

Vergaderjaar 2009–2010

31 371

Kredietcrisis

Nr. 342

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2010

De griffier van de commissie voor Financiën heeft mij in een brief d.d. 11 maart 2010 (kenmerk 2010D12723) verzocht een reactie te geven op de BOR-notitie *Informatieverstrekking over de kredietcrisis* van 27 januari 2010. Met deze brief ga ik in op het verzoek. In deze brief worden de onderwerpen behandeld in de volgorde waarin ze in de BOR-notitie aan de orde komen. Aan het slot wordt ingegaan op twee punten die niet in de *Nadere toelichting* zijn opgenomen, maar wel gesignaleerd worden in de conclusies van de notitie.

1. Integrale informatieverstrekking over de kredietcrisis

In de BOR-notitie wordt gesteld dat de informatievoorziening over de crisismaatregelen onvoldoende is. Frequentie en actualiteit worden voldoende geacht, maar de toelichting heeft onvoldoende diepgang. Aan de behoefte van uw Kamer is hopelijk voldaan met de tabellen en toelichting die in de bijlage *Financiële interventies* van de Voorlopige Rekening 2009 zijn opgenomen. In deze bijlage wordt de budgettaire informatie over de financiële interventies gebundeld. Het is de bedoeling om deze informatie standaard bij iedere budgettaire nota te actualiseren, dus bij Voorjaarsnota, Miljoenennota, Najaarsnota, Voorlopige Rekening en Jaarverslag.

Met de bijlage wordt beoogd heldere informatie over de crisismaatregelen te presenteren en ondersteuning te bieden bij de *interpretatie* van begrotingsinformatie. Zo wordt het resultaat van de crisisinterventies berekend en het effect van de maatregelen op de staatsschuld bepaald. De bijlage bestaat uit vier onderdelen: een budgettair overzicht, een balans, een overzicht met toerekenbare kosten en opbrengsten en een garantie-overzicht.

Het *budgettair overzicht* toont alle kasstromen, de omvang van de garanties en de stand van de ontstane vorderingen en verplichtingen – overeenkomstig de begrotingsstukken – voor de jaren 2008, 2009 en 2010.

Per onderdeel is een toelichting opgenomen en staat vermeld onder welk begrotingsartikel de maatregel geboekt is. Vanuit het saldo van de kasstromen wordt het netto effect van de maatregelen op de staatsschuld bepaald. Vanuit de staatsschuld vindt vervolgens een toerekening plaats van rentelasten, die zijn ontstaan als gevolg van de interventies. Op deze wijze wordt inzicht verkregen in de totale budgettaire gevolgen van de interventies.

Het tweede overzicht toont een *balans*, waarop alle bezittingen die in het kader van de interventies zijn ontstaan, zijn vermeld. Tegelijkertijd geeft deze balans weer hoe de financiering plaatsvindt. Hierbij worden drie mogelijkheden onderscheiden:

Financiering met staatsschuld (a) vormt verreweg de grootste component, dit cijfer volgt uit het *budgettaire overzicht*.

Financiering uit het resultaat (b) geeft weer in hoeverre financiering geschiedt op basis van het saldo van toegerekende opbrengsten en kosten. Indien op een lening bijvoorbeeld rente wordt ontvangen (kas), dan wordt dit bedrag – conform de gewijzigde begrotingsregels (Tweede Kamer, 2008-2009, 31 371, nr. 43) – aangewend voor het aflossen van staatsschuld. In de balans komt deze aflossing tot uitdrukking via een overheveling van financiering met staatsschuld (a) naar financiering uit resultaat (b). Zo'n overheveling is positief voor de staat, immers tegenover dezelfde bezittingen staat minder schuld.

Financiering via het uitgavenkader (c) heeft betrekking op kosten die niet via de staatsschuld lopen en dus wél onder het uitgavenkader vallen. Een voorbeeld hiervan betreft de uitvoeringskosten externen.

Het derde overzicht, *resultaat op crisisinterventies*, geeft een specificatie van de kosten en opbrengsten, toegerekend aan een periode. Hierbij is de term «indicatief» gebruikt, vanwege de aannames die zijn gehanteerd bij de toerekening van kosten en opbrengsten aan een bepaalde periode. Zo zijn voor het bepalen van rente op staatsschuld enige aannames gehanteerd waarbij is uitgegaan van een integraal schuldbegrip¹. Het berekende resultaat vormt een benadering. Het werkelijke resultaat valt pas te bepalen nadat alle interventies zijn afgebouwd.

Tot slot is in het *garantieoverzicht* zowel de verlening (verstrekte garanties) als de afname (verlopen) van garanties periodiek inzichtelijk gemaakt.

Deze extra-comptabele informatie geeft niet alleen informatie op kas-verplichtingenbasis maar ook op baten-lastenbasis. Hiermee wordt het mogelijk om langdurig de kosten te volgen die verbonden zijn met de financiële interventies. De informatie heeft echter slechts betrekking op de *directe* kosten. Het is niet mogelijk om alle indirecte kosten (lagere economische groei, lagere belastingopbrengsten, hogere werkloosheidsuitkeringen en dergelijke) op deze wijze te monitoren.

2. Crisismaatregelen op één begrotingsartikel

De Kamer heeft verschillende keren de wens geuit alle crisismaatregelen op een apart begrotingsartikel te boeken. Dit heeft als doel om het inzicht te vergroten doordat de reguliere beleidstaken worden afgesplitst van de crisismaatregelen. Deze afsplitsing levert waarschijnlijk niet het inzicht waarnaar de Kamer op zoek is. Een begrotingsartikel bevat alléén informatie op kas-verplichtingenbasis. Activa, vorderingen en uitstaande garantieverplichtingen zullen niet zichtbaar zijn omdat deze in de saldibalansen van de Jaarverslagen worden verantwoord. Daarnaast zal altijd een schatting moeten worden gemaakt van de rentelasten verbonden aan de extra staatsschuld. Daarom is de bijlage *Financiële*

¹ Het is niet mogelijk de rentelasten die zijn ontstaan door de crisismaatregelen afzonderlijk te berekenen, omdat de staatsschuld als geheel wordt gefinancierd.

interventies (zie punt 1) gepresenteerd als alternatief. Deze geeft een integraal overzicht van alle maatregelen en instrumenten, inclusief de beleidsartikelen waarop de maatregelen worden verantwoord.

3. Majeure wijzigingen in supplettoire wet

In de brief van 18 december 2009 is voorgesteld dat de Kamer bij een spoedeisende begrotingswijziging, voorafgaand aan de supplettoire begroting, schriftelijk *vooruitlopende begrotingsinformatie* ontvangt. Het voorstel was eerder opgenomen in de brief van 19 december 2008 inzake de informatievoorziening aan de Kamer over de kredietcrisis (Tweede Kamer, 2008-2009, 31 371, nr. 79).

De BOR-notitie schetst precies het dilemma dat mij tot mijn voorstel heeft gebracht: het budgetrecht vereist dat de Staten-Generaal een begrotingswet heeft aanvaard voordat een minister geautoriseerd is om uitgaven te doen. Als spoed geboden is ontbreekt echter de tijd om de voorgeschreven procedures te volgen. Met mijn voorstel wilde ik de Staten-Generaal de gelegenheid geven instemming of afkeuring te laten blijken, zodat een minister weet of hij politieke steun heeft voor een maatregel. De formele autorisatie zou dan plaatsvinden bij aanvaarding van een supplettoire begrotingswet. Omdat de politieke steun inmiddels duidelijk is, zou dat minder bezwaarlijk hoeven te zijn.

Een tweede mogelijkheid die is overwogen, betreft een voorstel voor een incidentele supplettoire begrotingswet mee te sturen met de brief waarin de Kamers worden ingelicht over een beleidsvoorstel en de noodzaak tot aanpassing van de begrotingswet. Het voordeel van deze mogelijkheid is dat het budgetrecht volledig wordt gerespecteerd. De nadelen zijn dat het wetstraject tijd kost. Al hoeft in het geval van een (incidentele) supplettoire wet de Raad van State niet om advies te worden gevraagd, Tweede en Eerste Kamer moeten de wet wel aannemen. De tijd die daarmee in de regel gemoeid is, is juist in deze gevallen niet beschikbaar, omdat het gaat om niet voorziene zaken die met spoed behandeld moeten worden. Daarnaast ontstaat het risico van wildgroei aan incidentele supplettoire wetten. Juist om dat te voorkomen zijn in het huidige stelsel twee vaste momenten aangewezen waarop supplettoire begrotingen kunnen worden ingediend (bij de Voorjaarsnota en de Najaarsnota).

Een derde mogelijkheid, die snelheid paart aan eerbiediging van het budgetrecht, is dat in de brief met vooruitlopende begrotingsinformatie expliciet aan de Kamers wordt gevraagd in te stemmen met de voorgestelde wijziging. Formele autorisatie komt, net als in mijn voorstel in de brief van 18 december, bij goedkeuring van de volgende supplettoire wet. Deze mogelijkheid kost relatief weinig tijd en maakt de positie van de Kamers bij de uitoefening van het budgetrecht expliciet. Indien de Kamers niet kunnen instemmen met de voorstellen, zullen ze tot actie moeten overgaan (vragen om een stemming; indienen van een motie). Deze mogelijkheid is toegepast bij het verstrekken van leningen aan Griekenland. De Kamer is in brieven en AO's op de hoogte gesteld van de ontwikkelingen. In de brief van 3 mei 2010 (kamerstuk 21 501-07, nr. 709; Financiële stabiliteit in het Eurogebied) is expliciet toestemming gevraagd.

4. Uitbreiding voorhangprocedure met hybride constructies

In de BOR-notitie wordt de definitie van hybride constructies in mijn brief van 18 december 2009 nogal technisch genoemd. Die definitie luidt: *alle vormen van vermogensverschaffing aan vennootschappen door de Staat of door derden voor rekening en risico van de Staat met wezenlijke kenmerken van eigen vermogen*.

Bij het opstellen van het voorstel is overwogen om te kiezen voor een limitatieve opsomming van hybride constructies. Het voordeel daarvan is dat onmiddellijk duidelijk is welke vormen van vermogensverschaffing onder de werking van het voorstel vallen. Het nadeel is echter dat de wet voor elke nieuwe vorm van vermogensverschaffing aangepast moet worden. De voorgestelde definitie omvat de definiërende kenmerken van hybride constructies. De definitie is breed, waardoor het aantal gevallen dat eronder gaat vallen, groot is. Deze manier van definiëren wordt in wetgeving toegepast om te voorkomen dat de wet voor nieuwe vormen aangepast moet worden. Uitleg in de memorie van toelichting van wat wordt verstaan onder *wezenlijke kenmerken van eigen vermogen*, zal verhelderend werken. Hier zal een niet-limitatieve lijst met voorbeelden worden opgenomen.

5. Middellijke deelnemingen

De Tweede Kamer heeft in het verleden aangegeven deelnemingen van een staatsdeelneming, de zogenoemde *middellijke deelnemingen*, onder de voorhangprocedure van artikel 34 van de Comptabiliteitswet (hierna CW) te willen brengen. In reactie daarop heeft mijn ambtsvoorganger in de brief van 18 december 2009 aangegeven waarom een dergelijke uitbreiding in algemene zin niet wenselijk is. De vervolgvraag van het BOR is of een voorhangprocedure in bepaalde gevallen mogelijk, dan wel wenselijk zou zijn vanuit het perspectief van de Tweede Kamer. Voorbeelden zijn relatief grote of riskante overnames of fusies. Het gaat dan om gevallen waarbij geen sprake is van het verstrekken van aanvullend kapitaal of een garantie door de Staat. Als dat wel het geval is, is de instemming van de Tweede Kamer zonder meer vereist vanwege het budgetrecht.

Zoals aangegeven in de brief van 18 december jl. is het aangaan van (middellijke) deelnemingen voor een onderneming een operationele aangelegenheid die tot het werkterrein van het bestuur van de onderneming behoort. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van het bestuur om daarover een zorgvuldige bedrijfseconomische afweging te maken. De raad van commissarissen houdt toezicht op het bestuur. De aandeelhouder is niet direct betrokken bij de dagelijkse gang van zaken van de onderneming. Hij richt zich vooral op de structuur van een onderneming – statutenwijzigingen, ontbinding en benoemingsrechten –, op het vaststellen van de jaarrekening en op de hoofdlijnen van het algemene beleid en de financiële gevolgen daarvan. In lijn met het ondernemingsrecht en de in Nederland algemeen aanvaarde beginselen van goede *corporate governance* stelt ook de minister van Financiën zich als vertegenwoordiger van de aandeelhouder, de Staat, terughoudend op ten aanzien van zaken die gewoonlijk niet via de aandeelhouders lopen. Hij betreedt niet het werkterrein van het bestuur of van de raad van commissarissen van een onderneming.

Slechts in uitzonderlijke gevallen is op grond van de wet de instemming vereist van de aandeelhouder voor het aangaan van een middellijke deelneming. Indien de Staat als aandeelhouder betrokken wordt bij het aangaan van een (middellijke) deelneming door een staatsdeelneming, zal deze zich zakelijk opstellen, conform het door het kabinet vastgestelde deelnemingenbeleid.

Om de Tweede Kamer in staat te stellen te controleren hoe de rol van de Staat als aandeelhouder bij de besluitvorming wordt ingevuld, zullen dergelijke besluiten van de algemene vergadering van aandeelhouders worden opgenomen en toegelicht in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen.

Voor een staatsdeelneming heeft de verplichting instemming van de Tweede Kamer te verkrijgen voordat overgegaan kan worden tot aankoop van een deelneming, ook praktische bezwaren. Bij aankoop is vaak snelheid van handelen geboden, het vragen van instemming kost tijd. Bovendien kan een aankoop uiterst koersgevoelig zijn. Van koersgevoelige informatie is geheimhouding geboden.

6. Vervreemding van deelnemingen

In het algemeen overleg van juni 2009 is het idee geopperd om ook voor de afstoting van deelnemingen een voorhangprocedure in te stellen. Slechts in noodgevallen zou hiervan mogen worden afgeweken. Deze suggestie stuit op bezwaren. Ten eerste is het niet altijd mogelijk, en op grond van de Wet financieel toezicht vaak zelfs *verboden*, de Kamer vooraf te informeren over een transactie. De Kamer wordt doorgaans geïnformeerd over een voorgenomen beursgang, maar daarbij wordt slechts 20 tot 30% van de aandelen herplaatst. De overige 70 tot 80% vindt zijn weg via vervolgplaatsingen op de kapitaalmarkt, maar de besluitvorming daarover is koersgevoelig. Bij andere verkoopvormen – onderhands, al dan niet op basis van een veilingmechanisme – hangt het van de concrete omstandigheden af of het mogelijk is de Kamer vooraf te informeren. Voor een groot deel van de transacties, wellicht meer dan helft, zou dan een uitzondering op de voorhangprocedure moeten worden geformuleerd.

Een tweede, budgettair, punt betreft de onderhandelingspositie van de Staat. De onzekerheid van een parlementaire goedkeuringsprocedure zal zich één op één vertalen in de verkoopopbrengst: aandeelhouders worden in onzekerheid gelaten, financieringsarrangementen moeten «stand by» worden gezet, klanten weten niet waar ze aan toe zijn. Dit leidt tot onzekerheid en hiervoor moet vaak een hoge prijs worden betaald. Dit probleem kan niet worden verholpen door goedkeuring *achteraf* in te voeren. Bij kapitaalmarkttransacties is die werkwijze onuitvoerbaar, omdat dergelijke transacties praktisch niet kunnen worden teruggedraaid. De onzekerheid wordt er evenmin mee weggenomen.

De bovenstaande bezwaren gelden in bijzondere mate voor de deelnemingen die de Staat is aangegaan in de financiële sector. Onzekerheid bij klanten moet in deze sector zoveel mogelijk worden voorkomen. Bedacht moet worden dat deze instellingen niet alleen aandelen, maar ook (beursgenoteerde) obligaties en hybride producten hebben uitgegeven, die wereldwijd worden verhandeld.

Al met al is mijn voorstel vast te houden aan het eerdere voorstel voor een periodieke rapportage over alle deelnemingen. In de BOR-notitie wordt opgemerkt dat het jaarlijks «afstotingsplan» niet erg uitgebreid is omschreven. Over de inhoud van het afstotingsplan kan uiteraard met de Kamer worden overlegd. Gedacht kan worden aan een aanvullend hoofdstuk in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen, waarin het kabinet per deelneming zijn beleidsvoornemens aangeeft. Die kunnen breder zijn dan het wel of niet aanhouden van het belang. De verantwoording van een afstoting geschiedt vervolgens per brief, waarvan in een volgend jaarverslag melding zal worden gemaakt.

7. Middellijke garanties

Middellijke garanties zijn de garanties waarvoor het Rijk als achtervang en niet als verstrekker optreedt. Derden voeren de regeling uit en dragen in eerste instantie het risico. In de BOR-notitie wordt gesteld dat *garanties* niet in de begroting worden gepresenteerd. Hier is mijns inziens sprake

van een misverstand. In de brief van 18 december 2009 staat dat *middellijke garanties* niet in de begroting worden gepresenteerd. Garanties die de Staat zelf verstrekt, worden natuurlijk wel op de begroting opgenomen. De belangrijke middellijke garanties worden overigens wel opgenomen in de Miljoenennota. Momenteel wordt overwogen ook de middellijke garanties in de begroting op te nemen. Ik wilde in mijn brief niet suggereren dat andere departementen de beschreven procedure bij verandering van garantieplafonds of garantieregelingen niet volgen. Dit soort onderwerpen wordt met een zekere regelmaat in interdepartementale gremia besproken. In het kader van de informatievoorziening leek het me goed om hier nog eens de aandacht op te vestigen. Dit is inmiddels gebeurd.

8. Bevoegdheden Algemene Rekenkamer

Met de Algemene Rekenkamer is sinds enige tijd ambtelijk overleg gaande over haar bevoegdheden bij ABN AMRO Group N.V. Vastgesteld is dat de Algemene Rekenkamer en het ministerie van Financiën het erover eens zijn dat de wetgeving op dit moment geen hindernis vormt voor het onderzoek bij ABN AMRO Group N.V. Momenteel zijn gesprekken gaande met ABN AMRO Group N.V. om een zogenoemde *non disclosure*-overeenkomst voor te bereiden. In die overeenkomst zal vastgelegd worden welke informatie vertrouwelijk is en moet blijven, zodat de Algemene Rekenkamer in haar (openbare) rapport daarmee rekening kan houden.

Het is moeilijk om de Algemene Rekenkamer de bevoegdheid te geven onderzoek te doen bij < 100%-deelnemingen. Het Nederlandse vennootschapsrecht verzet zich tegen dergelijke bevoegdheden. De Raad van State heeft hier al op gewezen in zijn reactie op de Eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 (Tweede Kamer, 1984–1985, 19 062, A-C, blz. 4, met name punt 5). Het gelijkheidsbeginsel – dat vastgelegd is in het Burgerlijk Wetboek in art. 2:92/201 lid 2 – houdt in dat, tenzij de statuten anders bepalen, aan aandelen gelijke rechten en verplichtingen zijn verbonden. Bovendien moeten aandeelhouders die zich in gelijke omstandigheden bevinden, op gelijke wijze worden behandeld door de vennootschap. Dit beginsel verzet zich tegen een relevante voorsprong in informatie van bepaalde aandeelhouders.

Omdat de Algemene Rekenkamer deel uitmaakt van de rechtspersoon Staat, die aandeelhouder is, kan het feit dat de Algemene Rekenkamer informatie verkrijgt die andere aandeelhouders niet hebben, beoordeeld worden als relevante voorsprong in informatie van een aandeelhouder. Ook onderzoek bij dochters of kleindochters van 100%-deelnemingen past niet binnen het vennootschapsrecht. Een aandeelhouder staat in een institutionele verhouding tot de vennootschap waarin hij aandelen houdt. Deze verhouding wordt beheerst door de wet, de statuten, reglementen en besluiten van de desbetreffende vennootschap; daaruit vloeien rechten en verplichtingen voor de aandeelhouder voort. Die rechten en verplichtingen strekken zich, zonder nadere statutaire regelingen, niet uit tot vennootschappen waarin de vennootschap aandelen houdt, haar dochtermaatschappijen. De aandeelhouder van de moedermaatschappij kan het bestuur hiervan wel om inlichtingen vragen over het beleid dat gevoerd wordt ten aanzien van dochtermaatschappijen, maar een recht op specifieke informatie van een dergelijke dochtermaatschappij heeft de aandeelhouder van de moedermaatschappij niet.

9. Wijziging Comptabiliteitswet 2001

De herziening van de Comptabiliteitswet 2001 heeft vertraging opgelopen omdat de beschikbare capaciteit voornamelijk is ingezet voor allerlei comptabele aangelegenheden samenhangend met de kredietcrisis.

Daarnaast is gebleken dat de herziening veel ingrijpender is dan eerst werd verondersteld.

10. Parlementair voorbehoud in contracten en vertrouwelijke informatie

De BOR-notitie signaleert terecht dat in de brief van 18 december jl. niet ingegaan wordt op het opnemen van een parlementair voorbehoud in contracten en op het verstrekken van vertrouwelijke informatie. De – kennelijk onjuiste – inschatting was, dat alles er al over gezegd was. Tijdens het algemeen overleg zijn deze onderwerpen namelijk uitgebreid aan de orde geweest. Over het verstrekken van vertrouwelijke informatie waren de meningen van de commissieleden zeer verdeeld en op het parlementair voorbehoud is de minister uitgebreid ingegaan. In feite zijn in het algemeen overleg alle argumenten en dilemma's genoemd die het moeilijk maken op deze punten een ongeclausuleerde toezegging te doen. Het heeft geen zin een parlementair voorbehoud in een contract op te nemen, wanneer al op voorhand duidelijk is dat het parlement feitelijk geen gelegenheid zal krijgen gebruik te maken van het recht om het contract niet goed te keuren. Zoals in het algemeen overleg al is meegedeeld staat voorop dat ten behoeve van de belastingbetaler moet worden geprobeerd om een zo goed mogelijke opbrengst te realiseren. Voor de onderneming (inclusief aandeelhouders en werknemers) is het belangrijk dat zo min mogelijk onzekerheid over het voortbestaan of de financiële positie ontstaat. Daarbij komt dat (potentiële) kopers en eigenaren van producten van de instelling vertrouwen moeten behouden in de waarde van het product. Al die facetten moeten overwogen worden bij de beslissing om een parlementair voorbehoud in een contract op te nemen. Daarnaast kan spoed geboden zijn, een praktisch argument dat kan verhinderen dat een parlementair voorbehoud wordt opgenomen. De enig mogelijke toezegging is dat, indien ik het mogelijk en wenselijk acht, een parlementair voorbehoud in contracten zal worden opgenomen. Redenen voor het voorbehoud zijn spoedeisendheid en vertrouwelijkheid. Tijdens het algemeen overleg van 10 juni 2009 hebben diverse Kamerleden gewezen op het probleem dat Kamerleden niets kunnen doen met vertrouwelijke informatie: ze kunnen niet instemmen, maar ook niet tegenstemmen, ze kunnen hun fractie niet inlichten, niets. Bovendien kan vertrouwelijke informatie later het uitoefenen van parlementaire controle compliceren, doordat de suggestie wordt gewekt dat de Kamer ingestemd heeft. Deze leden ontvangen liever geen informatie en laten de minister achteraf politieke verantwoording afleggen in het parlement. Het parlement kan dan consequenties trekken. Mijn ambtsvoorganger heeft in hetzelfde algemeen overleg het volgende standpunt geformuleerd over vertrouwelijke informatievoorziening. Er zal geen vertrouwelijke informatie worden verstrekt tijdens lopende onderhandelingen met beursgenoteerde financiële instellingen waarvan de uitkomst nog niet bekend is. Dit uitgangspunt neem ik over, hetgeen leidt tot de toezegging dat de Kamer zal worden voorzien van vertrouwelijke informatie wanneer er sprake is van plotseling noodzakelijke beleidswijzigingen die niet openbaar kunnen worden behandeld. Openbare informatievoorziening is de regel. Ik vertrouw erop dat ik met deze brief voldoende ingegaan ben op de BOR-notitie.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager