

Vergaderjaar 2009–2010

31 371

Kredietcrisis

Nr. 301

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2009

Op 10 juni heb ik in een algemeen overleg met de vaste commissie voor Financiën (Kamerstuk 31 371, nr. 241) toegezegd dat ik uw Kamer een brief zou sturen over informatieverstrekking over de kredietcrisis. Daarin zou ik aandacht besteden aan verruiming van de voorhangprocedure, neergelegd in artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001 (CW), de vervreemding van deelnemingen en aan garanties en leningen.

Op 25 juni heb ik in een algemeen overleg met de vaste commissie voor Financiën (Kamerstuk 28 165, nr. 99) over het deelnemingenbeleid toegezegd dat ik in die brief ook aandacht zou besteden aan middellijke deelnemingen.

Tijdens het AO zijn ook de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer aan de orde geweest. Met de Rekenkamer ben ik hierover nog in gesprek. Over de uitkomsten daarvan zal ik u separaat berichten.

1. Kader voor overheidshandelen

Voor elk overheidsoptreden met financiële gevolgen gelden in de verhouding tussen minister en parlement twee uitgangspunten:

- a. De minister dient bevoegd te zijn tot optreden.
- b. De benodigde financiële middelen moeten in de begroting zijn voorzien.

De bevoegdheid tot bestuurlijk optreden heeft in het algemeen een publiekrechtelijke grondslag. Privaatrechtelijk overheidsoptreden is geregeld in Hoofdstuk II, paragraaf 5 van de CW. Voor de eigen bedrijfsvoering van het ministerie mag een minister overeenkomsten sluiten (artikel 32 CW; bijv. inkoop van materieel en facilitaire diensten). Voor enkele privaatrechtelijke handelingen (thans het oprichten van rechtspersonen, deelnemingen en in aandelen converteerbare leningen) zijn in artikel 34 CW aanvullende eisen opgenomen. Het voornemen tot deze handelingen moet eerst worden voorgehangen bij de Staten-Generaal. Daarbij krijgen deze de kans om nadere inlichtingen te vragen. Desgewenst kunnen zij

eisen dat de minister een voorstel voor een machtigingswet indient. Dit is de zogenaamde *voorhangprocedure*.

Het uitgangspunt onder b. is het budgetrecht van de Staten-Generaal. Dit wordt formeel uitgeoefend aan de hand van begrotingen en suppletoire begrotingen. Vooruitlopend op begrotingswijzigingen worden de Staten-Generaal in brieven en nota's geïnformeerd over voorstellen om begrotingen te wijzigen. Deze praktijk zal worden vastgelegd in de CW, om recht te doen aan de essentie van het budgetrecht: het vooraf informeren van de Staten-Generaal.

2. Artikel 34 CW

2.1. Uitbreiding van artikel 34 CW over hybride constructies

De Tweede Kamer heeft kritiek geuit op de kapitaalverschaffing aan ING (de back-up faciliteit voor de gesecuritiseerde de Alt-A portefeuille). In het algemeen overleg met de Kamer heb ik toegezegd dat ik de voorhangprocedure zou verruimen, zodat deze ook van toepassing is op dergelijke hybride constructies. Dit voornemen voer ik uit door de volgende wijziging in artikel 34 CW voor te stellen:

De **voorhangprocedure** wordt van toepassing verklaard op *alle vormen van vermogensverschaffing* aan vennootschappen door de Staat of door derden voor rekening of risico van de Staat, met *wezenlijke kenmerken van eigen vermogen*.

Toelichting:

Deze omschrijving is niet uitputtend, maar met «wezenlijke kenmerken» wordt onder meer bedoeld op zeggenschap, winstafhankelijkheid, looptijd en achterstelling ingeval van insolventie. Dit zal ook in de memorie van toelichting uiteengezet worden. Door deze verruiming zal de voorhangprocedure ook gelden voor eeuwigdurende leningen, leningen waarvan de couponrente afhankelijk is van dividenduitkering, de zgn. tier-1 securities die vorig jaar zijn uitgegeven door Aegon, SNS Reaal en ING en de back-up faciliteit op de gesecuritiseerde (Alt-A) hypothekenportefeuille van ING.

2.2. Middellijke deelnemingen

Dit punt wordt in deze brief behandeld, omdat de Kamer erop aangedrongen heeft ook de *middellijke deelnemingen* onder de werking van artikel 34 CW te brengen. Ik heb besloten dit niet te doen. Een NV of BV gaat vaak over tot investering in een deelneming om risico's te beperken, om fiscale redenen, of om praktische en organisatorische redenen. Dergelijke beslissingen vereisen alleen de voorafgaande instemming van de aandeelhouders als dit in de statuten bepaald is. Dit is niet altijd het geval. Als de statuten wel voorafgaande instemming van de aandeelhouders eisen, wordt er vaak een grensbedrag vastgesteld. Wanneer het investeringsbedrag lager is dan de afgesproken grens heeft de aandeelhouder geen instemmingsbevoegdheid. Dan is het aan de onderneming zelf om een bedrijfseconomische afweging te maken.

Om praktische redenen is het voor een staatsdeelneming ondoenlijk om steeds vooraf instemming aan de Kamer te vragen voordat tot aankoop over kan worden gegaan. Er is vaak snelheid van handelen nodig. Daarnaast kan het om grote aantallen gaan: financiële staatsdeelnemingen kunnen honderden tot duizenden (klein)dochterondernemingen hebben.

ABN AMRO alleen heeft er bijvoorbeeld al zo'n vijfduizend, waarin dagelijks mutaties kunnen plaatsvinden.

In algemene zin zullen de Staten-Generaal dus niet worden betrokken bij de beslissing van een staatsdeelneming om zelf een deelneming aan te gaan. Indien een staatsdeelneming voor het kopen van een *nieuwe* dochter *aanvullend kapitaal* of een *garantie* van de Staat nodig heeft, heeft de Kamer via het budgetrecht de mogelijkheid vooraf al dan niet in te stemmen met de aanschaf. Is dat niet aan de orde, dan zal de invloed van de Kamer beperkt zijn tot het *achteraf controleren* van de regering op basis van informatie die aan haar verstrekt wordt.

2.3. Vervreemding van deelnemingen

Tijdens het AO is ook het afstoten van deelnemingen aan de orde geweest. De vaste commissie voor Financiën heeft te kennen gegeven daarover vooraf ingelicht te willen worden. Ik heb betoogd dat hierdoor de belangen van de Staat/de belastingbetaler, de aandeelhouder, en in het geval van banken, ook de belangen van de spaarder geschaad kunnen worden. Deze belangen moeten zorgvuldig worden afgewogen tegen uw wens. Alle belangen meewegende, stel ik de volgende wijziging van artikel 34 CW voor:

Bij vervreemding van deelnemingen of beëindiging van vermogensverschaffing (anders dan door aflossing) wordt het plan tot afstoting van financiële vaste activa jaarlijks bij de Tweede Kamer *voorgehangen*. De *feitelijke* vervreemding of beëindiging wordt *achteraf* meegedeeld. In het afstotingsplan worden de uitgangspunten en criteria voor afstoting opgenomen.

In de memorie van toelichting zal worden opgenomen dat het volgen van een voorhangprocedure (openbaar, lange doorlooptijd) niet past bij het waarborgen van optimale financiële opbrengsten voor de staat/de belastingbetaler bij verkoop.

2.4. Procedure voor noodsituaties

Met uw Kamer is besproken of in artikel 34 CW moet worden vastgelegd in welke noodgevallen de voorhangprocedure niet wordt toegepast. Wij zijn gezamenlijk tot de conclusie gekomen dat dit niet wenselijk is. De Algemene Rekenkamer deelt deze overtuiging. Een wettelijke geregelde uitzonderingssituatie brengt het risico mee van een te ruime toepassing. Wanneer toepassing van de voorhangprocedure het belang van de Staat/belastingbetaler (algemeen belang), de aandeelhouder (beursgevoeligheid) of de solvabiliteit van de onderneming onevenredig zwaar zou schaden, kan een minister besluiten de voorhangprocedure niet toe te passen. Voor het niet-toepassen – en daarmee voor de wetsovertreding – is de minister die daartoe besluit, volledig politiek verantwoordelijk. In de memorie van toelichting zal dit behandeld worden, onder verwijzing naar de casus aankoop van Fortis/AA.

3. Informatieverschaffing aan de Staten-Generaal

3.1. Vooruitlopende begrotingsinformatie

Voor elk overheidsoptreden met financiële gevolgen geldt het budgetrecht. Dat betekent dat de benodigde financiële middelen in de begroting moeten zijn voorzien. Vooruitlopend op begrotingswijzigingen wordt de Kamer soms in brieven en nota's geïnformeerd over voorstellen om begrotingen te wijzigen. Deze praktijk willen we vastleggen in de Comptabiliteitswet om recht te doen aan de essentie van het budgetrecht.

Het verschaffen van vooruitlopende begrotingsinformatie is toegezegd in de brief van 19 december 2008 inzake de informatievoorziening van de Tweede Kamer over de kredietcrisis (kamerstuk 31 371, nr. 79).

Deze voorziening zal onder meer van toepassing zijn op incidentele financiële verplichtingen die niet in de oorspronkelijke begroting zijn voorzien, zoals incidentele leningen en garanties. Recente voorbeelden van toepassing van vooruitlopende begrotingsinformatie zijn mijn brieven van juni en november aan de Tweede en Eerste Kamer over de herkapitalisatie van ABN AMRO en FBN.

Wanneer er sprake is van een **regeling**, dus wanneer meer partijen van een financiële voorziening gebruik kunnen maken, zoals de *Garantieregeling voor bancaire leningen* wordt met de Staten-Generaal overlegd over de regeling en over het bedrag dat daarvoor beschikbaar wordt gesteld; individuele verstrekkingen hoeven dan niet apart vermeld te worden.

In de CW wordt daartoe een bepaling van de volgende strekking opgenomen:

Spoedeisende, beleidsmatige begrotingswijzigingen die niet tijdig door middel van een wet tot wijziging van de begroting kunnen worden vastgesteld, worden door de betrokken Minister, in overeenstemming met de Minister van Financiën, voorafgaand aan de uitvoering van deze begrotingswijzigingen aan beide Kamers der Staten-Generaal voorgelegd.

3.2. Overige financiële-informatievoorziening

Bij de Nationale HypotheekGarantie en het depositogarantiestelsel voor de banken is sprake van zogenaamde *middellijke* financiële verplichtingen (garanties). De Staat biedt hiermee een vangnet voor het geval dat anderen (het Waarborgfonds Eigen Woningen en de banken) niet kunnen voldoen aan hun financiële verplichtingen. Dergelijke middellijke garanties worden niet in de begroting gepresenteerd, maar de Staten-Generaal worden er wel van op de hoogte gesteld. Indien een middellijke garantie-(regeling) in enig jaar verhoogd wordt (zoals onlangs met het depositogarantiestelsel is gebeurd), verandert het financiële risico voor de Staat. Over het voornemen tot dergelijke veranderingen wordt conform artikel 16 CW eerst het oordeel gevraagd van de minister van Financiën. Daarna wordt het in de ministerraad besproken en vervolgens aan beide Kamers der Staten-Generaal gemeld. Om te waarborgen dat dit stelselmatig gebeurt, zal dit nadrukkelijk onder de aandacht van de departementen worden gebracht.

4. Verwerking van de wijzigingen

Bovenstaande voorstellen zullen worden verwerkt in de nieuwe CW, die thans op mijn departement wordt opgesteld. Het is niet doelmatig om de CW 2001 nog te wijzigen. Praktisch zal dat betekenen inwerkingtreding na 2010.

Ik zeg uw Kamer toe dat de voorhangprocedure, vooruitlopend op de wetswijziging, alvast in lijn met de voorstellen zal worden toegepast. Hetzelfde geldt voor de procedure van vooruitlopende begrotingsinformatie die al in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2010 is opgenomen.

De minister van Financiën,
W. J. Bos