dit wordt verwoord in artikel 1. Door de overeenkomst van borgtocht

wordt ingevolge artikel 2, aan de financiers zekerheid verstrekt voor door de instelling aan te trekken en voor de WTG relevante leningen. Alleen instellingen die voldoen aan de toelatingscriteria beschreven in artikel 4 worden geaccepteerd. Het reglement bevat in genoemd artikel criteria voor de toetsing van de kredietwaardigheid van de instelling. Met name wordt gelet op de eigenvermogenspositie in relatie tot het risicobudget.

Onder eigen vermogen wordt in dit verband verstaan de som van het kapitaal (stichtings-kapitaal), de algemene reserve, de reserve aanvaardbare kosten (RAK) en de bestemmingsreserves. Het risicobudget betreft het wettelijk budget aanvaardbare kosten verminderd met de kapitaallasten ofwel de rente en afschrijving.

In artikel 6 van het reglement van deelneming is aangegeven dat een instelling al die gegevens dient te verschaffen die het waarborgfonds nodig acht ter beoordeling van het verzoek tot toetreding. Bij een afwijzende beslissing zal worden aangegeven aan welke voorwaarden de instelling dient te voldoen, om alsnog voor inschrijving in aanmerking te komen. Deze voorwaarden kunnen ondermeer inhouden het doen opstellen en het uitvoering geven aan saneringsmaatregelen volgens aanwijzing van de stichting.

Er is sprake van een jaarlijkse herbeoordeling (bewaking). De beoordelingsintensiteit is weergegeven in artikel 4 van het reglement van deelneming. Indien het herhalingsonderzoek een negatieve conclusie oplevert, wordt hiervan o.g.v. artikel 11, mededeling gedaan aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. In artikel 10 van het reglement van deelneming wordt nader ingegaan op de mogelijke consequenties van een negatieve uitkomst van het herhalingsonderzoek (doorhaling deelneming).

In artikel 11 van het reglement van deelneming wordt nader ingegaan op de aanwijzingen naar aanleiding van het herhalingsonderzoek aangegeven. «Aan de instelling kunnen aanwijzingen worden gegeven terzake van het financiële technische en organisatorische beheer, waaronder de aanwijzing tot opstelling van een saneringsplan. Deze aanwijzingen zullen erop gericht moeten zijn te bewerkstelligen dat de financiële positie en de financiële risico's bij de geldlening weer in evenwicht komen. De deelnemer is verplicht zodanig aanwijzingen op te volgen».

In artikel 12 en 13 van het reglement van deelneming wordt nader ingegaan op de informatieverplichtingen.

Artikel 14 regelt de bijdragen in het vermogen van de stichting. Het Rijk stelt zich daarbij tot meerdere zekerheid op als achterborg, als achtervang, voor de stichting. De middelen van de stichting bestaan uit een initiële storting van het Rijk en bijdragen van de deelnemers. In artikel 16 van het reglement van deelneming wordt ingegaan op de situatie die ontstaat, zodra het waarborgfonds de rente en aflossingsverplichtingen van een zorginstelling in problemen over moet nemen. In deze situatie zal «de deelnemer al die aanwijzingen opvolgen die de stichting zal geven terzake van het financiële, technische en organisatorische beheer, waaronder mogelijk de aanwijzing tot opstelling van een saneringsplan».

Standaardovereenkomst van lening

Van het model voor de standaardovereenkomst mag niet worden afgeweken. Zowel fixe, lineaire als annuitaire leningen kunnen worden afgesloten. Met name wordt in de contractsartikelen gesteld dat de looptijd van de lening minimaal 2 jaar en maximaal 50 jaar bedraagt, dat (gedeeltelijke) vervroegde aflossing niet is toegestaan en dat leningen slechts tegen een koers van 100% mogen worden opgenomen.

Standaardovereenkomst van borg

Het betreft een verklaring van het waarborgfonds ten behoeve van geldgevers dat het zich borg stelt voor de juiste nakoming van de verplichtingen van de geldnemer (jaarlijkse rente en /of aflossing, schuldrestant, eventuele boete alsmede de daaraan verbonden belastingen en / of heffingen en andere kosten).

Beleggingsstatuut

In het concept-beleggingsstatuut is opgenomen dat de stichting haar vermogen tot een maximum van 25% kan beleggen in aandelen. De overwegingen hierbij zijn geweest dat aandelen op lange termijn gezien een beter rendement kennen ten opzichte van andere beleggingsmogelijkheden. In dit statuut is aangesloten bij de ontwikkelingen wat betreft het beleggingsbeheer van institutionele beleggers. De laatste jaren zijn deze conform de inzichten van het moderne portefeuillebeheer hun risico's via de uitbreiding van aandelenbeleggingen gaan spreiden teneinde tot betere rendements/risicoverhoudingen te komen. Het beleggingsstatuut en wijzigingen daarin behoeven de goedkeuring van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Overeenkomst inzake de toezicht- en verantwoordingsstructuur tussen het waarborgfonds en het Rijk.

In artikel 1 is vastgelegd dat het waarborgfonds elk jaar de begroting en de liquiditeitsprognose aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport overlegt. Het Rijk ontvangt conform artikel 2 van het waarborgfonds al die informatie die het Rijk voor de bewaking van haar financiële belangen in het waarborgfonds noodzakelijk acht. Daaronder wordt in ieder geval begrepen de jaarrekening en het verslag.

Artikel 3 beschrijft dat ten minste 2 keer per kalenderjaar overleg plaatsvindt tussen het waarborgfonds en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over onderwerpen, zoals de solvabiliteit van de stichting, de door de stichting te hanteren tarieven en het stichtingsbeleid ten aanzien van de toetsing van (aspirant)deelnemers in het waarborgfonds.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers