

Vergaderjaar 2004–2005

**30 086**

## **Garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk**

**Nr. 3**

### **LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 12 juli 2005

De commissie voor de Rijksuitgaven<sup>1</sup> en de vaste commissie voor Financiën<sup>2</sup> hebben een aantal vragen aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd over het rapport «Garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk».

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 12 juli 2005.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

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

De Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,  
Tichelaar

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

#### <sup>1</sup> 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 Egerschot (VVD), Mosterd (CDA), Kortenhorst (CDA), Van Gent (GL), Duyvendak (GL), De Ruiters (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).

#### <sup>2</sup> 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), Ondervoorzitter, Smits (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Tichelaar (PvdA), Voorzitter, 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 Egerschot (VVD).

Plv. leden: Rouvoet (CU), Koenders (PvdA), Dittrich (D66), Balemans (VVD), Kortenhorst (CDA), Vacature (PvdA), Duyvendak (GL), Van Gent (GL), De Ruiters (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).

1

*Aan welke randvoorwaarden zouden, naar de mening van de Algemene Rekenkamer, nieuwe garantiestellingen moeten voldoen?*

Verwezen wordt naar paragraaf 3.2 (p. 22 e.v.) van het rapport en de reactie van de minister van Financiën daarop (p. 68 en 69), waarin enkele criteria worden geëxpliciteerd. Daarnaast valt nog te denken aan het volgende (niet uitputtende) lijstje specifieke randvoorwaarden/criteria:

- Is het inzetten van de garantie afgewogen tegen alternatieve instrumenten?
- Zijn de doelen van de garantie «SMART» geformuleerd?
- Zijn de (lange termijn) risico's voldoende ingeschat en beheersbaar?
- Dragen marktpartijen een deel van het risico?
- Is de garantieregeling begrensd in tijd en geld?
- Leidt de inzet van de garantie tot kostenbesparingen?
- Zijn de premies marktconform en op termijn kostendekkend?
- Wordt voldaan aan de EU-regels voor onder andere staatssteun?

2

*Op welke wijze zijn de in dit rapport geconstateerde onvolkomenheden van invloed geweest op de verklaringen van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de jaarverslagen?*

De geconstateerde tekortkomingen in de naleving van verslaggeving-regels betroffen punten die geen afbreuk deden aan de deugdelijke weergave. De onvolkomenheden in de (deel)administraties en het toezicht daarop, betekenen een risico op een onjuiste en onvolledige verantwoording over garanties en leningen. Dat wil niet zeggen dat dit zich ook in alle gevallen daadwerkelijk heeft voorgedaan. In elk geval hebben de in het rechtmatigheidsonderzoek geconstateerde onvolkomenheden niet geleid tot fouten die tolerantiegrenzen op artikelniveau hebben overschreden. Zij zijn daarmee dus ook niet van invloed geweest op het oordeel over de deugdelijke weergave op jaarverslagniveau. De geconstateerde risico's worden door de Algemene Rekenkamer meegenomen in de jaarlijkse risicoanalyse die voorafgaat aan de programmering van het rechtmatigheidsonderzoek.

3

*Wat vindt de Algemene Rekenkamer van de wijze waarop het één en ander is geregeld 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?*

De regelingen ten aanzien van agentschappen, ZBO's en overheids-NV's zijn niet door de Algemene Rekenkamer onderzocht. Zij heeft daar dan ook geen oordeel over. Wanneer een deelneming van het Rijk garanties verstrekt, loopt het Rijk – anders dan de gemeente in het geval van het Havenbedrijf Rotterdam – een *indirect* risico door mogelijke waardevermindering van de deelneming.

4

*Op welke manier houdt de Inspectie voor de Rijksfinanciën toezicht op het verstrekken van leningen en garanties?*

De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) houdt toezicht op het verstrekken van garanties en leningen in het kader van het algemene begrotingstoezicht. IRF is betrokken bij de begrotingsvoorbereiding van ministeries en daarbij kunnen ook (nieuwe) garanties, deelnemingen en leningen in beeld

komen. Uit hoofde van de CW kan jaarlijks een aantal begrotingsartikelen worden aangewezen voor het zogeheten «voorafgaand toezicht» (VT). Deze vorm van toezicht houdt in dat er geen verplichtingen op de desbetreffende artikelen mogen worden aangegaan, voordat de minister van Financiën daarmee heeft ingestemd. In de in ons onderzoek betrokken VT-brieven (van december 2003) was bij de helft van de ministeries een passage opgenomen over garanties, namelijk bij de Ministeries van BuZa, EZ, VenW, Financiën, Defensie en VROM. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Financiën aan alle nieuwe garanties of garantieregelingen rijksbreed onder voorafgaand toezicht (VT) te stellen.

5

*Hoe kan de discrepantie in waarde verklaard worden tussen de Staatsbalans 2002, die uitgaat van een totale waarde van 36,4 miljard euro, en het Jaarverslag 2003 dat uitgaat van 21 miljard euro? (p.5)*

In de Staatsbalans zijn de beursgenoteerde deelnemingen gewaardeerd op marktwaarde en niet-beursgenoteerde op aanschafwaarde. In de saldi-balans worden alle staatsdeelnemingen op aanschafwaarde gewaardeerd. Bij het bepalen van de waarde van de deelnemingen in het Beheersverslag deelnemingen 2003 is voor de niet-beursgenoteerde deelnemingen evenwel uitgegaan van de boekwaarde van het eigen vermogen. Verder is het aantal deelnemingen dat de minister in zijn beheersverslag meeneemt voor de waardebepaling, niet gelijk aan het aantal deelnemingen in de staatsbalans. Zie daarover het antwoord op vraag 9.

6

*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 Algemene Rekenkamer 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? (p. 5)*

De uitgaven betreffen respectievelijk uitbetaalde garanties, nieuw uitgegeven leningen en uitbreiding van het aandelenkapitaal. Nieuwe garanties leiden niet direct tot uitgaven, maar wel tot verplichtingen. Uitvoeringskosten zijn in deze bedragen niet meegenomen. De bron van de uitgaven van garanties en leningen is de door de ministeries ingevulde rijksbrede inventarisatie. De Algemene Rekenkamer deelt de mening dat in het belang van de inzichtelijkheid onderscheid gemaakt moet worden tussen kosten en uitgaven, omdat anders ongelijksoortige geldstromen bij elkaar opgeteld worden. Zij pleit ook voor meer inzicht in de uitvoeringskosten.

7

*Wat kan het gevolg zijn van het niet vastleggen van de voorgescreven gegevens ten aanzien van garanties en leningen? Wat moet worden verstaan onder risico's voor de juistheid van de verantwoording? Is de Algemene Rekenkamer van mening dat de Tweede Kamer in het verleden op dit punt onjuist is geïnformeerd? (p. 7)*

Risico's voor de juistheid en volledigheid van de verantwoording zijn: mogelijk onvolledige en onjuiste informatie over standen en over de met garanties en leningen gemoeide kasstromen. Het niet (toegankelijk) vastleggen van deze gegevens kan gevolgen hebben voor onder meer de volledigheid van ontvangsten uit aflossing en rente van leningen en voor de terugvordering van uitgekeerde garanties.

De Algemene Rekenkamer kon op grond van dit onderzoek niet beoordelen of de Tweede Kamer in het verleden onjuist is geïnformeerd. Zij stelt wel vast dat er onduidelijkheid is over te hanteren definities, dat er onzekerheid is over een aantal oude garanties en dat de cijfers uit de inventarisatie niet altijd aansloten bij de cijfers in de saldbalans 2002.

8

*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? (p. 7)*

Dat kan daaruit niet worden afgeleid. Het besluit Taak FEZ bepaalt in artikel 6 dat de directeur FEZ toezicht uitoefent op de uitvoering van de begroting door de hoofden van dienst. Besluiten met financiële consequenties moeten aan de directeur worden voorgelegd. Omdat er bij het afgeven van met name garanties het risico bestaat dat deze niet als financiële verplichting met financiële consequenties worden geïnterpreteerd, bepleit de Algemene Rekenkamer een aparte, ondubbelzinnige procedure voor dit instrument. Bij een beperkt aantal ministeries bestaat al een dergelijke procedure. Het gaat er bij de aanbeveling dus om dat er een afdoende waarborg is dat autorisatie door FEZ plaatsvindt.

9

*Uit de inventarisatie van de Algemene Rekenkamer komt naar voren dat er eind 2003 sprake was van 52 staatsdeelnemingen, terwijl de regering uitging van 42 staatsdeelnemingen. Hoe kan dit verschil verklaard worden? Welke 10 deelnemingen heeft de regering niet meegenomen? (p. 9)*

Het betreft acht Antilliaanse deelnemingen, de holding van deze deelnemingen (Nederlandse Participatiemaatschappij voor de Nederlandse Antillen, NPMNA) en een deelneming in Kenniswijk Regio Eindhoven. Genoemde tien deelnemingen zijn abusievelijk niet in het Beheersverslag deelnemingen 2003 van de minister van Financiën opgenomen. De Antilliaanse deelnemingen en de NPMNA zijn overigens wel op de saldbalans bij de jaarrekening van het Ministerie van BZK vermeld.

10

*Waarom is niet duidelijk of de rendementsdoelstelling van 7% daadwerkelijk wordt bereikt? Is het waar dat de opbrengsten van de verkoop van staatsdeelnemingen worden gebruikt voor staatschuldaflossing 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? (p. 9)*

Over het rendement van deelnemingen wordt door het ministerie niet systematisch informatie verzameld. Om te kunnen bepalen of de rendementsdoelstelling van de minister wordt gehaald, is het nodig dat er wordt vastgesteld op welke wijze het rendement wordt berekend. Een eenduidige berekeningswijze voor het rendement is door de minister echter nog niet opgesteld. Daardoor kan dus niet worden bepaald in hoeverre de minister zijn rendementsdoelstelling haalt. Er is geen afzonderlijk onderzoek ingesteld naar de precieze bestemming van de opbrengsten van de gehele of gedeeltelijke verkoop van deelnemingen.

11

*De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de periodieke evaluaties verbreed zouden moeten worden naar winstmaximalisatie en corporate governance. Is de Algemene Rekenkamer van mening dat er een speciale corporate governance code moeten komen voor overheids-NV's? (p. 11)*

Op beursgenoteerde overheids-NV's is de code van de commissie-Tabaksblat van toepassing. Op niet-beursgenoteerde overheids-NV's zou volgens de Algemene Rekenkamer deze of een soortgelijke code van toepassing moeten zijn om een goede corporate governance te bevorderen. De minister van Financiën past inmiddels de code Tabaksblat ook toe op de niet beursgenoteerde overheids-NV's.

12

*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? (p. 33)*

Zie voor het antwoord op deze vraag ook het antwoord op vraag 7. De getrouwheid van de jaarverslagen 2002 – voor wat betreft garanties, leningen en deelnemingen – is in het kader van dit onderzoek slechts marginaal getoetst door het vergelijken met de cijfers uit de inventarisatie. Er is daarnaast gekeken naar de toelichting, die te wensen over liet. Het beeld over 2003 wijkt in grote lijnen niet af van dat van 2002. Andere jaren zijn in het kader van dit onderzoek niet onderzocht. De minister van Financiën geeft in zijn reactie op het rapport aan dat de informatieverstrekking wat hem betreft in het algemeen voldoende informatief is voor de Tweede Kamer. Het is nu in de eerste plaats aan de Tweede Kamer om te bepalen wat haar wensen op dit vlak zijn. Afhankelijk van de uitkomst daarvan zullen de verantwoordingsregels eventueel moeten worden aangepast en zal vervolgens ook het toezicht op de naleving daarvan moeten worden verscherpt.

13

*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 Algemene Rekenkamer van mening dat de voorschriften gewijzigd moeten worden? (p. 33)*

De Algemene Rekenkamer bepleit een heroverweging van de voorschriften naar aanleiding van de uitkomst van de discussie over de door de Tweede Kamer gewenste informatie (zie vorige vraag). Wellicht zal voor het verstrekken van garanties nieuwe regelgeving moeten komen.

14

*Is het waar dat in afwegingskaders van 1991 en 1995 (commissie-Sint) kapitaalvennootschappen ingezet konden worden om publieke doelstellingen na te streven? (p. 47)*

Dat klopt. Bij verzelfstandiging wordt volgens het afwegingskader van de commissie-Sint een keuze gemaakt tussen kapitaalvennootschap, agentschap, zelfstandig bestuursorgaan of stichting. Afwegingscriteria bij de keuze zijn onder meer: de aanwezigheid van een collectief belang, de aanwezigheid van een overheidsverantwoordelijkheid, de aanwezigheid van een verantwoordelijkheid van de centrale overheid en de noodzaak voor het beperken van de ministeriële verantwoordelijkheid. Wanneer er sprake is van een collectief belang (d.w.z. publieke doelstellingen), maar niet van de noodzaak of wenselijkheid om de uitvoering binnen de over-

heid te realiseren, kan de keuze voor een staatsdeelneming volgens dit afwegingskader aan de orde zijn.

15

*Op welke wijze zou, naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer, omgegaan moeten worden met de waardering van niet-beursgenoteerde deelnemingen? (p. 82)*

De Algemene Rekenkamer kan zich vinden in de wijze waarop de minister in zijn jaarverslag de niet-beursgenoteerde deelnemingen waardeert. Daarin is om pragmatische redenen afgezien van het (arbitrair) bepalen van de marktwaarde van deze deelnemingen.