

Vergaderjaar 2004–2005

30 086

Garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	5	Deelnemingen	44
			5.1	Omvang en kenmerken	44
1	Inleiding	13	5.2	Beleid	46
1.1	Achtergrond	13	5.2.1	Aangaan en afstoten	46
1.2	Doel- en probleemstelling	13	5.2.2	Periodieke evaluaties staatsdeelnemingen	49
1.3	Reikwijdte van het onderzoek	13	5.2.3	Overdracht beheer	51
1.4	Kanttekeningen bij de inventarisatie	14	5.2.4	Waardemaximalisatie	52
1.5	Opbouw van het rapport	14	5.2.5	Corporate governance	54
			5.3	Beheer	55
2	Financiële bindingen	16	5.4	Coördinatie Ministerie van Financiën	57
2.1	Inleiding	16	5.5	Informatievoorziening Tweede Kamer	58
2.2	Garanties, leningen en deelnemingen	17			
2.3	Vergelijking financieel belang ministeries	18	6	Conclusies en aanbevelingen	60
2.4	Algemeen beleid	18	6.1	Algemeen beleid	60
			6.2	Garanties en leningen	60
			6.3	Deelnemingen	64
3	Garanties	20			
3.1	Omvang en kenmerken	20			
3.2	Beleid	22	7	Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer	68
3.2.1	Uitgangspunten beleid	22		Inleiding	68
3.2.2	Realisatie beleid	24	7.1	Reactie ministers	68
3.3	Financieel beheer	27	7.2	Garanties en leningen	68
3.3.1	Regelgeving financieel beheer	28	7.2.1	Deelnemingen	71
3.3.2	Toezicht en controle	28	7.2.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	73
3.3.3	Deeladministraties	30	7.3	Garanties en leningen	73
3.3.4	Cases financieel beheer	31	7.3.1	Deelnemingen	73
3.4	Informatievoorziening Tweede Kamer	32	7.3.2		
4	Leningen	35	Bijlage 1	Overzicht van conclusies, aanbevelingen, reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer	75
4.1	Omvang en kenmerken	35			
4.2	Beleid	37	Bijlage 2	Overzicht stand van zaken toezeggingen 1994–1998	84
4.2.1	Uitgangspunten beleid	37			
4.2.2	Realisatie beleid	38	Bijlage 3	Bevindingen beleid- en regelgeving rijksbreed	90
4.3	Financieel beheer	39	Bijlage 4	Bevindingen AD-controle	91
4.3.1	Regelgeving financieel beheer	39	Bijlage 5	Bevindingen jaarverslagen 2002	92
4.3.2	Toezicht en controle	40	Bijlage 6	Lijst garanties	96
4.3.3	Deeladministraties	41	Bijlage 7	Lijst leningen	100
4.4	Informatievoorziening Tweede Kamer	42	Bijlage 8	Lijst met afkortingen	103

SAMENVATTING

In september 2003 startte de Algemene Rekenkamer een onderzoek bij alle ministeries naar het beleid en beheer van de financiële instrumenten garanties, leningen en deelnemingen. Het onderzoek is een vervolg op de onderzoeken die de Algemene Rekenkamer in de periode 1994–1998 over deze onderwerpen publiceerde. Belangrijke overweging voor het uitvoeren van dit onderzoek is dat met garanties, leningen en deelnemingen een aanzienlijke financieel belang is gemoeid. De volgende tabel geeft een overzicht.

Tabel 1: Overzicht garanties, leningen en deelnemingen in 2002 in € miljoen

	Stand	Uitgaven	Ontvangsten
Garanties	57 619 ¹	132	158
Leningen	9 436	50 ²	182 ³
Deelnemingen	36 462 ⁴	266 ⁵	692 ⁶

¹ Uitstaand risico, dat wil in het algemeen zeggen het bedrag waarop door derden maximaal aanspraak kan worden gemaakt.

² Nieuwe uitgaven leningen (opgave inventarisatie ministeries).

³ Rente en aflossing, exclusief studieleningen (opgave inventarisatie ministeries).

⁴ Gewaardeerd (deels) tegen marktwaarde. Gewaardeerd tegen de aanschafprijs bedraagt de stand € 7,8 miljard.

⁵ Uitbreiding aandelenkapitaal van Twinning Holding BV en NV Westerscheldetunnel.

⁶ Opbrengsten uit dividend (678 miljoen) en verkoop (5,1 miljoen). Andere opbrengsten, zoals aardgasbaten (Gasunie) zijn niet meegenomen. In totaal bedroegen de ontvangsten voor het fonds Economische Structuurversterking uit gasbaten in de periode 1999 tot en met 2003 € 8,3 miljard.

Aan garanties, leningen en deelnemingen zijn voor het Rijk ook specifieke (beheersmatige) risico's verbonden, onder meer samenhangend met het lange termijnkarakter van de instrumenten en het feit dat de uitstaande risico's niet in de begroting zichtbaar worden.

Doel van het onderzoek is een bijdrage te leveren aan het – waar nodig – verbeteren van het toezicht op en de verantwoording over garanties, leningen en deelnemingen en de daarvoor benodigde voorwaarden in beleid en beheer. Voorts beoogt het onderzoek inzicht te verschaffen in de kwaliteit van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. In het onderzoek is tevens nagegaan wat de stand is van de uitvoering van de toezeggingen die door de minister van Financiën zijn gedaan naar aanleiding van de eerdere Rekenkamerrapporten over deze onderwerpen.

Het onderzoek bestond uit een rijksbrede inventarisatie van garanties, leningen en deelnemingen en onderzoek bij alle ministeries¹ naar het beleid, aspecten van het (financieel) beheer en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Daarnaast zijn bij een selectie van ministeries (casus-)onderzoeken uitgevoerd naar het beleid en beheer van deelnemingen, de deeladministraties van garanties en leningen en enkele garantieregelingen.

De rijksbrede inventarisatie van gegevens via de directies Financieel Economische Zaken (FEZ) was bij veel ministeries een moeizaam en tijdrovend proces. Dit ondanks het feit dat de gevraagde gegevens volgens de rijksvoorschriften in de administraties zouden moeten zijn opgenomen. De inventarisatie heeft uiteindelijk geresulteerd in een (per ministerie) verschillende mate van (in)completeheid van de geleverde informatie. Er is ook enige onzekerheid over de volledigheid en juistheid

¹ Met uitzondering van het Ministerie van Algemene Zaken, vanwege het geringe financiële belang.

van de geïnventariseerde aantallen en hun financieel belang. Dit is onder meer als gevolg van verschillen in gehanteerde definities, onzekerheid over oude gevallen en tekortkomingen in departementale administraties en het toezicht door de directies FEZ daarop.

Algemeen beleid

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het Rijk nog steeds geen algemeen overstijgend afwegingskader heeft voor de inzet van financiële instrumenten zoals garanties, leningen, deelnemingen en subsidies. Zij bepleit, in lijn met een aanbeveling gedaan in 1998 in het rapport *Garanties van het Rijk*, de ontwikkeling van een dergelijk kader.

Garanties en leningen

De Algemene Rekenkamer concludeert dat rijksbreed beleid op het terrein van leningen en garanties afzonderlijk nog onvoldoende is ontwikkeld. Ook het (financieel) beheer, het toezicht en de controle schieten bij garanties en leningen op onderdelen tekort. De informatievoorziening aan de Tweede Kamer over met name risico's kan beter. Naar aanleiding van de Rekenkamerrapporten *Garanties van het Rijk*² (1998) en het rapport over leningen³ (1995) deed de minister van Financiën een aantal toezeggingen om het beleid en beheer alsmede de informatievoorziening aan de Tweede Kamer te verbeteren. De minister kwam deze toezeggingen ten dele na.

Beleid garanties en leningen

Voor (markt)garanties zijn in 1985 rijksbrede beleidsuitgangspunten geformuleerd, die nog steeds geldig zijn. De realisatie van deze uitgangspunten kon niet worden vastgesteld doordat zij onvoldoende zijn geoperationaliseerd. Wel is geconstateerd dat het uitstaand risico van garanties sinds 1994 is afgenomen en dat de meeste garanties (90%) in 2002 geen uitgaven met zich mee brachten. Bij de drie nader onderzochte garantieregelingen zijn de geformuleerde beleidsdoelen moeilijk toetsbaar.

De Algemene Rekenkamer heeft tevens vastgesteld dat het Ministerie van Financiën geen leningenbeleid heeft ontwikkeld. Zij constateert dat de praktijk van het verstrekken van leningen een zeer divers beeld vertoont, onder meer voor wat betreft de gehanteerde rente en aflossingsmethodiek. Het totaalbedrag aan uitstaande leningen is sinds 1994 sterk toegenomen, namelijk van € 5,4 miljard in 1994 tot € 9,4 miljard in 2002. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Financiën aan het *garantiebeleid* verder te operationaliseren en de uitvoering daarvan te monitoren. Tevens beveelt zij de minister van Financiën aan een *leningenbeleid* te formuleren en daarin met name aandacht te besteden aan de te hanteren aflossingsmethodiek en rentepercentages. Alle ministers wordt aanbevolen toe te zien op de formulering van toetsbare doelen voor de inzet van garanties en leningen.

Financieel beheer garanties en leningen

De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) hanteert geen specifiek toezichtbeleid ten aanzien van het financieel beheer van garanties en leningen. Er is sprake van ad hoc aandacht voor deze instrumenten in het kader van het algemeen begrotingstoezicht.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Financiën aan minimaal alle *nieuwe* garanties of garantieregelingen onder voorafgaand toezicht (VT) te stellen. In de jaarlijkse VT-brieven aan de ministeries zou daarover standaard een passage moeten worden opgenomen.

² *Garanties van het Rijk*, Tweede Kamer 1997–1998, 25 945 pagina 7.

³ Zie: Tweede Kamer 1995–1996, 24 555, pagina 55 e.v.

Ook de directies FEZ van de ministeries hanteren geen specifiek toezicht-beleid ten aanzien van het financieel beheer van garanties en leningen. Bij drie ministeries (Economische Zaken (EZ), Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) en Defensie) bestaat een aparte procedure dat nieuwe garanties moeten worden geautoriseerd door de directeur FEZ. Verder houden de directies FEZ niet in alle gevallen voldoende toezicht op de deeladministraties. De deeladministraties voor garanties en leningen vertonen tekortkomingen bij de voor dit aspect nader onderzochte Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Verkeer en Waterstaat (VenW), EZ en LNV. De tekortkomingen betreffen met name het niet, of onvoldoende toegankelijk, controleerbaar en ordelijk vastleggen van voorgeschreven gegevens in de deeladministraties.

De tekortkomingen houden risico's in voor het beheer en de juistheid en de volledigheid van de verantwoording.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat *alle* ministeries een aparte procedure vaststellen waarin is vastgelegd dat *nieuwe* garanties en leningen (individuele of regeling) moeten worden geautoriseerd door de directeur FEZ. Daarover zal intern en extern gecommuniceerd moeten worden.

De Algemene Rekenkamer beveelt tevens aan dat verantwoordelijke beleidsafdelingen zorg dragen voor toegankelijke (deel)administraties die de informatie bevatten die voor het beheer van garanties en leningen noodzakelijk is. De directies FEZ dienen ook scherper toezicht te houden op deze deeladministraties. In dat kader doet zij de suggestie dat elk ministerie (directie FEZ) periodiek een inventarisatie maakt van garanties en leningen, de relevante kenmerken ervan en de met deze instrumenten samenhangende risico's. Daarbij kan worden voortgebouwd op de door de Algemene Rekenkamer, in samenwerking met de ministeries, uitgevoerde inventarisatie.

De aandacht van AD's van de ministeries voor de controle van relevante aspecten van het financieel beheer van garanties en leningen is over het algemeen beperkt. Dit geldt ook voor ministeries waarbij garanties een relatief groot financieel belang vertegenwoordigen.

De Algemene Rekenkamer beveelt de AD's van de ministeries aan in hun controles meer structurele aandacht aan garanties en leningen te geven. De AD's wordt aanbevolen controleplannen en het reviewbeleid uit te werken met aandachtspunten voor deze instrumenten. De controle van de *standen* (saldibalans) dient een volwaardig onderdeel van de controle door de AD te zijn en te blijven.

Informatievoorziening Tweede Kamer garanties en leningen

De informatie die in de departementale begrotingen voor 2004 en jaarverslagen van 2002 is opgenomen over garanties en leningen voldoet bij vrijwel alle ministeries op één of meer punten niet aan de (beperkte) regelgeving. Het betreft overigens punten die geen afbreuk doen aan het beeld dat de begroting en het jaarverslag als geheel oproepen.

Zelfs als begrotingen en verantwoordingen zouden voldoen aan de vigerende voorschriften, dan resulteert dat in een beperkt inzicht. De inzichtelijkheid van de toelichting op garanties en leningen in de begrotingen en jaarverslagen verschilt aanzienlijk per ministerie, maar is voor alle ministeries op onderdelen voor verbetering vatbaar. In de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk wordt enige aanvullende informatie over garanties gegeven. Over leningen wordt in deze docu-

menten respectievelijk geen en zeer beperkt (geaggregeerde) informatie gegeven.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om het inzicht in een aantal kerngegevens van garanties en leningen in begroting en verantwoording te verbeteren. Meer toezicht op naleving van regels ter zake is nodig, alsmede heldere definities voor garanties en leningen.

Er is al langere tijd sprake van het afschaffen van de saldibalans als onderdeel van het jaarverslag. Juist in dit document wordt informatie vastgelegd over de standen van garanties, leningen en deelnemingen. De Algemene Rekenkamer acht het een ongewenste ontwikkeling als over essentiële financiële informatie door ministers geen verantwoording meer zou worden afgelegd aan de Tweede Kamer. Het gaat hier om algemeen aanvaarde vereisten van deugdelijke verslaglegging.

De Algemene Rekenkamer constateert dat diverse ministeries naar aanleiding van haar onderzoek meer aandacht aan de administratie en het beheer van garanties en leningen zijn gaan besteden en dat zij acties hebben ondernomen om zaken te verbeteren. De Algemene Rekenkamer acht het wenselijk dat deze verbeteringen een rijksbreed en structureel karakter krijgen. De bovengenoemde aanbevelingen zijn daarop gericht.

Deelnemingen

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het beleid op het terrein van *staatsdeelnemingen* voldoende is ontwikkeld. De afgelopen drie jaren hebben veel positieve ontwikkelingen plaatsgevonden. Veel toezeggingen die de minister van Financiën deed na het rapport van de Algemene Rekenkamer in 1994 zijn inmiddels nagekomen. Dit laat onverlet dat er op deelterreinen nog vooruitgang te boeken is.

Beleid deelnemingen

De beleidsdoelen voor staatsdeelnemingen zijn:

- het zoveel mogelijk afstoten van staatsdeelnemingen;
- periodieke evaluaties met het oog op afstoten;
- de overdracht van het beheer van staatsdeelnemingen door vakdepartementen aan de minister van Financiën;
- waardemaximalisatie van staatsdeelnemingen;
- het verbeteren van de *corporate governance*.

In de loop der tijd zijn door het Rijk verschillende afwegingskaders voor het aangaan en afstoten van staatsdeelnemingen geformuleerd. De vraag is of deze onderling voldoende consistent zijn. De Algemene Rekenkamer beveelt aan te onderzoeken of de verschillende kaders voldoende met elkaar samenhangen.

De realisatie van het afstotingsbeleid is evenals in 1994 mager te noemen. Het aantal staatsdeelnemingen neemt eerder toe dan af.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om een plan van aanpak te formuleren zodra uit de periodieke evaluatie blijkt dat een staatsdeelneming voor afstoting in aanmerking komt.

De periodieke evaluaties van staatsdeelnemingen door de minister van Financiën zijn vooral gericht op het antwoord op de vraag of afstoting van de staatsdeelneming mogelijk is.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan het evaluatiekader te verbreden tot de andere beleidsdoelen, zoals winstmaximalisatie en *corporate governance*.

De overdracht van het beheer van staatsdeelnemingen door vakdepartementen aan het Ministerie van Financiën is voortvarend opgepakt, maar nog niet afgerond. De helft van het aantal staatsdeelnemingen is nog in beheer bij andere vakdepartementen. Niet altijd is duidelijk waarom het beheer van bepaalde beleidsdeelnemingen bij het vakdepartement zou moeten blijven. Uit de periodieke evaluaties zou moeten blijken of het aandeelhouderschap zodanig is verweven met de publieke taak van de staatsdeelneming, dat overdracht van het beheer aan het Ministerie van Financiën niet mogelijk is.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan het beheer van staatsdeelnemingen zoveel mogelijk aan het Ministerie van Financiën over te dragen. Indien het publieke karakter van de deelneming overheerst en overdracht daarom niet gewenst is, zou moeten worden nagegaan of de kapitaalvennootschap wel de juiste rechtsvorm is.

De minister van Financiën heeft een rendementsdoel genoemd van 7% op het geïnvesteerde vermogen. Niet duidelijk is in hoeverre dit doel wordt bereikt en wat de invloed hierop is van andere aspecten van het vermogensbeheer, zoals koerswinsten of verliezen, op de rendementsdoelstelling.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om in het jaaroverzicht ook inzicht te geven in de rendementen op de gehele aandelenportefeuille. In het geval van beursgenoteerde ondernemingen horen koerswinsten en -verliezen daarbij.

Onderdeel van het deelnemingenbeleid is het verbeteren van de corporate governance. De Ministeries van Financiën en van EZ geven inmiddels via het instrument van het aandeelhouderschap aandacht aan de implementatie van de corporate governance code bij de staatsdeelnemingen. Bij de andere vakdepartementen zijn geen aanwijzingen gevonden dat actief wordt omgegaan met de beginselen van deze code.

Beheer deelnemingen

Het beheer van staatsdeelnemingen door het Ministerie van Financiën is deskundig, ordelijk en controleerbaar. Het ministerie levert voor haar eigen deelnemingen een bijdrage aan het bereiken van de verschillende beleidsdoelen. De bijdrage van andere ministeries aan het bereiken van de beleidsdoelen voor de onder hen ressorterende deelnemingen is beperkt. Het dossierbeheer bij deze ministeries is in grote lijnen op orde. De Algemene Rekenkamer beveelt aan het beheer zoveel mogelijk over te dragen aan de minister van Financiën. Deze heeft een coördinerende taak zolang het beheer van de vakdepartementen nog niet is overgedragen.

Geconstateerd wordt dat de minister van Financiën zijn coördinerende taak beperkt invulling geeft. Hij verstrekt nauwelijks richtlijnen voor het beheer van deelnemingen en evenmin handleidingen of hulpmiddelen, zoals het evaluatiekader, aan andere vakdepartementen.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Financiën aan zijn coördinerende rol te versterken, bijvoorbeeld op het gebied van winstmaximalisatie, periodieke evaluaties en corporate governance.

Informatievoorziening Tweede Kamer deelnemingen

De informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het onderwerp deelnemingen acht de Algemene Rekenkamer voldoende. Zij constateert echter wel dat het aantal staatsdeelnemingen 52 is en niet 42, zoals de minister van Financiën in zijn Beheersverslag staatsdeelnemingen 2003 vermeldt.

De Algemene Rekenkamer beveelt het Ministerie van Financiën aan om bij het samenstellen van de overzichten de volledigheid en consistentie beter te waarborgen. Tevens wordt aanbevolen om in het overdrachtsprotocol van staatsdeelnemingen te regelen in welke saldibalans de deelneming wordt opgenomen, om te voorkomen dat door de overdracht een deelneming tijdelijk tussen wal en schip valt.

Reacties ministers

Het conceptrapport is in het kader van de bestuurlijke hoor en wederhoor ter commentaar toegestuurd naar alle ministers.⁴ De minister van Financiën stuurde op 25 maart 2005 een kabinetsreactie namens alle bewindspersonen. De ministers van Justitie, VenW en EZ stuurden daarnaast nog een aparte reactie op onderdelen van het conceptrapport.

Algemeen

De minister van Financiën acht de informatieve waarde van het rapport niet gering. De moeite die het gekost heeft om de gegevens bij de ministeries te achterhalen bevreedt hem. Hij zal in overleg met zijn ambtgenoten nagaan waar mogelijk nog hiaten zitten in de aanlevering van de jaarlijkse gegevens ten behoeve van de staatsbalans over met name garanties en leningen.

Garanties en leningen

Het relatieve geringe financiële belang in termen van uitgaven en ontvangsten en ontwikkeling van standen van garanties en leningen brengt volgens de minister met zich mee dat enige relativisering bij een aantal conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer op zijn plaats is. Hij merkt daarbij echter tevens op dat ervaringen uit het verleden geen garantie zijn voor de toekomst.

De minister van Financiën voelt weinig voor een verdere explicitering en ontwikkeling van het garantie- en leningenbeleid. Voor zowel garanties als leningen wordt een terughoudend beleid gevoerd («nee, tenzij»). Toepassing van garanties brengt budgettaire onzekerheid met zich mee. Alleen als er goede politieke, bestuurlijke of economische redenen voor garantieverlening zijn wordt daartoe overgegaan. Verder explicitering van dit beleid zou de druk op toepassing van dit instrument vergroten. Inzet van het instrument leningen is volgens de minister alleen aan de orde als daarmee de financieringslasten van de leningontvanger beperkt kunnen worden of als commerciële financiering niet of moeilijk mogelijk blijkt.⁵ De minister vindt dat aan de hand van het bijgehouden dossier de afweging tussen verschillende instrumenten gereconstrueerd dient te kunnen worden. In deze zin zal hij hier nader aandacht voor vragen bij zijn ambtgenoten.

De minister van Financiën is van oordeel dat het Financieel jaarverslag van het Rijk – met daarin samenvattende kerninformatie over lopende garantieverplichtingen en verstrekte leningen – in het algemeen voldoende informatief is voor de Tweede Kamer. Het jaarlijks verstrekken door de ministers van (financiële) standaardinformatie over deze instrumenten, anders dan via de departementale saldibalansen, de rijkssaldibalans en de staatsbalans en de daarbij behorende toelichtingen, past minder in de ontwikkeling die met VBTB in gang is gezet.

⁴ Met uitzondering van de minister van Algemene Zaken.

⁵ Afgezien van leningen voortkomend uit internationale verplichtingen.

Een specifiek toezichtbeleid ten aanzien van het financieel beheer van garanties en leningen door de Inspectie der Rijksfinanciën, is naar het oordeel van de minister een te zwaar en daardoor te belastend middel in

relatie tot het belang van deze instrumenten. Door het Ministerie van Financiën wordt op gepaste afstand regulier toezicht en controle uitgeoefend op een recht- en doelmatige besteding van overheidsmiddelen, waaronder de verstrekking van garanties en leningen.

Gelet op de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat het een grote inspanning vereiste om in het kader van het onderzoek de relevante informatie snel beschikbaar te krijgen, zal de minister zijn ambtgenoten extra op de ter zake bestaande regelgeving wijzen. Ook ondersteunt hij de aanbeveling van de Rekenkamer dat de directies FEZ van de departementen als departementscontroller steeds volledig inzicht moeten hebben, waar binnen de departementale organisatie de deeladministraties van garanties en leningen worden gevoerd en wie daarvoor verantwoordelijk zijn. Met name het in beeld houden van de deeladministraties die betrekking hebben op incidentele garanties en leningen is volgens de minister van belang. De minister van Financiën zal extra aandacht van zijn ambtgenoten vragen voor het beheer van, en het toezicht op verstrekte garanties en leningen.

De minister van VenW is van mening dat door de gezamenlijke toezicht- en controleactiviteiten van FEZ en DAD, het systeem van *checks and balances* is gewaarborgd en dat de kwaliteit van de deeladministraties van voldoende niveau is. Tegen de achtergrond van het voorkomen dan wel terugdringen van overbodige regelgeving en controlelast acht zij extra inspanningen nu niet gewenst.

De minister van EZ schrijft dat zijn ministerie, om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Rekenkamer, de diverse stamgegevens voor garanties en leningen, zoals voorgeschreven in de Regeling Departementale Begrotingsadministratie, gaat vastleggen in aparte deeladministraties.

Deelnemingen

De minister van Financiën is verheugd dat de Rekenkamer positief oordeelt over de mate waarin het beleid op het terrein van de staatsdeelnemingen inmiddels is ontwikkeld. De minister wijst erop dat – ondanks een per saldo min of meer gelijkblijvend aantal deelnemingen – er in de periode 1997 tot heden vijftien deelnemingen zijn afgestoten en tevens dat het belang in twee deelnemingen aanzienlijk is teruggebracht.

In het algemeen ondersteunt de minister het uitgangspunt dat het beheer van de staatsdeelnemingen gecentraliseerd dient te worden waardoor de corporate governance ervan beter kan worden bevorderd.

De minister maakt zich sterk voor de overdracht van de nog elders beheerde deelnemingen aan het Ministerie van Financiën. Hij zal daarover op korte termijn in overleg treden met de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties om te bespreken of overdracht mogelijk is.

De aanbeveling om per te verkopen deelneming een plan van aanpak op te stellen neemt de minister over. Verder ondersteunt de minister de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer evaluaties ten behoeve van afstotingsmogelijkheden, maar hij acht periodieke evaluaties over uitvoeringstechnische zaken, zoals corporate governance en winstmaximalisatie, niet doelmatig als deze evaluaties voor alle deelnemingen op een breed terrein periodiek uitgevoerd worden.

De minister zal nagaan of het mogelijk is om in het jaaroverzicht meer inzicht geven in de rendementen op de gehele aandelenportefeuille en op koerswinsten en -verliezen van de beursgenoteerde ondernemingen horen.

De aanbeveling om de coördinerende taak verder invulling te geven wordt door de minister onderschreven. Hij ervaart evenwel in de praktijk dat het moeilijk is een dergelijk coördinerende rol uit te voeren. De vakdepartementen blijken vaak anders tegen de verschillende aspecten aan te kijken. De minister zal onderzoeken of een periodieke rapportage kan worden ingevoerd.

De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om bij de overdracht van het beheer aan de minister van Financiën in het overdrachtsprotocol expliciete afspraken op te nemen over de verwerking van de overdracht in de saldibalans, wordt door de minister overgenomen.

De minister van VenW wijst er op dat de meeste deelnemingen van het directoraat-generaal Personenvervoer inmiddels zijn overgedragen aan het Ministerie van Financiën. De deelneming van het directoraat-generaal Luchtvaart in de luchthaven Maastricht wordt nog dit jaar overgedragen aan het Ministerie van Financiën. De aandelen van de luchthaven Texel worden binnenkort verkocht.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Het stemt de Algemene Rekenkamer tevreden dat de minister van Financiën in zijn reactie het belang onderschrijft van een goed beheer en adequate administratie van garanties, leningen en deelnemingen en een goed intern toezicht daarop door de ministeries.

Zij verwelkomt ook de toezeggingen van de minister om op verschillende onderdelen extra aandacht van zijn ambtgenoten te vragen voor het financieel beheer van, en het toezicht op verstrekte garanties en leningen. De Algemene Rekenkamer vindt deze toezeggingen echter weinig concreet. Zij constateert dat de aanbevelingen (zie bijlage 1) om deze aandacht te concretiseren en meer structureel te maken door de minister voor het merendeel niet worden overgenomen. De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen nauwlettend blijven volgen. In het kader van haar jaarlijkse onderzoek naar het jaarverslag van het Rijk zal het financieel beheer van deze instrumenten en de verantwoording daarover bij de individuele ministeries zonedig speciale aandacht krijgen.

De Algemene Rekenkamer constateert tevens met tevredenheid dat haar bevindingen en aanbevelingen over het beleid en beheer van de staatsdeelnemingen grotendeels worden gedeeld door de ministers. Inderdaad is inmiddels een groot aantal deelnemingen afgestoten maar de aanwas overtreft de afname. De kans bestaat dat het aantal nieuwe deelnemingen ook de komende jaren het aantal afgestoten deelnemingen zal overtreffen.

De minister van Financiën zegt toe het merendeel van de aanbevelingen op te volgen. De Algemene Rekenkamer is zich ervan bewust dat het uitvoeren van sommige aanbevelingen niet altijd eenvoudig zal zijn. Zij zal met belangstelling de verdere ontwikkelingen bij het uitvoeren van de aanbevelingen volgen.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Van september 2003 tot juni 2004 voerde de Algemene Rekenkamer een rijksbreed onderzoek uit naar het beleid en beheer van garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk. Het onderzoek is een vervolg op de onderzoeken naar deze financiële instrumenten waarover de Algemene Rekenkamer rapporteerde in de periode 1994–1998.⁶

Belangrijke overweging voor het uitvoeren van dit onderzoek is dat met garanties, leningen en deelnemingen een aanzienlijke financieel belang is gemoeid en dat er aan deze instrumenten specifieke risico's zijn verbonden.

Specifieke risico's bij garanties, leningen en deelnemingen

- Bij het verstrekken van een garantie of lening of het aangaan van een deelneming heeft het Rijk te maken met inschattingen van (financiële) onzekerheden op langere termijn.
- In het algemeen is het de vraag of de inzet van deze instrumenten wel voldoende afgewogen wordt tegen *alternatieven* en in hoeverre dit beleidsmatig gebeurt.
- De over het algemeen *lange looptijd* van garanties, leningen en deelnemingen houdt ook specifieke risico's in voor het (financieel) beheer, bijvoorbeeld op het vlak van de volledigheid van ontvangsten en de verwerking van zich wijzigende omstandigheden in de waardering van uitstaande risico's.
- Omdat uitstaande risico's van garanties, leningen en deelnemingen *in de begroting niet zichtbaar* worden is er ook een verhoogde kans dat de Tweede Kamer onvoldoende over deze risico's wordt geïnformeerd.
- Een specifiek risico bij garanties is dat deze relatief gemakkelijk *buiten de geëigende kanalen* om gegeven worden. Er is immers geen directe kasstroom mee gemoeid.⁷
- Leningen kunnen uiteindelijk *oninbaar* en dus subsidies blijken te zijn.

1.2 Doel- en probleemstelling

De *probleemstelling* van het onderzoek valt in drie delen uiteen:

- Wat is de stand van zaken in het beleid, de regelgeving en de toepassing van garanties, leningen en deelnemingen en welke ontwikkelingen hebben daarin sinds 1998 plaatsgevonden?
- In welke mate is voldaan aan voorwaarden in beleid en beheer voor een doel- en rechtmatige toepassing van deze instrumenten?
- Is er sprake van een adequate informatievoorziening aan de Tweede kamer in het kader van begroting en verantwoording?

Doel van het onderzoek is opnieuw aandacht te vragen voor beheers- en beleidsaspecten van deze instrumenten en een bijdrage te leveren aan het – waar nodig – verbeteren van het toezicht op, en de verantwoording over garanties, leningen en deelnemingen en de daarvoor benodigde voorwaarden in beleid en beheer. Daarnaast beoogt het onderzoek inzicht te verschaffen in de kwaliteit van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. In het onderzoek is tevens nagegaan wat de stand is van de toezeggingen die door de minister van Financiën zijn gedaan naar aanleiding van de eerdere Rekenkamerrapporten over deze onderwerpen.

1.3 Reikwijdte van het onderzoek

Het onderzoek bestond uit een *inventarisatie* van garanties, leningen en deelnemingen bij alle ministeries⁸ en rijksbreed onderzoek naar het beleid, aspecten van het (financieel) beheer en de informatievoorziening

⁶ Staatsdeelnemingen, in *Juniverslag 1994*, Tweede Kamer 1993–1994, 23 785, nrs. 1–2; *Beheer van leningen door de Rijksoverheid*, *Decemberverslag 1995*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 555, p. 55 e.v.; *Garanties van het Rijk*, Tweede Kamer 1997–1998, 25 945, nrs. 1–2.

⁷ Recent voorbeeld van wat er mis kan gaan zijn de garanties van ruim 100 miljoen, die door de directeur van het Havenbedrijf Rotterdam zijn afgegeven aan RDM.

⁸ Met uitzondering van het Ministerie van Algemene Zaken, vanwege het geringe financiële belang.

van de Tweede Kamer. Daarnaast vonden bij drie ministeries *casusonderzoeken* naar garantieregelingen plaats en werd bij vier ministeries nader onderzoek gedaan naar deeladministraties van garanties en leningen. Bij vier ministeries werd het beleid en beheer van deelnemingen onderzocht. De volgende tabel geeft een overzicht van de aspecten en de ministeries waar het onderzoek plaatsvond.

Tabel 1.1: onderzochte aspecten per ministerie

	Finan- ciën	Justitie	BZK	BuZa	Defen- sie	EZ	LNV	VenW	VROM	VWS	SZW	OCW
Omvang en kenmerken	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Beleid en regelgeving	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Toezicht en controle	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Begroting en verantwoording	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Beleid/beheer deelnemingen ¹	●		●			●		●				
Beleid/beheer garanties ²	●	●				●						
Adminstratie garanties en leningen						●	●	●	●			

¹ Onderzoek naar beleid en beheer bij de ministeries met een substantieel aantal deelnemingen.

² Casusonderzoek naar drie garantieregelingen.

Het grootste deel van de gegevensverzameling van het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode september 2003–juni 2004. Op deelterreinen is – waar relevant en mogelijk – meer recente informatie opgenomen. Dit betreft met name ontwikkelingen op het terrein van staatsdeelnemingen.

1.4 Kanttekeningen bij de inventarisatie

De inventarisatie van gegevens over uitstaande garanties en leningen was bij veel ministeries een tijdrovend proces, dit ondanks het feit dat de gevraagde gegevens volgens de rijksvoorschriften in de administraties zouden moeten zijn opgenomen. Het heeft uiteindelijk geresulteerd in een (per ministerie) verschillende mate van (in)completeheid van de geleverde informatie over geïnventariseerde garanties en leningen. Voor garanties, leningen en deelnemingen is er ook enige onzekerheid over de volledigheid en juistheid van de geïnventariseerde aantallen en hun financieel belang. Dit is onder meer het gevolg van verschillen in gehanteerde definities, onzekerheid over oude gevallen en mogelijke tekortkomingen in departementale administraties en het toezicht van de directies Financieel Economische Zaken (FEZ) daarop.

1.5 Opbouw van het rapport

Dit rapport bestaat uit vier hoofddelen. Allereerst wordt kort ingegaan op algemene aspecten van de zogenoemde «financiële bindingen» – waaronder garanties, leningen en deelnemingen – van het Rijk met derden (hoofdstuk 2). Vervolgens worden in drie achtereenvolgende hoofdstukken de belangrijkste resultaten van het onderzoek naar respectievelijk garanties, leningen en deelnemingen beschreven. Het rapport wordt afgesloten met de conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6) en de reactie van de ministers op het rapport met een nawoord van de Algemene Rekenkamer (hoofdstuk 7). Een tabel met een kort overzicht van de conclusies, aanbevelingen, reacties en nawoord is opgenomen in bijlage 1. Op verschillende plaatsen in het rapport wordt ingegaan op relevante toezeggingen door de minister(s), gedaan naar aanleiding van eerdere Rekenkamerrapporten over garanties, leningen en deelnemingen in de periode 1994–1998. Een overzicht van toezeggingen en de huidige

stand van zaken is opgenomen in bijlage 2 van dit rapport. Overzichten van bevindingen zijn verder opgenomen in de overige bijlagen. Op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl) is aanvullende informatie over omvang en kenmerken van de onderzochte financiële bindingen gepubliceerd.

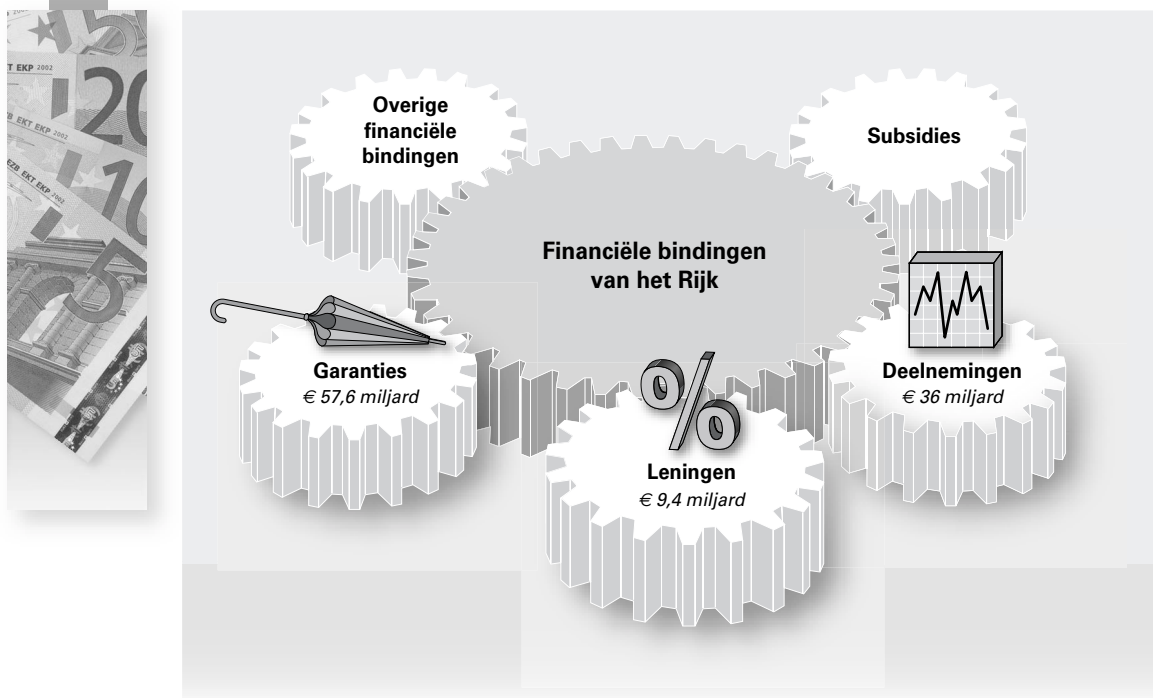
2 FINANCIËLE BINDINGEN

2.1 Inleiding

Het Rijk heeft talloze financiële bindingen met derden. De CW 2001 onderscheidt vier typen, namelijk subsidies, leningen, garanties en deelnemingen.⁹ Daarbij gaat het om financiële instrumenten die over het algemeen worden ingezet voor een specifiek beleidsdoel. De vier typen bestrijken niet het hele palet. Andere financiële relaties met een beleidskarakter zijn bijvoorbeeld contracten, concessies en heffingen. De volgende figuur geeft een overzicht.¹⁰

Overzicht financiële bindingen van het Rijk

Figuur 2.1



Dit onderzoek beperkt zich tot garanties, leningen en deelnemingen, alle langlopende financiële bindingen waarvan het financiële belang, anders dan bij subsidies, vooral tot uitdrukking komt op de balans van de Rijksrekening.

⁹ Artikel 91 CW 2001: gerelateerd aan onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer.

¹⁰ De uitstaande bedragen in de figuur zijn zogenaamde «stock-cijfers» (stand balans eind 2002). De jaarlijkse subsidie-uitgaven (€ 17,5 miljard in 2002) zijn «flowcijfers».

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op enkele kenmerken van deze instrumenten, de mate waarin ministeries ervan gebruik maken en het algemene Rijksbeleid ten aanzien van de inzet van financiële instrumenten.

2.2 Garanties, leningen en deelnemingen

Een *garantie* wordt omschreven als een voorwaardelijke financiële verplichting van het Rijk aan een derde buiten het Rijk, die pas tot uitbetaling komt als zich bij de wederpartij een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico of onzekere gebeurtenis) voordoet. Er zijn vele soorten garanties. Een voorbeeld is de kredietgarantie, die wordt afgegeven aan banken waardoor risicovolle leningen – tegen gunstiger voorwaarden – kunnen worden afgesloten.

Bij een *lening* wordt onder bepaalde voorwaarden (zoals rente, looptijd, terugbetalingscondities) geld verstrekt, dat na verloop van zekere tijd moet worden terugbetaald.

Met een *staatsdeelneming* wordt het belang van de staat in het aandelenkapitaal van een kapitaalvennootschap (BV of NV) aangeduid. De staat participeert met een deelneming in het risicodragend vermogen van een kapitaalvennootschap.¹¹

Garanties, leningen en deelnemingen staan voor aanzienlijke bedragen op de (saldi)balans van de jaarverantwoording van de ministeries. In totaal staat er ultimo 2002 € 57,6 miljard aan garanties¹² en € 9,4 miljard aan leningen uit. Op de staatsbalans staat ultimo 2002 een marktwaarde van € 36 miljard voor de staatsdeelnemingen. De historische aanschafprijzen van het aandelenbezit bedraagt € 7,8 miljard.

Er zijn ook jaarlijkse ontvangsten (premies, aflossing, rente, dividend, verkoop aandelen) en uitgaven (tot uitbetaling gekomen garanties, buiteninvorderingstelling leningen en aankoop aandelen) aan deze instrumenten verbonden. De volgende tabel geeft een overzicht.

Tabel 2.1: Uitgaven en ontvangsten garanties, leningen en deelnemingen 2002 (bedragen x € miljoen)

	Uitgaven	Ontvangsten
Garanties	132	158
Leningen ¹	50 ²	182 ³
Deelnemingen	266 ⁴	692 ⁵

¹ Exclusief studieleningen van het Ministerie van OCW.

² Nieuwe uitgaven leningen (opgave inventarisatie ministeries).

³ Rente en aflossing (opgave inventarisatie ministeries).

⁴ Uitbreiding aandelenkapitaal van Twinning Holding BV en NV Westerscheldetunnel.

⁵ Opbrengsten uit dividend (678 mln.) en verkoop (5,1 mln.). Andere opbrengsten, zoals aardgasbaten (Gasunie) zijn niet meegenomen. In totaal bedroegen de ontvangsten voor het fonds economische structuurversterking uit gasbaten in de periode 1999 tot en met 2003 € 8,3 miljard.

Het verstrekken van een lening en het aangaan van een deelneming¹³ gaat in het algemeen samen met een uitgave (kasstroom). Bij een garantie wordt een financiële verplichting aangegaan, die eventueel later tot een uitgave kan leiden. De looptijd van een garantie, lening en deelneming is meestal lang, in de regel tientallen jaren voor garanties en leningen. Garanties en leningen worden aan een grote diversiteit van eindbegunstigden afgegeven (RWT's, bedrijven, burgers). Een deelneming is per definitie een participatie in een kapitaalvennootschap, een NV of BV.¹⁴

¹¹ De term staatsdeelneming wordt ook wel gebruikt ter aanduiding van een vennootschap waarin de staat deelneemt, en de daaraan verbonden activiteiten.

¹² Uitstaand risico, dat wil in het algemeen zeggen het bedrag waarop door derden maximaal aanspraak kan worden gemaakt.

¹³ Uitzondering: deelneming in het kader van verzelfstandiging, omdat er dan geen sprake is van aankoop van aandelen.




¹⁴ Uitzondering: de zogenaamde deelnemingen in internationale financiële instellingen.

2.3 Vergelijking financieel belang ministeries

De volgende tabel geeft een overzicht van het financieel belang van garanties, leningen en deelnemingen van de verschillende ministeries. Daaruit blijkt dat er grote verschillen bestaan tussen de ministeries met betrekking tot het financieel belang.

Tabel 2.2: Financieel belang garanties, leningen en deelnemingen per ministerie, eind 2002 (bedragen x € 1000)¹

	Garanties	Leningen	Deelnemingen ²
Financiën	46 789 884	1 223 492	596 225
EZ	2 680 838	1 232 212	5 230 010
VenW	2 089 064	830 617	1 876 304
OCW	614 330	5 451 733	
Buza	1 498 176	291 699	
VROM	1 640 331	20 552	3 645
VWS	1 783 814		
BZK	253 522	225 124	55 691
LNV	221 282	159 007	
Justitie	47 265		
Defensie	363	54	2 420
SZW	131	1 056	
TOTAAL	57 619 000	9 435 546	7 764 295

	> € 500 miljoen
	< € 500 miljoen en > € 50 miljoen
	> 0 en < € 50 miljoen

¹ Ministeries in volgorde van totaal financieel belang.

² Waardering tegen (historische) aanschafprijs.

Uit de tabel blijkt dat alle ministeries één of meer garanties hebben uitstaan. Het bedrag aan uitstaande garanties is bij het Ministerie van Financiën veruit het grootst en bij de Ministeries van Justitie en Defensie zeer gering. Op twee ministeries na (VWS en Justitie) hebben alle ministeries ook leningen. Deelnemingen komen vooral voor bij de Ministeries van Financiën, EZ, VenW en BZK.

2.4 Algemeen beleid

De Algemene Rekenkamer deed in het rapport *Garanties van het Rijk*¹⁵ de aanbeveling om een rijksbreed beleid (afwegingskader) te formuleren op grond waarvan ministeries kunnen afwegen welk (financieel) instrument het meest in aanmerking komt om een beleidsdoel te realiseren in relatie tot de financiële mogelijkheden van het Rijk.

Afwegingskader voor inzet instrumenten

Voorbeelden van overwegingen die in een afwegingskader volgens het rapport *Garanties (1998)* een rol kunnen spelen zijn de volgende:

- Het is vrijwel zeker dat inzet van het instrument zal leiden tot belasting van de rijksbegroting: dan kiezen voor een lening of subsidie.
- De kans is groot dat een sector of de markt een beleidsprobleem zelf kan oplossen; dan zou een rol van het Rijk als achtervang een optie kunnen zijn.
- Toepassing van een instrument leidt tot kostenbesparingen, bijvoorbeeld inzetten van semi-collectieve garanties.

¹⁵ *Garanties van het Rijk*, Tweede Kamer 1997–1998, 25 945, pagina 7.

De minister van Financiën vond het formuleren van een dergelijk beleid een aantrekkelijke gedachte, maar in de praktijk moeilijk vorm te geven, omdat de zich voordoende beleidssituaties teveel van elkaar verschillen. De Algemene Rekenkamer constateert dat een dergelijk algemeen beleid niet door de minister van Financiën is geformuleerd. Ook de andere ministeries hebben geen afwegingskader voor de inzet van financiële instrumenten.

3 GARANTIES

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van het onderzoek naar garanties weergegeven. Allereerst wordt een beeld gegeven van de omvang en kenmerken van de uitstaande garanties (§ 3.1). Vervolgens wordt het rijksbreed en departementaal beleid in opzet en uitvoering behandeld (§ 3.2). De resultaten van het onderzoek naar het financieel beheer van garanties worden in de daarop volgende paragraaf (§ 3.3) weergegeven. Daarin komen aan de orde de aspecten regelgeving, toezicht en controle en worden de resultaten van de deelonderzoeken naar administraties en de casusonderzoeken over het financieel beheer weergegeven. Ten slotte wordt de informatievoorziening over garanties aan de Tweede kamer behandeld, voor zover betrekking hebbend op de begroting en verantwoording.

3.1 Omvang en kenmerken

Onder een garantie wordt verstaan: een voorwaardelijke financiële verplichting van het Rijk aan een derde buiten het Rijk, die pas tot uitbetaling komt als zich bij de wederpartij een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico of onzekere gebeurtenis) voordoet.

Garanties kunnen worden onderscheiden in onder meer de volgende typen:¹⁶

- kredietgarantie: garantie op rente- en aflossingsverplichtingen op een lening of krediet;
- garantie met als functie een verzekering, herverzekering, waarborg of achtervang voor moeilijk verzekerbare risico's;
- exploitatiegarantie: garantie voor een bepaalde omzet of een bepaald exploitatieniveau of -resultaat;
- liquiditeitsgarantie: garantie om «bij te springen» bij een bepaald liquiditeitsniveau;
- garantie inzake deelnemingen: garantie om het aandelenkapitaal vol te storten indien de financiële situatie van een deelneming dit vereist of om bij nieuw uit te geven aandelenkapitaal pro rata deel te nemen.

Enkele voorbeelden van garanties

Kredietgaranties:

- borgstelling MKB (EZ, € 1,3 miljard);
- garanties aan woningbouwcorporaties huurwoningen (VROM, € 1,6 miljard);
- garanties inrichtingen voor de gezondheidszorg (VWS, € 1,3 miljard);
- garanties openbaar vervoer (VenW, € 1,2 miljard).

Garantie moeilijk verzekerbare risico's:

- exportkredietverzekering (Financiën, € 6,8 miljard);
- garantie aansprakelijkheid kernongevallen (Financiën, € 15,9 miljard).

Garantie inzake deelneming:

- garantie IMF (Financiën, € 11,6 miljard).

Garantie categorie «overig»:

- garanties procesrisico's faillissementscuratoren (Justitie, € 3,9 miljoen).

¹⁶ Zie ook Rekenkamerrapport: *Garanties van het Rijk*, Tweede Kamer 1997–1998, 25 945.

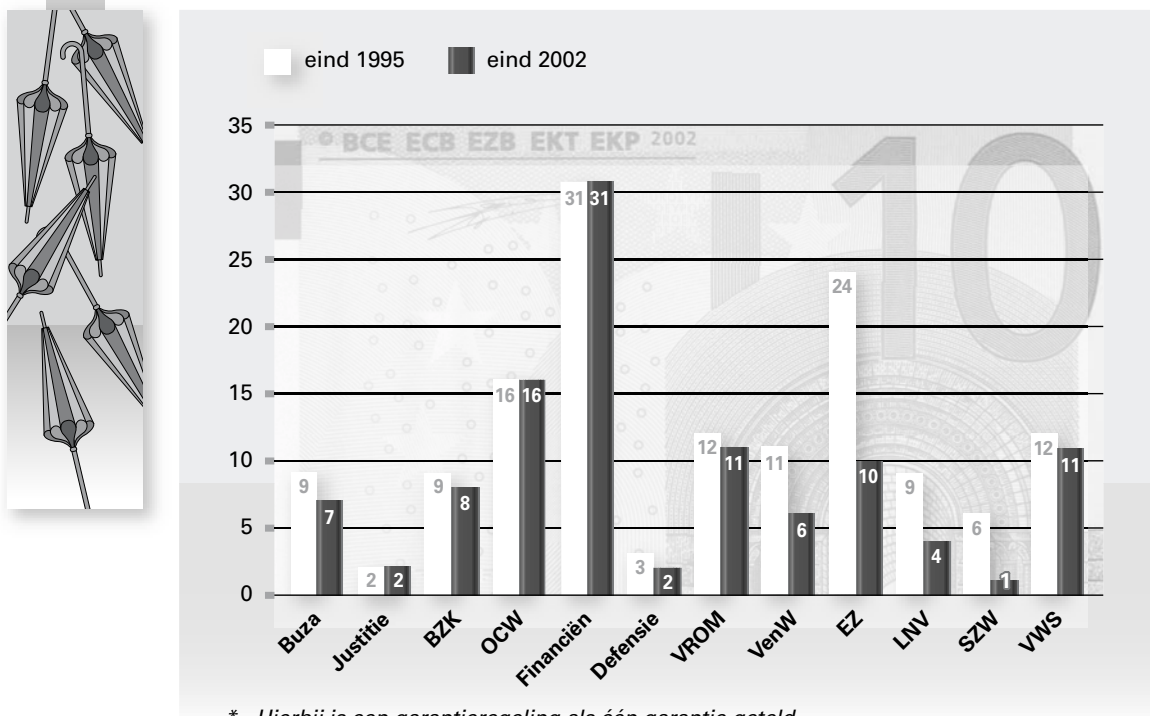
¹⁷ Een *garantieregeling* op grond waarvan verschillende (soms duizenden) garanties zijn afgegeven is daarbij als één garantie geteld, exclusief de garanties die door vakdepartementen aan RWT's zijn afgegeven in het kader van het geïntegreerd middelenbeheer (GMB).

Eind 2002 waren er 109 garanties of garantieregelingen¹⁷ van het Rijk waaronder verplichtingen uitstonden. Het uitstaand risico bedroeg in totaal € 57,6 miljard. Van deze garanties is bijna 40% een garantieregeling op grond waarvan in totaal 26 641 garanties zijn afgegeven. In bijlage 6 is een lijst van alle garanties opgenomen. De volgende figuur geeft een overzicht van het aantal garanties per ministerie.

A

Aantal garanties per ministerie, stand eind 1995 en 2002*

Figuur 3.1



* Hierbij is een garantieregeling als één garantie geteld.

Het Ministerie van Financiën heeft de meeste garanties (regelingen) en ook het totaalbedrag aan uitstaand risico is bij dit ministerie het grootst. Andere ministeries met relatief veel garanties zijn: EZ, OCW, VROM en VWS. De Ministeries van SZW, Justitie en Defensie hebben nauwelijks garanties. De tien omvangrijkste garanties omvatten ruim 85% van het totaalbedrag van € 57,6 miljard. De top drie – exportkredietverzekering (Financiën € 6,8 miljard), garantie aan IMF (Financiën € 11,6 miljard) en garantie aansprakelijkheid kernongevallen (Financiën € 15,9 miljard) neemt zo'n 60% van het uitstaand risicobedrag voor zijn rekening.

In het volgende kader wordt een overzicht gegeven van garanties op een aantal kenmerken. Op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl) is uitgebreide informatie opgenomen over omvang en kenmerken van garanties.

Type

Kredietgaranties zijn in aantallen gemeten veruit het meest voorkomende type (42). De categorie «overig»¹⁸ is een goede tweede (15). De garanties (her)verzekering (13) en de garanties inzake deelnemingen (11) vertegenwoordigen de hoogste uitstaande bedragen. Exploitatie- en liquiditeitsgaranties komen minder voor (respectievelijk 7 en 3 maal).

Eindbegunstigde

Het meest worden garanties verstrekt aan «privaatrechtelijke instellingen» (38) (bijvoorbeeld woningbouwcorporaties en ziekenhuizen), niet zijnde RWT's of ondernemingen. Gemeten naar uitstaande garantiebedragen voeren ondernemingen (22) duidelijk de lijst aan; RWT's (11), internationale instellingen (10) en landen (5) komen minder en burgers en decentrale overheden komen nauwelijks voor als begunstigden.

Uitvoeringsmodaliteit

Ongeveer 23% van de garanties wordt door een organisatie buiten het Rijk uitgevoerd, dat wil zeggen dat de beoordeling van aanvragen en het beheer van de garanties aan een derde is opgedragen. (bijvoorbeeld: exportkredietverzekering wordt uitgevoerd door Atradius). Een groot deel (44%) van de *garantieregelingen* wordt door een derde uitgevoerd tegenover 7% van de individuele garanties.

Bij zes ministeries bestaan er waarborgfondsen waarbij het ministerie fungeert als een zogenaamde «achterborgstelling» voor het fonds. De wijze waarop de verhouding tussen ministerie en fonds geregeld is en de wijze waarop de uitstaande garanties en risico's zijn opgenomen in de begroting en het jaarverslag verschilt per ministerie.

3.2 Beleid

De Algemene Rekenkamer heeft een inventarisatie uitgevoerd van *rijksbreed* beleid en regelgeving op het terrein van garanties. Aan de ministeries is tevens gevraagd of zij beschikken over aanvullend *departementaal beleid of aanvullende departementale* regelgeving op het gebied van financiële bindingen in het algemeen of voor garanties, leningen of deelnemingen in het bijzonder. Het ging daarbij niet om beleid/regelgeving ten behoeve van één specifieke garantieregeling, maar over algemeen departementaal beleid.

3.2.1 Uitgangspunten beleid

Rijksbreed beleid

Voor (markt)garanties is in de miljoenennota 1985 een aantal rijksbrede beleidsuitgangspunten geformuleerd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen garanties aan bedrijven in de marktsector (*marktgaranties*) en garanties aan gesubsidieerde instellingen (*semi-collectieve garanties*). Belangrijke elementen in het beleid ten aanzien van marktgaranties zijn risicodeling met de intermediair en het heffen van een op termijn gemiddeld kostendeekkende risicopremie. Verder is het rijksbeleid om terughoudend gebruik te maken van het instrument garanties.¹⁹ Dit beleid – geldig sinds 1985 – is niet verder geoperationaliseerd.

Europees beleid dat mede van toepassing is op garanties betreft het verbod op staatssteun, de transparantierichtlijn en het mededingingsbeleid.

In het Rekenkamerrapport *Garanties van het Rijk* (1998) werd aanbevolen om een beleid te formuleren op grond waarvan het totale garantievolume in de loop van de tijd omlaag gebracht zou worden. Het antwoord van de minister van Financiën hierop luidde: «(..) De regering zal steeds per beleidsterrein een specifieke afweging maken inzake de optimale omvang van het garantiëplafond. Soms zal als beleid gelden het handhaven of

¹⁸ «Overig», dat wil zeggen niet behorend tot de vijf door de Algemene Rekenkamer onderscheiden categorieën.

¹⁹ Zie de reactie op Rekenkamerrapport *Garanties van het Rijk* (1998).

zelfs het uitbreiden van machtiging tot het verlenen van garanties en soms zal een beleid van afbouw van bestaande garanties meer in de rede liggen, bijvoorbeeld in verband met (te) grote risico's. De bedrijfseconomische afweging bepaalt uiteindelijk het beleid.»

In de reactie op het Rekenkamerrapport *Garanties van het Rijk* zegde de minister van Financiën aan de Tweede Kamer toe dat zou worden nagegaan of via een handleiding voor garantieverlening de van belang zijnde uitgangspunten en criteria overzichtelijk en handzaam in de rijksdienst kunnen worden uitgedragen. Als de conclusie zou luiden dat een dergelijke handleiding zinvol kan zijn, zou de regering ernaar streven de handleiding voor het eind van dat jaar (1998) beschikbaar te hebben. De Algemene Rekenkamer constateert dat een dergelijke handleiding niet is ontwikkeld.

Departementaal beleid

Er is voor het instrument garanties maar zeer beperkt aanvullend *departementsbreed* beleid. Drie ministeries (BZK, VROM, VWS) hebben een dergelijk beleid. Het Ministerie van BZK voert een actief afstotingsbeleid ten aanzien van bestaande garanties en leningen. Het Ministerie van VWS geeft aan geen nieuwe garanties meer af te geven. Het Ministerie van VROM heeft enkele uitgangspunten geformuleerd voor de beoordeling van kredietgaranties. In het volgende kader wordt een voorbeeld gegeven van departementsbreed beleid.

Voorbeeld departementaal beleid inzake kredietgaranties: beleidsuitgangspunten VROM (Leidraad financiële regelingen)

«De beoordeling of een krediet op grond van een garantieregeling in aanmerking komt voor een kredietgarantie vindt zowel plaats door de bank als door de overheid. Voor de doelmatigheid van de garantieregelingen is het essentieel dat de afwegingen zo zorgvuldig mogelijk plaatsvinden. Voorkomen moet worden dat enerzijds kredieten die banken goed voor eigen rekening kunnen nemen van een overheidsgarantie worden voorzien en anderzijds dat onnodig hoge risico's van «ongezonde» bedrijven op de overheid worden afgewenteld. Aangetekend kan worden dat bij garantieverlening veelal sprake is van debudgettering.»²⁰

Opgemerkt dient te worden dat er ten aanzien van individuele garantieregelingen wel beleid kan zijn geformuleerd. De Algemene Rekenkamer heeft drie garantieregelingen op dit punt nader onderzocht (zie kader).

Beleidsdoelen bij individuele garantieregelingen

- De doelstelling van de *Exportkredietverzekering (EKV)* houdt in dat de herverzekering aanvullend moet zijn op de markt. Er dient aangetoond te worden dat niet op de particuliere markt kan worden verzekerd. Dit is in de praktijk lastig.
- De hoofddoelstelling van de regeling *Besluit Borgstelling Midden- en Kleinbedrijf (BBMKB)* is het stimuleren van de kredietverlening aan het midden- en kleinbedrijf (MKB). In de rijksbegroting is de operationele doelstelling omschreven als een vergroting van de toegang van het bankkrediet voor ondernemingen die over onvoldoende zekerheden beschikken. Deze doelstelling is moeilijk in toetsbare VBTB- of SMART-criteria te operationaliseren.
- De regeling *faillissementscuratoren* is bedoeld om de curator in staat te stellen «een rechtsvordering in te stellen op grond van bestuurdersaansprakelijkheid in geval hij afgezien van de vordering op een bestuurder een lege boedel aantreft.»

Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat voor (markt)garanties in 1985 rijksbrede beleidsuitgangspunten zijn geformuleerd, die nog steeds geldig

²⁰ Handboek DFEZ, mei 2003.

zijn: risicodeling met de intermediair, kostendekkendheid en terughoudend gebruik van het instrument. Dit beleid is niet verder geoperationaliseerd. Drie ministeries (BZK, VROM en VWS) hebben beperkt aanvullend *departementsbreed* beleid. De overgrote meerderheid van de ministeries heeft dat niet. Bij de drie nader onderzochte garantieregelingen zijn beleidsdoelen geformuleerd. De realisatie daarvan is moeilijk toetsbaar.

3.2.2 Realisatie beleid

Terughoudend gebruik van het instrument garanties kon door de Algemene Rekenkamer, wegens gebrek aan operationele criteria, niet worden vastgesteld.

Geconstateerd wordt dat het aantal uitstaande garanties sinds 1995 weliswaar afnam van 144 naar 109,²¹ maar dat circa 30% van de garanties stamt van na 1995.

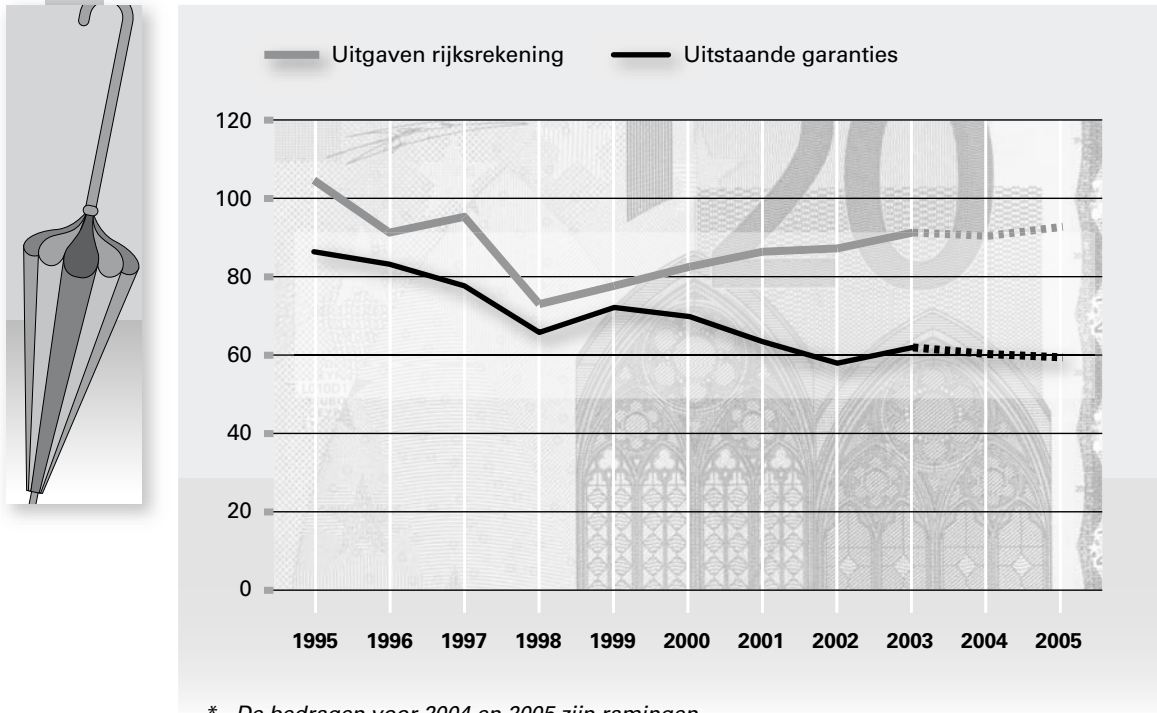
Jaarlijks wijzigen de verplichtingen met substantiële bedragen; zo'n 10% van de uitstaande garantiebedragen gaat eraf en komt erbij. De wijzigingen doen zich bij een beperkt aantal garanties voor. Het aantal garanties met afnemende verplichtingen is groter dan het aantal met een toename. Per saldo namen in de periode 2002–200 de garantieverplichtingen af. De volgende figuur geeft de ontwikkeling van het uitstaande risico van garanties weer volgens de miljoenennota in de periode 1995–2005, afgezet tegen de ontwikkeling van het totaal aan uitgaven op de rijksbegroting. Na een periode van sterke afname is het volume aan uitstaande garanties sinds 2000 redelijk constant. Ten opzichte van de ontwikkeling van de rijksuitgaven is sprake van een relatieve daling van het bedrag aan uitstaande garanties sinds 1999.

²¹ Er dient een kanttekening gezet te worden bij het totaal van 109 en dus de afname ten opzichte 1995. De ministeries konden namelijk van een aantal garanties niet met zekerheid zeggen of zij nog bestonden en bestreden bij andere garanties uit de lijst van 1995 dat het om garanties ging. Beide categorieën zijn niet meegeteld in het totaal van 109.

Ontwikkeling uitstaande garanties in relatie tot de totale uitgaven van het Rijk, periode 1995-2005*

Bedragen x € 1 miljard

Figuur 3.2



* De bedragen voor 2004 en 2005 zijn ramingen.

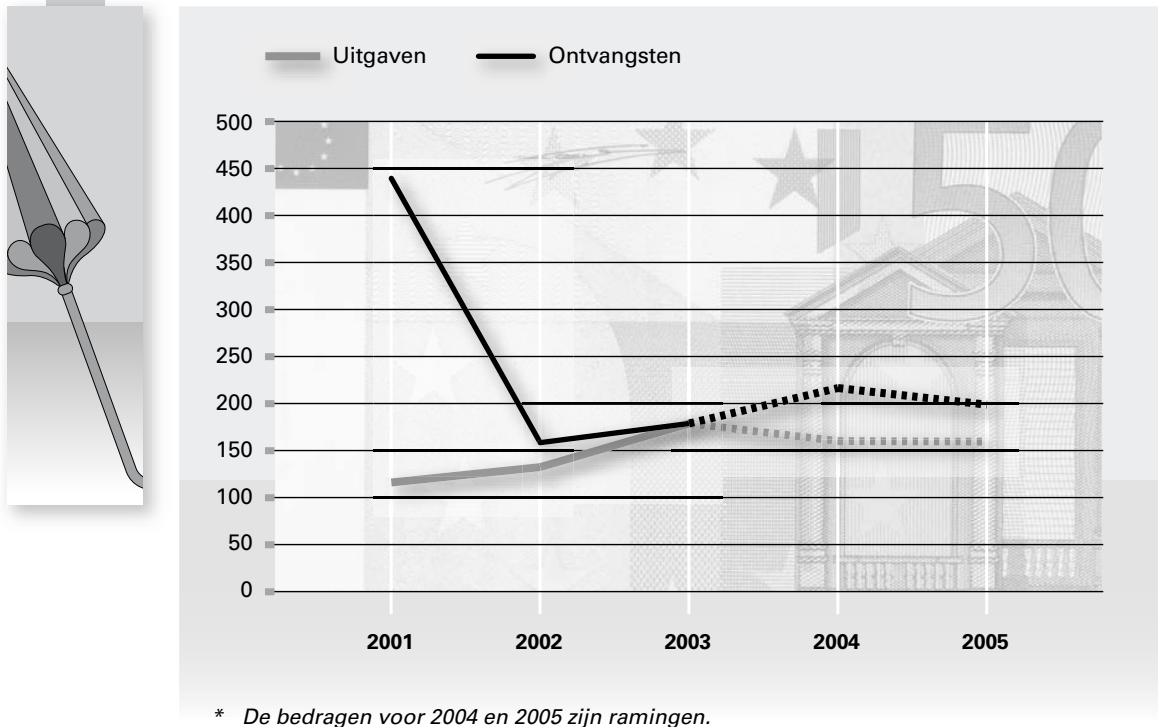
De mate van kostendekkendheid van marktgaranties is moeilijk exact vast te stellen. Niet alle kosten worden in de rijksbegroting (het zogenaamde kasstelsel) meegeteld; een voorbeeld hiervan zijn de gedeerde rentekosten en kosten van openstaande vorderingen. Ook is het inzicht in bepaalde kosten beperkt. Dat geldt bijvoorbeeld voor de uitvoeringskosten van regelingen. Bovendien gaat het om kostendekkendheid op langere termijn, terwijl het kasstelsel uitgaat van jaarlijkse uitgaven en opbrengsten. In het volgende kader wordt een voorbeeld gegeven van de mate van kostendekkendheid van de Exportkredietverzekering.

De geregistreeerde uitgaven voor een exportkredietverzekering bestaan uit schade-uitkeringen en een kostenvergoeding voor de uitvoerende instantie (Atradius). De ontvangsten bestaan uit verzekeringspremies en recuperatie van schades, die in het verleden zijn uitbetaald. Over 2002 lieten de ontvangsten en uitgaven een positief saldo van € 72,3 miljoen zien. De voor dit saldo begrote bedragen voor 2003 en 2004 laten een afname zien tot € 22,4 miljoen in 2004. Het cumulatieve kassaldo over de periode 1949–2003 is € 159 miljoen positief. Daarin zijn de gederfde rente-inkomsten, kosten van openstaande vorderingen en uitvoeringskosten maar ten dele meegeerekend. De uitgaven waren in het verleden op jaarbasis aanzienlijk groter dan de ontvangsten. Het ministerie kan niet aangeven hoeveel procent van de verleende garanties uiteindelijk tot een betaling leidt. Het is moeilijk een relatie te leggen tussen de oorspronkelijke verzekering en de uiteindelijke uitgaaf. Eind 2004 neemt het Ministerie van Financiën een systeem in gebruik waarmee een betere uitspraak kan worden gedaan over de mate van kostendekkendheid.

Uitgaven en ontvangsten op door de staat verstrekte garanties*

Bedragen x € 1 miljoen

Figuur 3.3



Figuur 3.3 geeft een overzicht van ontvangsten en uitgaven over de periode 2001–2005 zoals opgenomen in de miljoenennota.²²

Uit de grafiek blijkt dat de ontvangsten over de periode 2001–2005 gemiddeld € 238 miljoen bedroegen. De uitgaven varieerden van € 115 tot € 187 miljoen, bij een uitstaand risico van circa € 60 miljard. Ter vergelijking: in de periode 1993–1995 varieerden de uitgaven van € 159 miljoen tot € 463 miljoen. De ontvangsten bedroegen gemiddeld € 295 miljoen per jaar, bij een uitstaand risico van circa € 80 miljard. De meeste garanties (90%) brachten in 2002 geen uitgaven (excl. uitvoeringskosten) met zich mee en het uitgavenbedrag bedroeg slechts een fractie (0,2%) van het uitstaand garantiebedrag.

De mate van risicodeling met de intermediair is door de Algemene Rekenkamer niet breed onderzocht. Bij één van de drie onderzochte casussen (Borgstellingregeling MKB) draagt de intermediair (de bank) een substantieel risico. Bij één casus (EKV) is het risico voor de intermediair beperkt (dekkingspercentage 95%) en bij één casus (faillissementscuratoren) is geen sprake van een intermediair en dekt de staat het volledige risico van de curatoren.

Worden de doelen van de garantieregelingen bereikt?

- *EKV*: De evaluatie van de EKV uit 1999 concludeert dat de belangrijkste doelstellingen van de regeling zijn gehaald. Zonder de EKV zouden veel van de transacties niet tot stand zijn gekomen.
- *BBMKB*: Uit de evaluaties van de BBMKB blijkt dat vooral startende ondernemers met de regeling gebaat zijn, hoewel de regeling niet specifiek voor hen bedoeld was. De benutting van de regeling is groot (95% van het jaarlijkse quotum wordt gebruikt) en de regeling heeft haar doelstelling volgens de evaluatie dan ook bereikt. Er is echter geen zicht op het aantal kredieten dat zonder de regeling ook zou zijn verstrekt.
- *Garanties Faillissementscuratoren*: Volgens de evaluatie van deze regeling uit 1998 was het niet mogelijk met enige mate van zekerheid vast te stellen wat de Garantstellingsregeling heeft opgeleverd, vanwege ontbrekende informatie bij het ministerie over de opbrengsten.

Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat terughoudend gebruik van het instrument garanties niet kan worden vastgesteld.

Het inzicht in de kostendekkendheid van garanties is beperkt, met name voor wat betreft de uitvoeringskosten. De meeste garanties brachten in 2002 geen uitgaven met zich mee (exclusief uitvoeringskosten) en het uitgavenbedrag bedroeg slechts een fractie van het uitstaand garantiebedrag.

Bij twee van de drie nader onderzochte garantieregelingen worden de gestelde doelen volgens evaluaties bereikt. Geen inzicht bestaat echter in de mate waarin gegarandeerde transacties ook zonder garanties tot stand zouden zijn gekomen.

3.3 Financieel beheer

De Algemene Rekenkamer heeft ook onderzoek gedaan naar het financieel beheer van garanties. Er is geïnventariseerd welke regelgeving er op dit terrein bestaat. Onderzocht zijn het toezicht door de Inspectie Rijksfinanciën de directies FEZ op, en de controle door de AD's van het financieel beheer van garanties bij alle ministeries. Bij de Ministeries van VROM, EZ, VenW en LNV zijn deeladministraties van garanties beoordeeld. Bij drie

²² De cijfers voor 2002 wijken af van cijfers die de Algemene Rekenkamer verzamelde door middel van haar eigen inventarisatie. In 2002 heeft volgens de inventarisatie op slechts negen garanties (regelingen) uitbetaling plaatsgevonden (totaal circa € 121 miljoen) en zijn op elf garanties ontvangsten binnengekomen (totaal circa € 191 miljoen).

garantieregelingen (EZ, Justitie en Financiën) is het financieel beheer nader onderzocht.

3.3.1 Regelgeving financieel beheer

Naast algemene regelgeving, zoals de Comptabiliteitswet (CW), de Algemene wet Bestuursrecht (Awb) en de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijk (RPE) zijn er enkele specifieke rijksbrede regels met betrekking tot het financieel beheer van garanties. In bijlage 3 wordt een overzicht gegeven. In het kader van de rijksbrede operatie «Meer eenvoud, meer focus» is een ontwikkeling in gang gezet waarbij het aantal (centrale) administratieve regels van het Rijk wordt teruggebracht. Een van de onderdelen die om die reden uit het HAFIR²³ is geschrapt, is de lijst met comptabele termen. In deze lijst stond onder meer een definitie van garanties, die een zekere waarborg vormde voor eenduidige opvatting hierover binnen het Rijk.

In reactie op een kamervraag naar aanleiding van het Rekenkamerrapport *Garanties van het Rijk* meldt de minister van Financiën ook voor garanties en garantieregelingen te streven naar het ontwikkelen van kengetallen voor de doeltreffendheid en kwaliteit. De Algemene Rekenkamer constateert dat hiervoor met de RPE een kader is geschapen, maar dat daarin niet expliciet wordt ingegaan op financiële instrumenten.

Er is maar zeer beperkt *departementsbrede* regelgeving voor het financieel beheer van garanties. Vier ministeries (VROM, VWS, EZ en Defensie) hebben eigen (aanvullende) departementsbrede regels/procedures voor het beheer en/of de administratie van garanties. Acht ministeries hebben geen van beide.

Enkele voorbeelden van departementale regelgeving:

- *VWS*: Voor de garanties, die in eigen beheer zijn van het ministerie, is de circulaire van CDFEZ van 1990²⁴ inzake garantieverlening van toepassing. De circulaire geeft onder meer regels voor de garantieverlening, de door de budgethouder te administreren gegevens en de jaarlijks op te leveren gegevens.
- *VROM*: In het handboek DFEZ zijn regels voor het beheer en de administratie van garanties²⁵ vastgelegd met betrekking de volgende aspecten: functiescheiding, *audit trail*, het verlenen, vastleggen en wijzigen van garanties, het toekennen van garantieclaims en de informatievoorziening over garanties.
- *Defensie*: concept (ten tijde van het onderzoek) «Aanwijzing», waarin onder meer wordt vastgelegd dat elke garantie de autorisatie van de directeur FEZ behoeft.

Geen van de ministeries heeft specifieke departementsbrede regelgeving voor de evaluatie en de waardering van garanties.

3.3.2 Toezicht en controle

Ministerie van Financiën

De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) van het Ministerie van Financiën hanteert geen specifiek toezichtbeleid ten aanzien van garanties. Er is sprake van (ad hoc) aandacht voor deze instrumenten in het kader van het algemeen begrotingstoezicht.

In de reactie op het Rekenkamerrapport *Garanties van het Rijk* deed de minister van Financiën de toezegging om garanties onder het zogenaamde *voorafgaand toezicht (VT) van de IRF te brengen door het*

²³ Hafir is het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid. Het handboek bevat de comptabele en financieel-administratieve regelgeving die op de Rijksoverheid (voornamelijk op de departementen) van toepassing is.

²⁴ CDFEZ/FBI/AO-U-71626.

²⁵ In de AO/IC standaard garanties (Handboek DFEZ d.d. 12 december 2000).

opnemen van een standaardpassage in de jaarlijks VT-brieven. De minister van Financiën kwam deze toezegging ten dele na (zie kader).

Passage garanties in brieven in het kader van het Voorafgaand Toezicht

In de meest recente VT-brieven (december 2003) wordt bij de helft van de ministeries een passage over garanties opgenomen, namelijk bij de Ministeries van Buza, EZ, VenW, Financiën, Defensie en VROM. Er is niet altijd een verband met het bij ministeries uitstaande bedrag. Ook varieert de formulering aan welke garanties aandacht wordt besteed van «alle nieuw te verlenen garanties en wijzigingen in reeds bestaande garantieovereenkomsten», tot «garanties op geldleningen» (Buza) tot specifiek benoemde garantieregelingen (Financiën) of beleidsterreinen (VROM).

Directie FEZ departementen

Ook de Directies FEZ van de ministeries hanteren geen specifiek toezichtbeleid ten aanzien van garanties. Voor wat betreft het toezicht op aangaan van nieuwe garanties kan er in opzet een zekere waarborg bestaan in de procedure dat deze moeten worden geautoriseerd door de directeur FEZ. Bij de Ministeries van EZ, LNV en Defensie (sinds eind 2004) bestaat zo'n procedure.

De directies FEZ houden niet in alle gevallen voldoende toezicht op deeladministraties voor garanties en/of steunen daarvoor volledig op signalen uit de (beperkte) controles van de Departementale Auditdienst. In paragraaf 3.3.3 wordt hier nader op ingegaan.

Controle Departementale Auditdienst

De Algemene Rekenkamer heeft de AD-controle op het gebied van garanties aan een beperkte *review* onderworpen. Een overzicht van bevindingen per ministerie is opgenomen in bijlage 4. De helft van de AD's geeft aan garanties afzonderlijk te betrekken in hun risicoanalyse in de planningsfase van de controle. De AD's die dat deels of niet doen geven veelal het te geringe financieel belang als reden op. Bij twee van deze ministeries, namelijk de Ministeries van LNV, en VROM is echter wel een groot financieel belang gemoeid met garanties. In het kader staat een voorbeeld van de argumentatie in de risicoanalyse.

Risicoanalyse AD van het Ministerie van VROM

Gezien het volgens de auditdienst geringe financieel belang en het feit dat er weinig beroep wordt gedaan op de garanties, was de uitkomst van de risicoanalyse dat hier geen relevant risico voor de accountantscontrole bestond. Ultimo 2003 bedroeg de garantiestand volgens de saldbalans van het ministerie echter ruim € 0,9 miljard (circa 25% van de jaarlijkse uitgaven van VROM). Daarnaast worden enkele garanties, die als PM-post in de toelichting bij de saldbalans zijn genoemd, niet meegerekend bij de bepaling van het financieel belang.

Van de AD's die aangaven apart aandacht te besteden aan garanties in hun risicoanalyse, blijkt dit inderdaad in meer of mindere mate uit planningsmemoranda en controleplannen. Niet altijd zijn deze documenten echter in voldoende mate uitgewerkt voor de specifieke aspecten van deze instrumenten.

Een deel van de AD's beoordeelt de regelgeving voor garanties en het toezicht van FEZ op deze instrumenten. Alle AD's geven aan de toerei-

kendheid van administraties en registraties met betrekking tot garanties te beoordelen.

Hoewel de aandacht voor garanties in de controle van AD's over het algemeen beperkt is, rapporteren vier AD's over het jaar 2003 tekortkomingen. Deze hebben met name betrekking op het beheer (zie kader).

Tekortkomingen die AD's aantreffen bij garanties

- Procedures van een garantieregeling²⁶ worden onvoldoende nageleefd en de administratie voldoet niet aan de eisen (Justitie).
- Garanties worden niet volledig bijgehouden in de administraties (VROM).
- Onvolkomenheden in uitvoeringscontracten en controleprotocollen voor uitvoerende derden (Buza).
- Achterstanden in de controle en in het verwerken van mutaties in de garantie-administratie (VWS).

Alle AD's zijn van oordeel dat de garanties juist en volledig in het jaarverslag zijn opgenomen en toereikend zijn toegelicht. Het reviewbeleid van AD's is een punt van aandacht bij de controle van met name garanties. In het volgende kader wordt daarvan een voorbeeld gegeven.

Reviewbeleid EKV (Ministerie van Financiën)

Blijkens de planning van de AD van Financiën wordt er jaarlijks een review van de werkzaamheden van de externe accountants uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer stelde vast dat AD in 2002 en 2003 geen reviews heeft uitgevoerd. In een document van september 2004 over «Review externe controle (...)» geeft de AD een beschrijving van het doel van de review en haar reviewactiviteiten in dat kader. De AD zou haar reviewplan en haar reviewactiviteiten volgens de Algemene Rekenkamer nog kunnen aanvullen met een aantal belangrijke punten zoals het kwaliteitsbeheersingsbeleid en -maatregelen van de externe accountant en de beoordeling van de daadwerkelijke uitvoering van de externe accountantscontrole. De AD onderschrijft het standpunt van de Algemene Rekenkamer dat, indien de externe accountants enige jaren achter elkaar goed functioneren, de review van de AD van de externe accountant niet jaarlijks hoeft plaats te vinden. De AD dient deze beslissing dan wel steeds goed te onderbouwen en vast te leggen.

Conclusies

De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) hanteert geen specifiek toezichtbeleid ten aanzien van garanties. Er is sprake van (ad hoc) aandacht voor deze instrumenten in het kader van het algemeen begrotingstoezicht. Dat geldt ook voor de directies FEZ van de ministeries. Bij een aantal ministeries bestaat wel een procedure dat nieuwe garanties moeten worden geautoriseerd door de directeur FEZ.

De aandacht van AD's van de ministeries voor de controle van relevante aspecten van het financieel beheer van garanties is over het algemeen beperkt. Dit geldt soms ook voor ministeries waarbij garanties een relatief groot financieel belang vertegenwoordigen. Niet altijd zijn planningsmemoranda en controleplannen in voldoende mate uitgewerkt voor de controle van garanties. Blijkens de casuonderzoeken is ook de uitwerking van het reviewbeleid een punt van aandacht.

3.3.3 Deeladministraties

Bij de Ministeries van VROM, EZ, LNV en VenW is door de Algemene Rekenkamer onderzoek verricht naar de deeladministraties voor garan-

²⁶ Het betreft de garantieregeling faillissementscuratoren, onderwerp van het casuonderzoek door de Algemene Rekenkamer.

ties.²⁷ De deeladministraties en het toezicht daarop door de directie FEZ vertonen bij deze ministeries tekortkomingen. Voorgescreven gegevens worden niet altijd in de administraties vastgelegd of dat gebeurt op een onvoldoende controleerbare en ordelijke wijze. De directies FEZ houden niet in alle gevallen voldoende toezicht op deeladministraties voor garanties en/of steunen daarvoor volledig op signalen uit de (beperkte) controles van de Departementale Auditdienst. Tekortkomingen in de deeladministraties houden risico's in voor het beheer en de juistheid en volledigheid van de verantwoording.

Tekortkomingen in deeladministraties

- *VROM*: Bij het Ministerie van VROM zijn de meeste garanties niet in de grootboek-administratie vastgelegd. Bovendien wordt slechts voor één regeling – de regeling Huurwoningen – een deeladministratie gevoerd. Deze administratie biedt echter geen inzicht in de historie van de standen en stromen van de individuele garanties. De directie FEZ houdt wel toezicht op de deeladministraties.
- *EZ*: Het Ministerie van EZ houdt – vanwege het volgens het ministerie geringe financiële belang – de mutaties van garanties bij in het grootboek. Er vindt hierdoor in de administratie geen vastlegging plaats van de stamgegevens van de garanties, de vastlegging van het toekomstig verloop ontbreekt en de mutaties zijn niet gespecificeerd. Veel van deze informatie is opgeslagen in persoonlijke dossiers. Daardoor is geen sprake van een toegankelijke administratie, die voldoet aan de eisen van ordelijkheid en controleerbaarheid. De deeladministratie van de regeling BBMKB die wordt gevoerd door het agentschap Senter voldoet overigens wel aan deze eisen.²⁸
- *LNV*: De deeladministratie voor garanties van het Ministerie van LNV voldoet niet geheel aan de inrichtingseisen zoals gesteld in de RDB. In de deeladministraties ontbreken voor regelingen de vastlegging van enkele (stam)gegevens, zoals de looptijd, de ingangsdatum en de vervaldatum van de individuele garanties, het aflossingsschema en het pro resto bedrag. De directie van FEZ houdt geen toezicht op de deeladministraties.
- *VenW*: Bij het Ministerie van VenW worden de volgens de Regeling Departementale Begrotingsadministratie (RDB) vereiste (stam)gegevens in de deeladministraties van garanties van DG Personenvervoer (90% van de garanties) vastgelegd. De directie van FEZ houdt geen toezicht op deze deeladministraties. FEZ steunt voor de bepaling van de risico's volledig op de controles door de AD.

Conclusies

De deeladministraties voor garanties vertonen tekortkomingen bij de voor dit aspect onderzochte Ministeries van VROM, EZ, LNV en VenW. De directies FEZ houden niet in alle gevallen voldoende toezicht op de administraties en/of steunen daarvoor volledig op de (beperkte) controles van de AD.

Tekortkomingen in de deeladministraties houden risico's in voor het beheer en de juistheid en volledigheid van de verantwoording. De Algemene Rekenkamer constateert dat diverse ministeries naar aanleiding van haar onderzoek meer aandacht aan de administratie en het beheer van garanties zijn gaan besteden en actie hebben ondernomen om zaken te verbeteren.

3.3.4 Cases financieel beheer

Het financieel beheer van drie garantieregelingen is nader onderzocht. Het financieel beheer van de Exportkredietverzekering (€ 6,8 miljard Ministerie van Financiën) en van de Borgstelling MKB (€ 1,3 miljard Ministerie van EZ) – beide regelingen met een aanzienlijk financieel belang – is ordelijk en controleerbaar. Het financieel beheer van de garantieregeling procesrisico's faillissementscuratoren door het Ministerie van Justitie – uitstaand risico € 3,9 miljoen vertoonde ernstige tekortkomingen, mede

²⁷ Dit zijn ondersteunende administraties, die een aanvulling vormen op delen uit de begrotingsboekhouding. Deze zijn noodzakelijk omdat volgens de CW de rekeningen binnen begrotingsverband vanwege het kasverplichtingenstelsel jaarlijks worden afgesloten. Wanneer sprake is van vorderingen, schulden, verleende voorschotten, leningen of garanties dient de afwikkeling echter over meerdere jaren te worden bewaakt.

²⁸ Dit was één van de cases financieel beheer die nader is onderzocht.

als gevolg van gebreken in de regelgeving. Naar aanleiding van onderzoek van de DAD en de Algemene Rekenkamer is door het ministerie recent de regeling aangepast en een plan van aanpak opgesteld.²⁹ Het plan is naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer in opzet adequaat, maar zij voorziet enkele afbreukrisico's in de implementatie.

Casus garantieregeling faillissementscuratoren

Bij een beperkt onderzoek naar de werking van de beheerorganisatie van de garantieregeling stelde de Algemene Rekenkamer vast dat de Dienst Bestuurszaken³⁰ (DBz) de voorgeschreven procedure voor dossiervorming niet altijd volgt. Zij kon niet vaststellen of alle toetspunten van de voorgeschreven checklist volledig bij de beoordeling worden betrokken.

Voor verhalenonderzoeken van accountants en overige deskundigen zijn er geen vastgestelde tarievenlijsten. Hierdoor heeft de Algemene Rekenkamer geen zekerheid kunnen krijgen over de juistheid van de gehanteerde tarieven en bedragen voor verhalenonderzoeken. Volgens mededeling van de DBz is wel voorgeschreven dat de curator bewijsstukken moet indienen waaruit blijkt hoe hoog deze kosten waren. De Algemene Rekenkamer constateerde dat DBz de met de banken gemaakte afspraken over de declaratie van tarieven niet controleert.

Bij haar dossieronderzoek stelde de Algemene Rekenkamer vast dat de dossiers niet altijd tijdig worden afgesloten. Volgens DBz heeft de bank of curator de originele bankgarantie reeds vernietigd, dan wel reageren zij niet op herhaalde verzoeken van DBz.

Tijdens het dossieronderzoek heeft de Algemene Rekenkamer een aantal onrechtmatige betalingen geconstateerd. Verder bleken de betalingen regelmatig de verplichtingen te overtreffen omdat de verplichtingen uit hoofde van de bankkosten niet worden vastgelegd in de administratie. Volgens DBz bevat de nieuwe conceptregeling voldoende waarborgen om het vorenstaande te ondervangen.

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de bevindingen van de auditdienst en de bevindingen van de Algemene Rekenkamer hebben geleid tot een voortvarende reactie van het ministerie en een in opzet, concreet verbetertraject bij DBz, bestaande uit met name het opstellen van een nieuwe conceptregeling en de start van het ambitieuze Project Herijking Garantstellingsregeling.

3.4 Informatievoorziening Tweede Kamer

De Algemene Rekenkamer onderzocht of de informatievoorziening over garanties aan de Tweede Kamer in de begrotingen 2004 en jaarverslagen 2002 voldoet aan de daarvoor geldende regels en overigens waarheidsgetrouw en toereikend is. Een overzicht van de toetspunten en bevindingen per ministerie is opgenomen in bijlage 4.

Regelgeving begrotingen en jaarverslagen

De regelgeving voor de presentatie van informatie over garanties in begrotingen en jaarverslagen is beperkt. Voor zover er regels zijn voor de jaarverslagen 2002 hebben die met name betrekking op de saldibalans; de bepalingen voor de begroting en het jaarverslag zelf zijn zeer beperkt.

In de reactie op het Rekenkamerrapport *Garanties van het Rijk* deed de minister van Financiën in 1998 de toezegging de voorschriften over het vermelden van uitstaande risico van garanties in de verantwoordingen te verduidelijken. De minister kwam deze toezegging na. De Algemene Rekenkamer beval in dat rapport tevens aan om in de saldibalans de garantieverplichtingen en overige verplichtingen gescheiden te presenteren. De minister deed op dit punt geen toezegging, maar kwam wel met een voorschrift ter zake. Deze specifieke bepalingen voor financiële verantwoordingen, zijn in het kader van de jaarlijkse herziening van de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) inmiddels grotendeels vervallen.

²⁹ De aangepaste regeling is gepubliceerd in de Staatscourant 2005, nr. 1, pagina 10.

³⁰ Inmiddels «Dienst Justis» geheten.

Miljoenennota en jaarverslagen 2004

De Miljoenennota 2004 bevat een tabel *uitstaand risico en nieuwe machtigingen* en een tabel *uitgaven en ontvangsten op door de staat verstrekte garanties*. De tabellen worden niet verder toegelicht. Er gelden voor de Miljoenennota geen inrichtingsvoorschriften, dus ook niet met betrekking tot garanties.

De informatie die in begrotingen 2004 over garanties wordt verstrekt verschilt aanzienlijk per ministerie, qua soort, hoeveelheid, mate van specificatie en verbale toelichting. Aan de voorschriften voor de *departementale begrotingen* wordt slechts in beperkte mate voldaan. Dit betreft met name het voorschrift dat garantieverplichtingen apart moeten worden opgenomen in de tabel *budgettaire gevolgen van het beleid*. De mate van waarheidsgetrouwheid van het inzicht kon door de Algemene Rekenkamer bij een meerderheid van de begrotingen niet (volledig) worden vastgesteld. De toereikendheid van het inzicht varieert, maar is bij de meeste begrotingen voor verbetering vatbaar, met name voor wat betreft het inzicht in risico's.

Jaarverslagen 2002

Het *Jaarverslag van het Rijk van 2002* bevat alleen informatie over garanties in de Saldibalans van het Rijk en in de staatsbalans. De saldibalans bevat een totaalbedrag van uitstaande garanties zonder toelichting. De staatsbalans bevat een tabel met het uitstaand risico en nieuwe machtigingen en één met de uitgaven en ontvangsten op door de staat verstrekte garanties.

Ook aan de voorschriften voor de *departementale jaarverslagen* (inclusief saldibalansen) wordt bij de jaarverslagen 2002 in slechts in beperkte mate voldaan. Dit betreft met name de voorschriften dat informatie over de inzet van garanties, indien zinvol, moeten worden opgenomen in de toelichting en dat garantieverplichtingen apart moeten zijn opgenomen in de tabel *budgettaire gevolgen van beleid*.

Het betreft overigens punten, die geen afbreuk doen aan het beeld dat het jaarverslag als geheel oproept. De mate van waarheidsgetrouwheid van het inzicht kon door de Algemene Rekenkamer bij de helft van de jaarverslagen niet (volledig) worden vastgesteld. De toereikendheid van het inzicht varieert, maar is bij de meeste jaarverslagen voor verbetering vatbaar. Met name het verloop, de waarderingsgrondslagen en de risico's verdienen meer aandacht.

Zelfs als aan de beperkte vigerende voorschriften zou worden voldaan, dan resulteert dat naar de mening van de Algemene Rekenkamer in een beperkt inzicht in met name de risico's die verbonden zijn aan het verstrekken van garanties. De jaarverslagen 2003 geven hetzelfde beeld.

Waardering van garanties

De waardering van garanties in jaarverslagen is niet in alle gevallen duidelijk. Dit speelt onder meer bij regelingen met grote aantallen garanties, bij garantstelling in het kader van het geïntegreerd middelenbeheer en bij achterborgstelling door het Rijk in geval van waarborgfondsen.

Aandachtspunten in waardering garanties

- In de rijksbegrotingsvoorschriften staat dat een garantie tegen het uitstaande bedrag moet worden gewaardeerd. Op deze regel wordt een uitzondering gemaakt in het geval dat de wet van de grote getallen opgeld doet. Dan mag op het uitstaande bedrag een kansberekening worden uitgevoerd. Hoewel er genoeg regelingen met grote aantallen zijn wordt deze wijze van waardering door ministeries niet toegepast.
- Bij een kredietgarantie is niet altijd duidelijk of het Rijk alleen garant staat voor de hoofdsom of tevens voor de renteverplichtingen en eventuele boetes bij achterblijvende betalingen. Soms wordt aangegeven dat de garantie ook de rente omvat maar komt dit niet tot uiting in het garantiebedrag.
- Binnen de regeling Geïntegreerd middelenbeheer (GMB)³¹ is het voor Rechtspersonen met een Wettelijke Taak (RWT's) mogelijk rekening courantkrediet te verkrijgen. Het vakdepartement dient zich tegenover het Ministerie van Financiën garant te stellen voor dit rekening courantkrediet. Er is echter nog geen duidelijkheid over de systematiek waarmee het vakdepartement het bedrag moet berekenen waartegen het de garantie moet opnemen op de saldibalans. Dit probleem doet zich voor als de RWT het rekening courantkrediet niet (geheel) heeft opgenomen.
- Bij zes ministeries bestaan er waarborgfondsen waarbij het ministerie fungeert als een zogenaamde achterborgstelling voor het fonds. De waarde waarvoor de uitstaande garanties en risico's zijn opgenomen in de begroting en het jaarverslag verschilt per ministerie. Zo wordt in vergelijkbare gevallen het risico van de achterborgstelling soms als PM opgenomen in het jaarverslag, soms als nihil.

Conclusies

De informatie die in de departementale begrotingen 2004 en jaarverslagen 2002 is opgenomen over garanties voldoet bij vrijwel alle ministeries op één of meer punten niet aan de op zich beperkte regelgeving. Het betreft overigens punten die geen afbreuk doen aan het beeld dat de begroting en het jaarverslag als geheel oproepen. Zelfs als begrotingen en verantwoordingen echter zouden voldoen aan de vigerende voorschriften, dan resulteert dat in een beperkt inzicht in met name de risico's die verbonden zijn aan het verstrekken van garanties. Bij vrijwel elk ministerie is de inzichtelijkheid van de toelichting op garanties in de begroting en het jaarverslag op punten voor verbetering vatbaar. In de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk wordt enige informatie gegeven in aanvulling op de informatie in de departementale jaarverslagen en begrotingen. De waardering van garanties is een punt van aandacht bij regelingen met grote aantallen, bij garantstelling in het kader van het geïntegreerd middelenbeheer en bij waarborgfondsen.

³¹ De regeling GMB (eerste wijziging CW 2001) is per 1 september 2004 in werking getreden, maar wordt al sinds 2002 feitelijk toegepast bij een aantal RWT's.

4 LENINGEN

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van het onderzoek naar leningen van het Rijk weergegeven. Allereerst wordt een beeld gegeven van de omvang en kenmerken van de uitstaande leningen (§ 4.1). Vervolgens wordt de opzet en realisatie van het rijksbreed en departementaal beleid behandeld (§ 4.2). De resultaten van onderzoek naar het financieel beheer van garanties worden in de daarop volgende paragraaf (§ 4.3) weergegeven. Daarin komen aan de orde de aspecten regelgeving, toezicht en controle en worden de resultaten van deelonderzoeken naar administraties weergegeven. Ten slotte wordt de informatievoorziening over leningen aan de Tweede kamer behandeld, voor zover betrekking hebbend op de begroting en verantwoording.

4.1 Omvang en kenmerken

Een lening is een overeenkomst waarbij het Rijk onder bepaalde voorwaarden (interest, looptijd, aflossingsbepalingen) gelden verstrekt aan derden buiten het Rijk, die moeten worden terugbetaald.

Het totaalbedrag aan uitstaande leningen bedroeg eind 2002 ongeveer € 9,4 miljard. Het gaat daarbij om 63 leningen of leningsfaciliteiten.³² In het kader worden enkele voorbeelden van leningen gegeven.

Voorbeelden van leningen

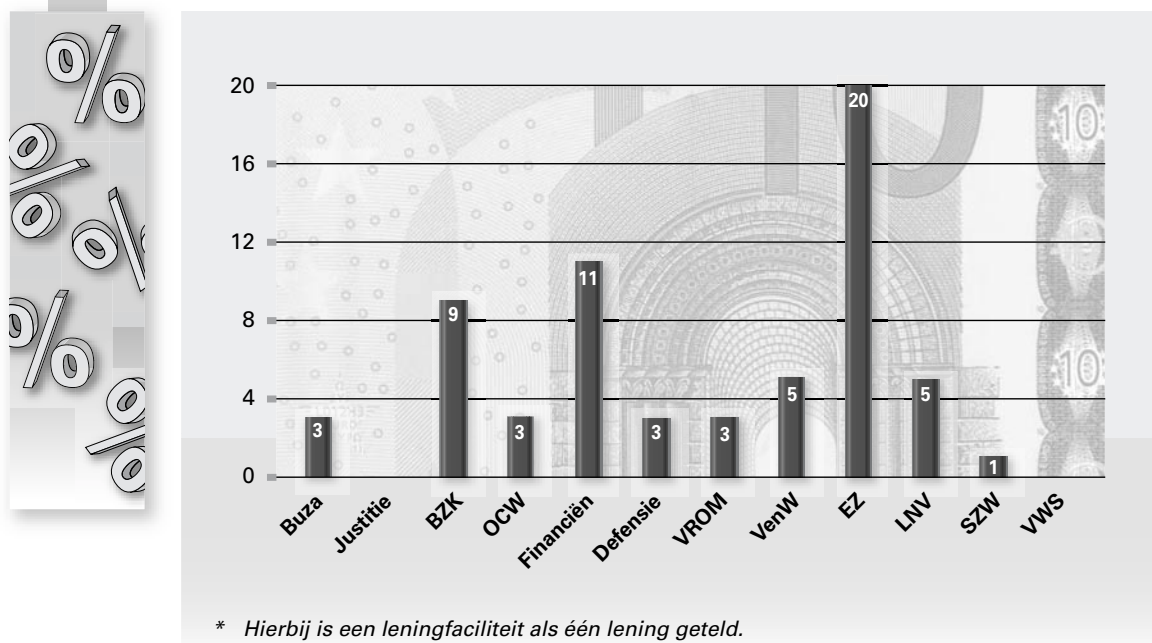
- begrotingsleningen ontwikkelingslanden (Buza, € 271 miljoen);
- lening Water- en energiebedrijf Aruba (BZK, € 17 miljoen);
- regeling Technische ontwikkelingskredieten (EZ, € 650 miljoen);
- lening aan de Postbank (Financiën, € 388 miljoen);
- lening aan het Wageningen Universiteit en Researchcentrum (LNV, € 127 miljoen);
- studieleningen (OCW, € 5 443 miljoen);
- lening Railinfrabeheer (VenW, € 806 miljoen);
- lening milieubeheer inzake COVRA (VROM, € 18 miljoen).

De volgende figuur geeft de verdeling van de aantallen leningen over de ministeries weer.

³² Een leningsfaciliteit is een regeling waar- onder meerdere leningen uitstaan (voorbeeld: studieleningen).

A Aantal leningen per ministerie, stand eind 2002*

Figuur 4.1



Als de leningen verstrekt onder leningsfaciliteiten (20% van de leningen) worden meegeteld komt het totaal op circa 650 leningen, exclusief de door het Rijk aan studenten verstrekte studieleningen. Veruit het grootste bedrag aan leningen (€ 5,4 miljard) betreft studieleningen (Ministerie van OCW). Andere ministeries met een relatief groot bedrag aan uitstaande leningen zijn Financiën (€ 1,2 miljard), EZ (€ 1 miljard) en VenW (€ 0,8 miljard). De tien omvangrijkste leningen vertegenwoordigen bijna 90% van het totaal uitstaande totaalbedrag. In bijlage 7 van dit rapport is een overzicht van alle leningen opgenomen.

In het volgende kader wordt een overzicht gegeven van enkele belangrijke kenmerken van leningen. Op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl) is uitgebreide informatie opgenomen over omvang en kenmerken van leningen.

Begunstigde

De meeste leningen staan uit bij RWT's (22), ondernemingen (13) en overige particuliere instellingen (13). Decentrale overheden, burgers en landen scoren aanzienlijk lager in het totaal aantal leningen of leenfaciliteiten. Als gekeken wordt naar het aantal leningen binnen leenfaciliteiten zijn burgers koploper (studieleningen).

Looptijd

De gemiddelde looptijd van leningen met een vaste looptijd bedraagt 14,5 jaar. Opvallend is het grote aantal leningen (15) met een onbepaalde looptijd. Het Ministerie van EZ heeft relatief veel leningen met een onbepaalde looptijd. De leningen van BZK en LNV zijn relatief langlopend (meer dan 30 jaar). Het Ministerie van Financiën heeft relatief veel leningen met een looptijd tot 15 jaar. Dit laatste houdt mede verband met de leningen aan RWT's. Tweederde van de uitstaande leningen stamt van na 1990.

Interest

De gemiddelde interest van de leningen met een bepaald rentebedrag bedraagt 2,5%. Bij een groot deel (19) van de leningen wordt door het Rijk geen interest berekend. Bij 16 leningen is aangegeven dat de interest variabel is. De gemiddelde rente was voor ondernemingen het hoogst (3,5%) en voor particuliere instellingen (niet zijnde RWT's) het laagst (0,6%). Vastgesteld wordt dat bij een substantieel aantal leningen van het Rijk sprake is van rentesubsidie. Het is niet nader onderzocht bij hoeveel leningen en in welke mate dat precies het geval is. Een indicatie hiervoor is het feit dat de door het Rijk in rekening gebrachte rente gemiddeld minder dan de helft bedraagt van de hypotheekrente. De in rekening gebrachte rente vertoont aanzienlijke onderlinge verschillen tussen ministeries. Er is geen sprake van een eensluidende rijksbrede gedragslijn op dit punt.

Aflossing

In 22 gevallen is er sprake van een periodieke (maandelijkse of jaarlijkse) aflossing van de lening en bij 16 leningen is er een eenmalige aflossing aan het eind van de looptijd. In 7 gevallen is door de ministeries aangegeven dat er een andere aflossingsmethodiek wordt gevolgd.

Uitvoering

10 leningen (60% van het totaalbedrag) aan uitstaande leningen wordt door derden buiten het Rijk uitgevoerd. Een groot deel daarvan betreft de afgifte van studieleningen aan studenten door de Informatie Beheergroep.

Omzetting en kwijtschelding

In de periode 2002–2004³³ is volgens opgave van de ministeries één lening omgezet in een subsidie (Renteloze lening aan het vervangingsfonds, € 9 miljoen, OCW) en één lening kwijtscholden (begrotingslening ontwikkelingsland, € 1 miljoen, Buza).

4.2 Beleid

De Algemene Rekenkamer heeft een inventarisatie uitgevoerd van *rijksbreed* beleid en regelgeving op het terrein van leningen. Aan de ministeries is tevens gevraagd of zij beschikken over aanvullend *departementaal beleid of aanvullende departementale* regelgeving op het gebied van financiële bindingen in het algemeen of voor garanties, leningen of deelnemingen in het bijzonder.³⁴

4.2.1 Uitgangspunten beleid

Rijksbreed beleid

Er is geen algemeen *rijksbeleid* geformuleerd voor leningen met uitzondering van de regeling Geïntegreerd middelenbeheer voor RWT's, waarin aan een grote groep RWT's de mogelijkheid is gegeven om te lenen bij het Rijk. Europees beleid dat van toepassing is op leningen betreft het verbod op staatssteun, de transparantierichtlijn en het mededingingsbeleid.

³³ Voor 2002 gaat het om realisatiecijfers en voor 2003 en 2004 om begrote bedragen.

³⁴ Het ging daarbij dus niet om regelgeving die ten behoeve van één garantieregeling, leningfaciliteit of deelneming is opgesteld.

Naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer over leningen³⁵ deed de minister van Financiën de toezegging de ontwikkeling van een leningenbeleid te zullen overwegen. De minister van Financiën stelde daarbij dat het verstrekken van een lening onderdeel uitmaakt van een pakket aan beleidsmaatregelen en ook als zodanig moet worden beoordeeld. Het ondersteuningselement van leningen is gelegen in de soepele(re) voorwaarden. Leningen die het Rijk verstrekt kennen meestal een groter risico dan de leningen die door banken worden verstrekt. Ter ontwikkeling van een specifiek beleid voor het verstrekken van leningen dacht de minister van Financiën aan het groeperen van mogelijke voorwaarden, die bij het verstrekken van een lening langsgelopen behoren te worden. Daarmee wordt bewerkstelligd dat een bewuste keuze wordt gemaakt uit de mogelijke leningvoorwaarden. Denkbaar is volgens de minister dat ministeries die relatief veel leningen verstrekken, een op het ministerie toegesneden set van standaardvoorwaarden ontwikkelen. Deze lijn is vergelijkbaar met die bij het subsidiebeleid. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat een leningenbeleid, zoals boven genoemd, door de minister van Financiën niet is ontwikkeld.

Departementaal beleid

Er is voor het instrument leningen maar zeer beperkt *departementsbreed* beleid. Eén ministerie (BZK) heeft een eigen beleid ten aanzien van leningen. De overige elf ministeries hebben dat niet. Daarbij dient te worden opgemerkt dat er ten aanzien van individuele lening*faciliteiten*, waaronder grote hoeveelheden leningen kunnen worden verstrekt, wel beleid is geformuleerd. Een voorbeeld hiervan is de Wet op de Studiefinanciering. De Algemene Rekenkamer heeft deze regelingen niet nader onderzocht.

Conclusies

Er is geen algemeen *rijksbeleid* geformuleerd voor leningen met uitzondering van de regeling geïntegreerde middelenbeheer voor RWT's. Er is voor het instrument leningen maar zeer beperkt *departementsbreed* beleid. Slechts één ministerie (BZK) heeft een dergelijk beleid.

4.2.2 Realisatie beleid

Bij het ontbreken van rijksbreed en/of departementsbreed beleid ten aanzien van leningen kan ook de realisatie niet worden getoetst aan de uitgangspunten en doelen van dat beleid. Geconstateerd wordt dat de praktijk van het verstrekken van leningen door het Rijk een zeer divers beeld vertoont, onder meer wat de gehanteerde rente en aflossingsmethodiek betreft.

Geconstateerd wordt ook dat het bedrag aan uitstaande leningen sinds 1994 een stijgende tendens vertoont. Eerder, rond 1993, was er sprake van een scherpe daling – vanwege € 22 miljard aan uitstaande woningwetten leningen die van de balans van het Rijk verdwenen. De volgende figuur brengt dat in beeld.³⁶

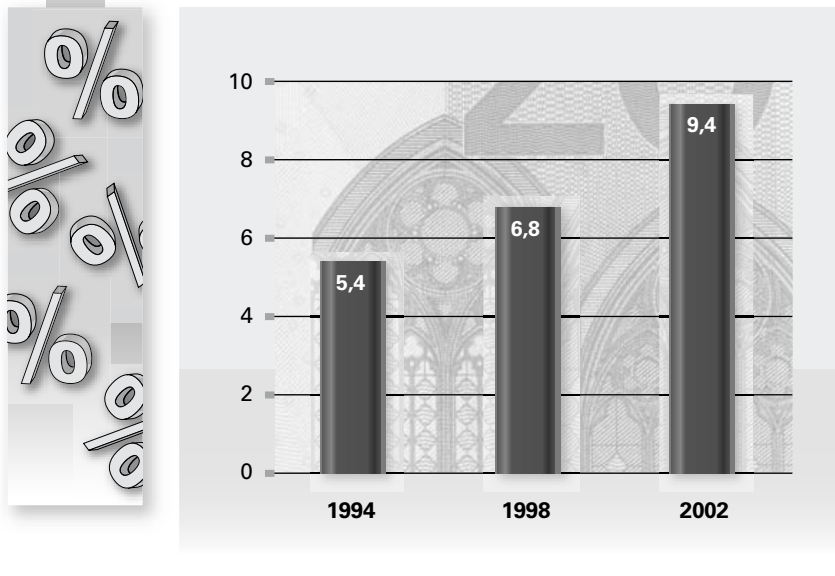
³⁵ Zie: *Beheer van leningen door de Rijksoverheid, Decemberverslag 1995*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 555, p. 55 e.v.

³⁶ De bedragen uit 1994 en 1998 hebben de saldibalans als bron. Het bedrag van 2002 is gebaseerd op de inventarisatie van de Algemene Rekenkamer.

Ontwikkelingen uitstaande leningen 1994 - 2002

Bedragen x € 1 miljard

Figuur 4.2



In 1994 stond er € 5,4 miljard aan leningen uit. Eind 2002 was dat bedrag opgelopen tot € 9,8 miljard. Als de toename van leningen aan RWT's in het kader van het geïntegreerd middelenbeheer doorzet, dan zal het bedrag aan leningen de komende jaren nog verder toenemen. Alleen al in 2003 is er € 0,5 miljard aan dergelijke leningen bijgekomen.

Conclusies

Het totaalbedrag aan uitstaande leningen is sinds 1994 sterk toegenomen. De praktijk van het verstrekken van leningen door het Rijk vertoont een zeer divers beeld, onder meer wat de gehanteerde rente en aflossingsmethodiek betreft.

4.3 Financieel beheer

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het financieel beheer van leningen. Er is geïnventariseerd welke regelgeving er op dit terrein is. Onderzocht werden het toezicht door de Inspectie Rijksfinanciën de directies FEZ op, en de controle door de AD's van het financieel beheer van leningen bij alle ministeries. Bij vier ministeries zijn ten slotte deeladministraties van leningen beoordeeld.

4.3.1 Regelgeving financieel beheer

Naast algemene regelgeving, zoals de CW, de Awb en de Regeling prestatiegegevens en het evaluatieonderzoek Rijk (RPE) zijn er specifieke rijksbrede regels met betrekking tot het financieel beheer van leningen op

het terrein van de administratie en de verantwoording. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de relevante regelgeving.

In de reactie op het Rekenkamerrapport over leningen³⁷ deed de minister van Financiën een aantal toezeggingen om voorschriften te verbeteren. De minister kwam deze toezeggingen deels na. Er is een aparte paragraaf aan de RDB toegevoegd over de administratie van leningen. De toezegging om de toelichting bij de saldbalans te verbeteren kwam de minister niet na. Ook nam de minister zich voor de ontwikkeling van handleidingen te overwegen. Tot op heden zijn deze handleidingen er niet gekomen. De minister zegde tevens toe de bepalingen voor het verstrekken van leningen te inventariseren en bijeen te voegen en als informatief document op te nemen in HAFIR. De Algemene Rekenkamer heeft een dergelijk document niet aangetroffen.

Ministeries hebben voor het instrument leningen maar zeer beperkt aanvullende *departementsbrede* regelgeving voor het beheer en de administratie van leningen. Alleen de Ministeries van BZK en EZ hebben dergelijke regelgeving.

Departementsbrede regelgeving administratie en beheer van leningen

- BZK: het Ministerie van BZK heeft regels vastgelegd in de Beheersovereenkomst tussen de Nederlandse Participatie Maatschappij voor de Nederlandse Antillen NV. (NPMNA) en de Nederlandse Staat van 21 maart 1983.
- EZ: het Ministerie van EZ heeft regels conform reguliere processen vastgelegd in het Handboek AO-SAP.

4.3.2 Toezicht en controle

Ministerie van Financiën

De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) hanteert voor leningen geen specifiek toezichtbeleid. Er is sprake van (ad hoc) aandacht voor deze instrumenten in het kader van het algemeen begrotingstoezicht.

Directies FEZ

Ook de Directies FEZ van de ministeries hanteren geen specifiek toezichtbeleid ten aanzien van leningen. De directies FEZ houden niet in alle gevallen voldoende toezicht op deeladministraties voor leningen en/of steunen daarvoor volledig op signalen uit de (beperkte) controles van de Departementale Auditdienst. In paragraaf 4.3.3 wordt hier nader op ingegaan.

Controle Departementale Auditdienst

De Algemene Rekenkamer heeft de AD-controle op het gebied van leningen aan een beperkte review onderworpen. Een overzicht van bevindingen per ministerie is opgenomen in bijlage 4. De helft van de AD's van ministeries met leningen (in totaal tien ministeries) geeft aan dit instrument afzonderlijk in hun risico-analyse in de planningsfase te betrekken. De AD's die dat niet of deels doen geven veelal het te geringe financieel belang als reden op. Bij één ministerie, namelijk het Ministerie van LNV is echter wel een groot financieel belang gemoeid met leningen. Van de AD's die aangaven apart aandacht te besteden aan leningen in hun risico-analyse, blijkt dit inderdaad in meer of mindere mate uit planningsmemoranda en controleplannen. Niet altijd zijn deze documenten echter in voldoende mate uitgewerkt voor de specifieke aspecten van deze instrumenten.

³⁷ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 555.

Een deel van de AD's beoordeelt de regelgeving voor leningen en het toezicht van FEZ op deze instrumenten. Alle AD's geven aan de toereikendheid van administraties en registraties met betrekking tot leningen te beoordelen.

Hoewel de aandacht voor leningen in de controle van AD's over het algemeen beperkt is, rapporteren drie AD's over het jaar 2003 tekortkomingen. Deze hebben met name betrekking op het beheer van leningen (zie kader).

Tekortkomingen die AD's aantreffen bij leningen in het controlejaar 2003

- het beheer van de balansposities leningen is voor verbetering vatbaar (BZK);
- onduidelijkheden over de administratieve verwerking van diverse soorten leningen (Financiën);
- fouten in het ouderdomsoverzicht van leningen, waardoor aflossingen bij de verkeerde lening verwerkt worden (Buza);
- onvolkomenheden in uitvoeringscontracten en controleprotocollen voor uitvoerende derden (Buza).

Alle AD's zijn van oordeel dat de leningen juist en volledig in het jaarverslag zijn opgenomen en toereikend zijn toegelicht.

Conclusies

De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) hanteert geen specifiek toezichtbeleid ten aanzien van leningen. Er is sprake van (ad hoc) aandacht voor deze instrumenten in het kader van het algemeen begrotingstoezicht. Ook de directies FEZ van de ministeries hebben geen specifiek toezichtbeleid. De aandacht van de departementale AD's voor de controle van relevante aspecten van het financieel beheer van leningen is over het algemeen beperkt. Niet altijd zijn planningsmemoranda en controleplannen in voldoende mate uitgewerkt voor de controle van leningen.

4.3.3 Deeladministraties

Bij de Ministeries van VROM, EZ, LNV en VenW is door de Algemene Rekenkamer onderzoek verricht naar de deeladministraties voor leningen.³⁸ De deeladministraties en het toezicht daarop door de directie FEZ vertonen bij deze ministeries tekortkomingen. Voorgeschieden gegevens worden niet altijd in de administraties vastgelegd, of dat gebeurt op een onvoldoende controleerbare en ordelijke wijze.

³⁸ Dit zijn ondersteunende administraties, die een aanvulling vormen op delen uit de begrotingsboekhouding. Deze zijn noodzakelijk omdat volgens de CW de rekeningen binnen begrotingsverband vanwege het kasverplichtingenstelsel jaarlijks worden afgesloten. Wanneer sprake is van vorderingen, schulden, verleende voorschotten, leningen of garanties dient de afwikkeling echter over meerdere jaren te worden bewaakt.

- VROM: Bij het Ministerie van VROM voldoet de deeladministratie van leningen niet aan de daaraan te stellen eisen. Er ontbreken enkele (in de RDB voorgeschreven) gegevens, zoals informatie over de wet of regeling op grond waarvan de lening is verstrekt, gegevens van de (rechts-)persoon aan wie de lening is verstrekt, het artikelnummer ten laste waarvan de lening is verstrekt, de hoofdsom van de verstrekte lening, het rentepercentage, de looptijd van de lening en het aflossings-schema. De directie FEZ houdt wel toezicht op de deeladministraties.
- EZ: Het Ministerie van EZ houdt de mutaties van leningen bij in het grootboek. Er vindt hierdoor in de administratie geen vastlegging plaats van de stamgegevens, het toekomstig verloop ontbreekt en de mutaties zijn niet gespecificeerd. Veel van deze informatie is opgeslagen in persoonlijke dossiers. Daardoor is geen sprake van een toegankelijke administratie, die voldoet aan de eisen van ordelijkheid en controleerbaarheid.
- LNV: De deeladministratie voor leningen van het Ministerie van LNV voldoet aan de inrichtingseisen zoals gesteld in de RDB. De directie van FEZ houdt echter geen toezicht op de deeladministraties.
- VenW: Bij het Ministerie van VenW worden de volgens de RDB vereiste (stam)gegevens in de deeladministraties van leningen van DG Persoonsvervoer (90% van de leningen) vastgelegd. De directie van FEZ houdt geen toezicht op deze deeladministraties. FEZ steunt voor de bepaling van de risico's volledig op de controles door de AD.

Conclusies

De deeladministraties voor leningen en het toezicht daarop door de directie FEZ vertonen tekortkomingen bij de voor dit aspect onderzochte Ministeries van VROM, EZ, LNV en VenW.

Dit houdt risico's in voor het beheer, de juistheid en de volledigheid van de verantwoording. De Algemene Rekenkamer constateert dat diverse ministeries naar aanleiding van haar onderzoek meer aandacht aan de administratie en het beheer van leningen zijn gaan besteden en actie hebben ondernomen om zaken te verbeteren.

4.4 Informatievoorziening Tweede Kamer

De Algemene Rekenkamer onderzocht of de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over leningen in de begrotingen 2004 en jaarverslagen 2002 voldoet aan de daarvoor geldende regels en of deze voor het overige waarheidsgetrouw en toereikend is. Een overzicht van de toetspunten en bevindingen per ministerie is opgenomen in bijlage 5.

Regelgeving begrotingen en jaarverslagen

De regelgeving voor de presentatie van informatie over leningen in begrotingen en jaarverslagen is beperkt. Voor zover er regels zijn voor de jaarverslagen 2002 hebben die met name betrekking op de saldibalans; de bepalingen voor de begroting en het jaarverslag zelf zijn zeer beperkt. Tot voor kort golden nog enkele specifieke bepalingen voor financiële verantwoordingen. Deze zijn echter grotendeels vervallen na een herziening van de RBV.

De minister van Financiën deed naar aanleiding van de bevindingen van het Rekenkamerrapport over leningen³⁹ (1995) de toezegging om voor te schrijven dat informatie gegeven wordt over looptijd en rentepercentage van leningen in de toelichting bij de rekening.⁴⁰ De minister kwam deze toezegging niet na.

Miljoenennota en begrotingen 2004

De Miljoenennota 2004 bevat geen informatie over leningen. Er gelden voor de Miljoenennota geen inrichtingsvoorschriften, dus ook niet met

³⁹ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 555.

⁴⁰ Wel is er een algemeen voorschrift voor vorderingen (waaronder leningen) om de ouderdom en liquiditeit toe te lichten.

betrekking tot leningen. De begrotingen 2004 bevatten nauwelijks of geen informatie over leningen. Uitzonderingen zijn de Ministeries van Financiën en OCW, die in hun begroting wel de nodige informatie over omvangrijke leningen of leningsfaciliteiten (bijv. studiefinanciering) verstrekken. Er zijn geen specifieke begrotingsvoorschriften voor leningen. De verstrekte toelichting bij leningen (voor zover van toepassing) in de begroting is over het algemeen inzichtelijk en toegankelijk. In de meeste gevallen ontbreekt echter informatie over risico's van verstrekte leningen.

Jaarverslagen 2002

Het *Jaarverslag van het Rijk* bevat informatie over leningen in de bijlagen saldibalans en staatsbalans van het Rijk. In de saldibalans wordt het totaalbedrag aan extracomptabele vorderingen, waaronder leningen, gegeven zonder toelichting. Leningen zijn daarin niet herleidbaar. In de staatsbalans staat één beknopt toegelichte tabel *verstrekte langlopende leningen*.

De minister van Financiën deed naar aanleiding van het Rekenkamer-rapport over leningen⁴¹ de toezegging om de toelichting bij de saldibalans voor leningen te verbeteren. Dit zou gebeuren door op geaggregeerd niveau informatie te verschaffen over het beginsaldo, bijboekingen, afboekingen (gesplitst naar ontvangsten, buiteninvorderingstellingen en kwijtscheldingen) en het eindsaldo van de leningen. De minister achtte het tevens denkbaar dat in de toelichting bij de rekening een opsomming gegeven wordt van de verstrekte leningen met vermelding van looptijd en rentepercentage. De minister van Financiën kwam de toezegging niet na.

Aan de voorschriften voor de *departementale jaarverslagen 2002* (incl. saldibalansen) wordt niet in alle gevallen voldaan. De mate van waarheidsgetrouwheid van het inzicht kon door de Algemene Rekenkamer bij het merendeel van de jaarverslagen niet (volledig) worden vastgesteld. De toereikendheid van het inzicht varieert, maar is bij de meeste jaarverslagen voor verbetering vatbaar. Met name zou meer aandacht gewenst zijn voor de samenstelling, het verloop, de mate van opeisbaarheid/oninbaarheid en de risico's omtrent leningen. De in het jaarverslag 2003 verstrekte informatie is vrijwel gelijk aan de informatie in het jaarverslag 2002. Er is sprake van een verslechtering noch van een verbetering.

Conclusies

Begrotingen en verantwoordingen geven een beperkt inzicht in met name de risico's die verbonden zijn aan het verstrekken van leningen. Bij het merendeel van de ministeries is de inzichtelijkheid van de toelichting op leningen in het jaarverslag voor verbetering vatbaar. Aan de (beperkte) voorschriften voor de jaarverslagen wordt niet in alle gevallen voldaan. Het betreft overigens punten die geen afbreuk doen aan het beeld dat de begroting en het jaarverslag als geheel oproepen. In de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk wordt respectievelijk geen en zeer beperkt (geaggregeerde) informatie gegeven over leningen. De minister van Financiën kwam de toezeggingen naar aanleiding van het Rekenkamer-rapport over leningen⁴² (1995) niet na om de toelichting bij de saldibalans voor leningen te verbeteren en een voorschrift te geven voor informatie over looptijd en rentepercentage in de toelichting bij de rekening.

⁴¹ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 555.

⁴² Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 555.

5 DEELNEMINGEN

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van het onderzoek naar staatsdeelnemingen weergegeven. Allereerst wordt een beeld gegeven van de omvang en kenmerken van deze deelnemingen (§ 5.1). Vervolgens wordt de opzet en realisatie van het rijksbreed en departementaal beleid behandeld (§ 5.2). De resultaten van onderzoek naar het beheer van staatsdeelnemingen worden in de daarop volgende paragraaf (§ 5.3) weergegeven. Daarna komt de coördinatie van het beheer door de minister van Financiën aan de orde (§ 5.4). Ten slotte wordt de informatievoorziening over staatsdeelnemingen aan de Tweede kamer behandeld. Eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar deelnemingen is gepubliceerd in 1994. Dit hoofdstuk gaat tevens in op de stand van de toezeggingen die naar aanleiding van dit eerdere onderzoek zijn gedaan door de minister van Financiën.

5.1 Omvang en kenmerken

Met een staatsdeelneming wordt het belang van de staat in het aandelenkapitaal van een kapitaalvennootschap (BV of NV) aangeduid. De staat participeert met een deelneming in het risicodragend vermogen van een kapitaalvennootschap. Het deelnemingspercentage, het deel dat de staat heeft in het aandelenkapitaal van een vennootschap, varieert van 1 tot 100%.

Het Rijk had per ultimo 2002 in totaal achttien 100%-deelnemingen en 12 meerderheidsbelangen (meer dan 50% van het aandelenkapitaal). De overige 23 deelnemingen betreffen minderheidsbelangen in het aandelenkapitaal. De actuele waarde van de staatsdeelnemingen, zoals vermeld in de Staatsbalans 2002, bedraagt € 36 miljard.⁴³ Het Jaarverslag 2003 van het Ministerie van Financiën over het beheer van de staatsdeelnemingen, noemt een waarde van € 20,4 miljard.⁴⁴ Een waardering van de deelnemingen tegen aanschafprijs levert een waarde op van € 7,8 miljard eind 2003. Deze verschillen in waardering ontstaan enerzijds door het hanteren van verschillende waardegrondslagen (marktwaarde, boekwaarde van het eigen vermogen en aanschafwaarde) en anderzijds doordat een aantal deelnemingen in het Jaarverslag 2003 over het hoofd is gezien.

In het volgende kader staan enkele voorbeelden van staatsdeelnemingen.

⁴³ Staatsbalans 2002, tabel B3, pagina 63, aandelen en overige deelnemingen. Beursgenoteerde deelnemingen zijn in de staatsbalans gewaardeerd op marktwaarde, niet-beursgenoteerde op aanschafwaarde.

⁴⁴ Bij de waarde van de deelnemingen, zoals beschreven op pagina 6 van het *Jaarverslag beheer staatsdeelnemingen 2003*, is voor de niet-beursgenoteerde deelnemingen uitgegaan van de boekwaarde van het eigen vermogen. Deze waarde kan afwijken van de marktwaarde. Het verschil wordt in de praktijk bij overnames vaak zichtbaar in een post, zoals goodwill. Het bepalen van de marktwaarde van niet-beursgenoteerde deelnemingen kost veel tijd. Voor verkoop van deelnemingen wordt de waarde bepaald door een financieel adviseur, die daar enkele maanden voor nodig heeft. Het weergeven van de boekwaarde van het eigen vermogen is een eenvoudige methode, die wel een beeld geeft.

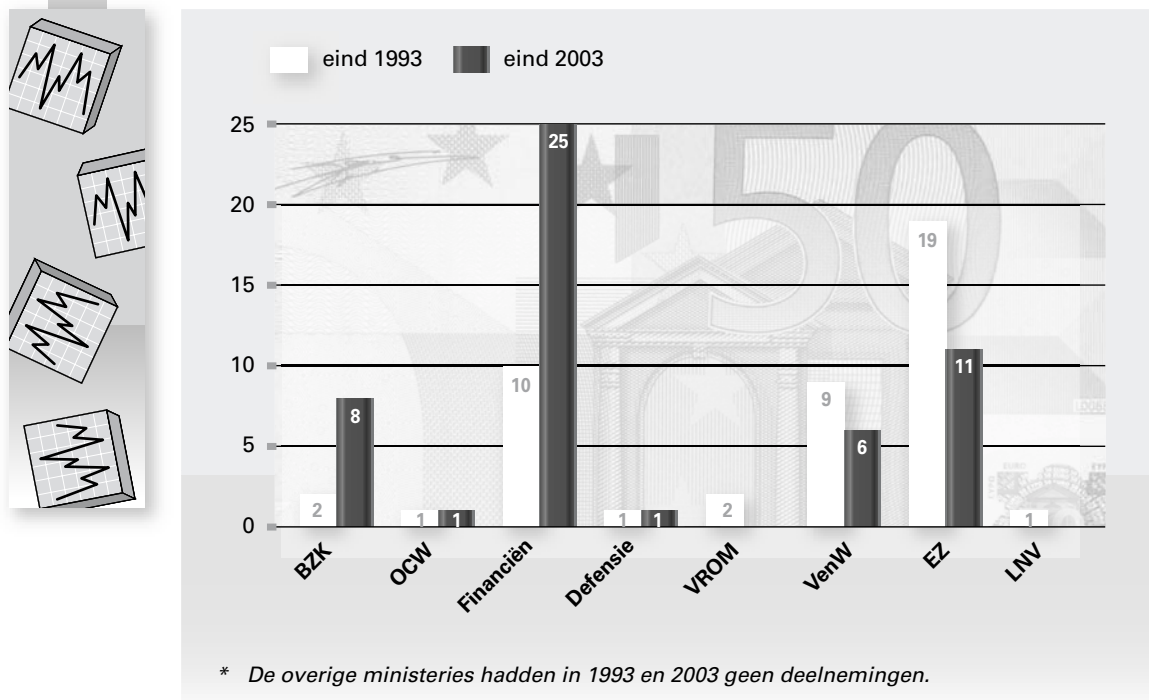
Voorbeelden van staatsdeelnemingen

- Ministerie van Financiën: De Nederlandsche Bank (DNB), 100% en PinkRoccade NV, 26,1% deelneming (inmiddels verkocht);
- Ministerie van EZ: Energie Beheer Nederland BV, 100 % deelneming;
- Ministerie van BZK: Nederlandse Participatie Maatschappij Nederlandse Antillen (NPMNA), 100% deelneming;
- Ministerie van OCW: Nederlands Omroepbedrijf (NOB Holding NV), 100% deelneming;
- Ministerie van VenW: NV Luchthaven Schiphol, 75,8% deelneming.

De volgende figuur geeft een overzicht van de ministeries die staatsdeelnemingen beheren en de aantallen staatsdeelnemingen per ministerie (stand eind 1993 en 2003).

Aantal deelnemingen per ministerie*, stand eind 1993 en 2003

Figuur 5.1



Sinds 2002 is het beheer van 15 deelnemingen overgedragen van vakdepartementen naar het Ministerie van Financiën, zoals beschreven in paragraaf 5.2.3.

Uit de inventarisatie van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat er eind 2002 53 en eind 2003 52 staatsdeelnemingen waren. In het overzicht van staatsdeelnemingen, dat de minister van Financiën jaarlijks naar de Tweede Kamer stuurt, kwam de minister voor 2002 uit op een aantal van 42 staatsdeelnemingen. Het verschil wordt veroorzaakt doordat de deelnemingen van Koninkrijksrelaties,⁴⁵ die het Ministerie van BZK overigens wel op de saldi-balans heeft staan, en de deelneming in *Kenniswijk Regio Eindhoven* niet in het Beheersverslag van het Ministerie van Financiën zijn opgenomen.

⁴⁵ De staat is eigenaar van de aandelen van de holding NPMNA. Volgens de Algemene Rekenkamer horen de onderliggende acht Antilliaanse deelnemingen in het totaal aantal staatsdeelnemingen te worden opgenomen, omdat deze op de saldi-balans zijn vermeld. De Antilliaanse deelnemingen vertegenwoordigen een financieel belang van in totaal € 37 miljoen. Ook zou ervoor kunnen worden gekozen de NPMNA als zodanig op de saldi-balans te zetten.

De minister van Financiën maakt onderscheid tussen gewone deelnemingen en «beleidsdeelnemingen». Beleidsdeelnemingen zijn deelnemingen in vennootschappen die fungeren als instrument voor de uitvoering van overheidsbeleid. Een voorbeeld van een beleidsdeelneming is Energiebeheer Nederland B.V. (EBN), een 100% deelneming. Deze beleidsdeelneming vervult een belangrijke rol bij de inning van de aardgasbaten. In het volgende kader is een toelichting op deze deelneming opgenomen.

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode 1997–1999 onderzoek verricht naar het aardgasbeleid, zoals dat gedurende enkele tientallen jaren door de Nederlandse overheid wordt gevoerd. De winning van aardgas gebeurt door private ondernemingen (oliemaatschappijen). De staat participeert in de winning door middel van Energie Beheer Nederland B.V. (EBN, een 100% staatsdeelneming). De productie en afzet van aardgas wordt gecoördineerd door de NV Nederlandse Gasunie, waarin de staat, EBN, Shell en Esso participeren. Gasunie draagt zorg voor inkoop en verkoop van gas. Het gas wordt verkocht aan Gasunie die het vervolgens doorverkoopt aan disdistributiebedrijven, tegen prijzen die gerelateerd zijn aan de olieprijs. De winst uit deze gasverkoop blijft niet bij Gasunie, maar vloeit terug naar de producenten. De winst is vervolgens onderworpen aan een stelsel van afdrachten (op basis van privaatrechtelijke overeenkomsten) en heffingen (op basis van Koninklijke Besluiten). Dit stelsel heeft tot nu toe verzekerd dat de staat een gerechtvaardigd aandeel in de aardgasopbrengsten kon ontvangen. In totaal bedroegen de ontvangsten uit gasbaten in de periode 1999 tot en met 2003 € 8 263,4 miljoen.

Naast de bovenbedoelde deelnemingen heeft de staat deelnemingen in het aandelenkapitaal van internationale financiële instellingen, zoals de Europese Investeringsbank en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank. Deze deelnemingen staan ultimo 2002 voor 749 miljoen op de staatsbalans. Zij maken geen onderdeel uit van dit onderzoek, omdat deze deelnemingen in aard en soort verschillen van de «reguliere» staatsdeelnemingen.

5.2 Beleid

In december 2001 verscheen de beleidsnota *Deelnemingenbeleid rijksoverheid*.⁴⁶ De nota bevestigt de beleidslijn die sinds 1985 was ingezet voor wat betreft de afstoting van deelnemingen en beoogt een impuls tot verbetering van het beheer te realiseren door de overdracht van het beheer van deelnemingen door vakdepartementen aan de minister van Financiën. Verder is er toegenomen aandacht voor *corporate governance* en *winstmaximalisatie*. Uitgangspunt van het beleid is dat de overheid zich dient te gedragen als een «gewone» aandeelhouder. De sturing van staatsdeelnemingen dient te geschieden met het instrument aandeelhouderschap en niet meer door het benoemen van commissarissen van overheidswege, zoals dat tot 2001 het geval was.⁴⁷

In de nota deelnemingenbeleid zijn de volgende beleidsdoelen geformuleerd:

- zoveel mogelijk afstoten van deelnemingen;
- periodiek evalueren van deelnemingen met het oog op afstoting;
- overdracht van het beheer van deelnemingen aan het Ministerie van Financiën;
- streven naar waardemaximalisatie van deelnemingen;
- verbeteren van de corporate governance van deelnemingen.

In de volgende paragrafen wordt verder ingegaan op de inhoud en resultaten van het beleid rond deelnemingen.

5.2.1 Aangaan en afstoten

Aangaan van deelnemingen

Afwegingskaders voor het aangaan van deelnemingen zijn in de afgelopen jaren op verschillende momenten aan de orde geweest in de Tweede Kamer. In het volgende kader wordt daarvan een kort overzicht gegeven.

⁴⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 165, nrs. 1–2. Door de kabinetswisselingen na het verschijnen van de nota heeft de Kamerbehandeling van de nota vertraging opgelopen. De Vaste Commissie voor Financiën heeft op 1 december 2003 overleg gevoerd met de minister van Financiën over de nota en het daarin voorgestelde beleid geaccordeerd.

⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 22 064, nr. 5.

In 1991 noemden de ministers van Financiën en EZ de volgende redenen om deel te nemen in privaatrechtelijke ondernemingen:⁴⁸

- tekortschietend particulier initiatief bij taken die voor de economie als geheel noodzakelijk werden geacht (bijvoorbeeld de Staatsmijnen);
- verzelfstandiging van taken die tevoren door of als onderdeel van de rijksdienst werden uitgevoerd (bijvoorbeeld KPN, NV SDU);
- financiële steunoperatie (bijvoorbeeld Fokker);
- de wens om taak dichter bij de overheid te doen uitvoeren (bijvoorbeeld NS);
- overheidsbeleid kan het best in de vorm van een privaatrechtelijke rechtspersoon tot stand kan komen (bijvoorbeeld Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen, ROM's).

In 1995 is het afwegingskader voor het aangaan van een deelneming bij een verzelfstandiging aangescherpt in het rapport *Verantwoord verzelfstandigen* van de Commissie-Sint.⁴⁹ Bij verzelfstandiging wordt een keuze gemaakt tussen een 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 om de ministeriële verantwoordelijkheid te beperken. Wanneer er sprake is van een collectief belang, maar niet van de noodzaak of wenselijkheid om de uitvoering binnen de overheid te realiseren, kan de keuze voor een staatsdeelneming aan de orde zijn.

In 1996 verscheen een beleidsnota over staatsdeelnemingen.⁵⁰ In deze nota werd uiteengezet wat de relatie van het deelnemingenbeleid met het «beleidskader verzelfstandigingen» was en hoe de staat zijn aandeelhouderschap zou invullen.

In de nota *Deelnemingenbeleid (2003)* wordt opgemerkt dat nieuwe deelnemingen alleen worden aangegaan als hiermee een expliciet vastgelegd publiek belang gediend wordt en uitvoering van de activiteiten in een privaatrechtelijke context gewenst is. Uitsluitend het verwerven van inkomsten is geen voldoende reden. Het uitgangspunt is verder dat iedere deelneming in beginsel tijdelijk is en dat reeds bij het aangaan van een deelneming de nodige maatregelen getroffen moeten worden om bij de uiteindelijke afstoting optimaal resultaat te realiseren. Voorts wordt afgezien van een deelneming indien het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van derden om tegen een zodanige concurrentie te worden beschermd.⁵¹

De minister van Financiën is van mening dat moet worden aangesloten bij het doel van een kapitaalvennootschap, namelijk het verwerven van inkomsten. Organisaties met een ander (beleids)doel kunnen niet uitsluitend worden beoordeeld op rendement en bedrijfsvoering. Daarom ligt de inrichting als vennootschap voor deze organisaties tegenwoordig minder voor de hand.⁵²

Afstoten van deelnemingen

In het Rekenkameronderzoek naar staatsdeelnemingen⁵³ uit 1994 is de uitvoering van het afstotingsbeleid onderzocht. De conclusie luidde dat de uitvoering weinig voortvarend was. Slechts ongeveer de helft van de voornemens uit het Heroverwegingsrapport uit 1985 was gerealiseerd. De Algemene Rekenkamer was van mening dat de minister van Financiën voorstellen diende te ontwikkelen om het afstotingsbeleid meer gestalte te laten krijgen. De minister zegde toe met initiatieven te komen om het afstotingsbeleid meer gestalte te geven. In dat kader is in 1996 een procedure voor het afstoten van staatsdeelnemingen vastgesteld in het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen.⁵⁴ Daarin is bepaald dat verkoop van deelnemingen geschiedt door of krachtens machtiging van de minister van Financiën.⁵⁵

Al sinds 1985 is het beleid dat deelnemingen van het Rijk moeten worden

⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 22 064, nr. 2, pagina 38.

⁴⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 21 042, nr. 15.

⁵⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 178, nr. 2.

⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 165, nr. 2.

⁵² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 165, nr. 3.

⁵³ Staatsdeelnemingen, in het *Juniverslag 1994* van de Algemene Rekenkamer, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 785, nrs 1–2.

⁵⁴ Tweede Kamer, 1996–1997, 25 178, nr. 2, pagina 11.

⁵⁵ Artikel 7 lid 3 Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen (Staatsblad 1996, nr. 24). De verkoopopbrengsten dienen in het FES (Fonds Economische Structuurversterking) te worden gestort. Over iedere transactie, zowel het aangaan van een deelneming als het afstoten, moet uit hoofde van de Comptabiliteitswet aan de Tweede Kamer verantwoording afgelegd.

afgestoten, tenzij de deelneming een specifiek doel dient.⁵⁶ De deelnemingen in De Nederlandsche Bank en de Gasunie zijn bijvoorbeeld volgens de ministeries «beleidsdeelnemingen» die niet verkocht of geprivatiseerd zullen worden. De algemene beleidslijn blijft dat deelnemingen worden afgestoten indien dit met inachtneming van het publieke belang en de zakelijke belangen van de staat mogelijk is. De minister van Financiën richt zich daarbij op het behalen van een optimaal financieel resultaat. Het volgende kader geeft een voorbeeld van verkoop van aandelen in de praktijk.

Verkoop van aandelen: het juiste moment kiezen

In september 2004 waren de omstandigheden voor verkoop van aandelen TPG voor het eerst sinds lange tijd gunstig. Medewerkers van het Ministerie van Financiën, ondersteund door een financieel adviseur, Goldman Sachs International, hebben daarom voorbereidingen getroffen voor afstoting van een deel van het aandelenpakket. Het aandeel TPG handelde de dagen voorafgaand aan de transactie op het hoogste punt van de afgelopen twee jaar. Dit volgde op positief nieuws over de onderneming, hetgeen zich vertaalde in een oplopende aandelenkoers. De geluiden uit de markt over een eventuele transactie door de staat waren positief, maar een transactie op korte termijn werd niet verwacht. De staat heeft hierdoor gebruik kunnen maken van een verrassingseffect. Zogenaamde *hedge funds* hadden weinig kans vlak voor de verkoop door de staat de koers negatief te beïnvloeden, waardoor de aandelen voor een goede prijs zijn verkocht.⁵⁷

In het nieuwe deelnemingenbeleid is in 2001 voorzien in een extra instrument om tot afstoting te komen, namelijk de periodieke evaluaties gericht op afstoting. Door het Ministerie van Financiën is in 2004 een kader ontwikkeld voor deze evaluaties. Blijkens de toelichting kunnen de volgende redenen verklaren waarom een deelneming (nog) niet wordt afgestoten:

- Het publieke kader is niet goed geregeld, d.w.z. de publieke belangen zijn niet goed geborgd, waardoor aandeelhouderschap van betekenis is voor de borging van deze belangen.
- De bedrijfseconomische situatie, al dan niet in combinatie met de marktomstandigheden, bemoeilijkt afstoting.
- Governance-onderwerpen verhinderen een verkoop van het bedrijf in zijn geheel of in delen.

Conclusies

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat er in beleidsstukken door de jaren heen verschillende overwegingen worden genoemd voor het eventueel aangaan of juist niet aangaan van een deelneming. Steeds moet sprake zijn van een publiek belang. De laatste jaren wordt in toenemende mate de nadruk gelegd op het rechtskarakter van een kapitaalvennootschap en dat winstmaximalisatie ook uitgangspunt is bij een staatsdeelneming. Er zijn afwegingskaders voor het aangaan (Commissie-Sint bij verzelfstandiging) en afstoten (in de periodieke evaluaties) van deelnemingen. Als er geen winst wordt beoogd zal volgens de minister van Financiën in deze tijd niet snel meer tot een staatsdeelneming worden besloten, omdat daarvoor andere (rechts)vormen zijn, bijvoorbeeld het agentschap. De Algemene Rekenkamer concludeert dat niet meer duidelijk is of de verschillende afwegingskaders voor het aangaan en afstoten onderling nog consistent zijn.

Realisatie aangaan en afstoten van deelnemingen

De volgende tabel geeft een overzicht van de ontwikkeling in het aantal deelnemingen sinds 1993.

⁵⁶ Heroverwegingsrapport 1985, Nota Deelnemingenbeleid 2001.

⁵⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 27 638, nr. 3.

Tabel 5.1: Ontwikkeling totaal aantal deelnemingen 1993–2002

Aantal deelnemingen in bezit 1993	45
Aantal nieuwe deelnemingen	+ 19
Twee vennootschappen gesplitst	+ 2
Aantal verkocht/failliet/opgeheven	– 13
Aantal deelnemingen in bezit 2002	53

In vergelijking met de stand eind 1993 is het aantal deelnemingen gegroeid van 45 tot 53, eind 2002. Van de deelnemingen die in 1993 in bezit waren, waren er eind 2002 nog 32 (71%) in bezit. Er zijn sinds 1993 19 nieuwe deelnemingen bijgekomen.

Het afstotingsbeleid kan ook gestalte krijgen door het omlaag brengen van het deelnemingspercentage. Het gecumuleerde deelnemingspercentage⁵⁸ van eind 2002 is echter ten opzichte van eind 1993 met 20% toegenomen. Ook is een toename te zien in het aantal 100% deelnemingen. Eind 2002 bezat de staat achttien 100%-deelnemingen. Eind 1993 waren dit er twaalf. Dat is een toename van 50%.

In 2003 zijn periodieke evaluaties in het kader van afstoting ingesteld. Gelet op de eerste resultaten van deze evaluaties blijkt afstoting in veel gevallen mogelijk. In paragraaf 5.2.2 wordt nader op de evaluaties ingegaan.

Ontwikkelingen in 2005

Het Ministerie van Financiën verwacht dat het aantal deelnemingen in 2005 zal toenemen. Bij de volgende deelnemingen zijn splitsingen in voorbereiding, waardoor het aantal staatsdeelnemingen zal toenemen:

- Nozema NV, splitsing in een masten- en zendbedrijf;
- NV Nederlandse Gasunie, splitsing in een transport en handelsbedrijf.

Verder bestaat de mogelijkheid dat nieuwe deelnemingen ontstaan in het Havenbedrijf Rotterdam⁵⁹ en de projecten Meerstad en Zuidas.

Conclusies

De Algemene Rekenkamer merkt op dat er, behoudens de te volgen procedure bij afstoting, tot voor de verschijning van de nota *Deelnemingenbeleid in 2001*, geen duidelijke initiatieven zijn genomen door de minister van Financiën om het afstotingsbeleid meer gestalte te geven. In 2004 zijn periodieke evaluaties in het kader van afstoting uitgevoerd.

De Algemene Rekenkamer constateert dat er wel belangen worden afgebouwd en deelnemingen verkocht, maar dat de aanwas van nieuwe deelnemingen groter is – en naar verwachting blijft – dan de afname. Ook wanneer het lagere aantal staatsdeelnemingen van het Ministerie van Financiën als maat wordt genomen meent de Algemene Rekenkamer dat de resultaten van het afstotingsbeleid mager zijn te noemen. Ook in 2005 is geen afname van het aantal staatsdeelnemingen te verwachten.

5.2.2 Periodieke evaluaties staatsdeelnemingen

In 1994 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat het aantal en de kwaliteit van de tot dan toe uitgevoerde evaluaties van deelnemingen gering waren. De departementen hadden zich in de periode 1987–1992 maar in beperkte mate afgevraagd of (volledig) aanhouden van hun

⁵⁸ Dit cijfer, het «gecumuleerde aandelenpercentage» genoemd, telt alle percentages bij elkaar op, ongeacht de grootte van de vennootschap of de waarde van het aandelenpakket.

⁵⁹ Per 1 januari 2006 – bij voldoende vraag naar haventerrein op de Maasvlakte 2.

deelnemingen nog steeds wenselijk was. De minister van Financiën deed de toezegging om de staatsdeelnemingen te evalueren, met het oog op afstotingsmogelijkheden. Deze toezegging leidde in de afgelopen jaren wel tot een uitgebreid jaaroverzicht voor de Tweede Kamer, maar er was tot voor kort geen sprake van volledige evaluaties met conclusies over het al dan niet afstoten van deelnemingen.

In de nieuwe nota *Deelnemingenbeleid rijksoverheid* (vastgesteld december 2003) is het voornemen verwoord de staatsdeelnemingen ten minste eenmaal per vijf jaar te evalueren.⁶⁰ Het doel van de evaluaties is volgens het Ministerie van Financiën te onderzoeken of er belemmeringen voor afstoting bestaan. Door het Ministerie van Financiën is in 2004 een evaluatiekader ontwikkeld voor deze evaluaties. De Algemene Rekenkamer constateert dat dit kader gericht is op het vraagstuk van de afstoting en dat andere aspecten van het deelnemingenbeleid daarin niet als apart te evalueren aspecten aan de orde worden gesteld.

Realisatie evaluaties

De minister van Financiën heeft in 2004 zes staatsdeelnemingen geëvalueerd. De rapportages zijn inmiddels aan de Tweede Kamer aangeboden. De minister van EZ heeft de staatsdeelnemingen Energie Beheer Nederland BV (EBN) en de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) in 2004 door een extern bureau laten evalueren.⁶¹ In 1994 was de conclusie dat deze twee deelnemingen niet konden worden afgestoten, omdat het deelnemingen met publieke taken zijn, oftewel beleidsdeelnemingen. Bij de evaluaties van het Ministerie van EZ is de vragenlijst van het Ministerie van Financiën niet gebruikt. Actuele conclusies over al dan niet afstoten zijn dan ook niet getrokken. In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van de resultaten van de evaluaties.

Tabel 5.2: Overzicht evaluaties staatsdeelnemingen in 2004

Deelneming	Afstoten?	Toelichting
1. AVR-Chemie CV	Ja	Aandelenverkoop minderheidsbelang
2. Nederlandse Spoorwegen NV	Nee	Publiek belang
3. DLV Adviesgroep NV	Ja	Aandelenverkoop
4. TenneT BV	Ja	Artikel 93a van de Elektriciteitswet maakt verkoop van het aandelenbelang in Tennet onmogelijk. De minister van EZ stelt de besluitvorming over Tennet uit tot 2007
5. NV Westerscheldetunnel	Ja	
6. Ultra-Centrifuge Nederland NV	?	In behandeling
7. Energie Beheer Nederland BV 100% beleidsdeelneming	?	Evaluatiekader afstoten van de minister van Financiën is niet gebruikt
8. Regionale ontwikkelingsmaatschappijen	?	Evaluatiekader afstoten van de minister van Financiën is niet gebruikt

Het is de bedoeling van de minister van Financiën om ook de deelnemingen die in beheer zijn bij andere departementen periodiek te evalueren met behulp van het evaluatiekader gericht op afstoten.

Conclusies

De Algemene Rekenkamer constateert dat de in 1994 door de minister van Financiën voorgenomen evaluaties van deelnemingen nu hun beslag krijgen. Het evaluatiekader van het Ministerie van Financiën is gericht op het vraagstuk van de afstoting. Andere aspecten van het deelnemingenbeleid, zoals geformuleerd in 2001 in de nota *Deelnemingenbeleid rijksoverheid*, waaronder corporate governance en waardemaximalisatie,

⁶⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 165, nr. 1–2.

⁶¹ Tweede Kamer, 2003–2004, 26 570, nr. 20. In 1994 was de minister van EZ van mening dat EBN en ROM's instrumentele (beleids) deelnemingen zijn die niet voor afstoting in aanmerking komen. Van de overige 9 deelnemingen die de minister van EZ destijds noemde zijn er inmiddels acht verkocht.

worden daarin niet als apart te evalueren onderwerpen aan de orde gesteld.

De evaluaties van staatsdeelnemingen onder beheer van het Ministerie van EZ zijn daarentegen niet gericht op het beantwoorden van de vraag of afstoting mogelijk is. Zowel het evaluatiekader van het Ministerie van Financiën als de evaluaties van het Ministerie van EZ acht de Algemene Rekenkamer te beperkt.

Uit de evaluaties van het Ministerie van Financiën blijkt dat afstoting bij vier van de zes onderzochte staatsdeelnemingen mogelijk is.

5.2.3 Overdracht beheer

Doelstelling van het deelnemingenbeleid is overdracht van het beheer (aandeelhouderschap) van het vakdepartement naar het Ministerie van Financiën. Daarmee is gekozen voor de scheiding van verantwoordelijkheden voor de staatsdeelnemingen. Het aandeelhouderschap van de staat wordt zoveel mogelijk geconcentreerd bij het Ministerie van Financiën, terwijl het beleid bij het vakdepartement blijft. Een gevolg van deze organisatorische scheiding tussen publieke verantwoordelijkheid en het beheer (aandeelhouderschap) is dat de ministeriële verantwoordelijkheid ter zake wordt verlegd. De minister van Financiën wordt verantwoordelijk voor een adequate invulling van het aandeelhouderschap. Aandeelhoudersbesluiten die onverhoopt raken aan het publieke belang worden afgestemd met de desbetreffende minister of ministers. De overdracht van aandeelhouderschap laat de borging van publieke belangen dan ook onverlet.

Een uitzondering voor de overdracht naar het Ministerie van Financiën wordt gemaakt voor «beleidsdeelnemingen». Voor deze deelnemingen, waarvan de organisatie en monitoring gelijkenis vertonen met die van agentschappen en zelfstandige bestuursorganen, kan blijvend aandeelhouderschap van het vakdepartement in de rede liggen.⁶²

De inrichting als vennootschap voor deze organisaties ligt volgens de minister van Financiën tegenwoordig minder voor de hand, omdat kennelijk de publieke taken relevant zijn en minder het karakter van de rechtsvorm.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de omschrijving van beleidsdeelnemingen als «instrument voor de uitvoering van overheidsbeleid», «instrumentele deelnemingen»⁶³ en als «semi-publieke deelneming» veel ruimte voor verschillende interpretaties laat.

Realisatie overdracht

De stand van zaken van overdracht van deelnemingen van vakministers aan het Ministerie van Financiën is weergegeven in onderstaande tabel. Volledigheidshalve is ook het aantal deelnemingen per vakdepartement in 1993 vermeld.

⁶² Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 165, nr. 213.

⁶³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 785, pagina 143.

Tabel 5.3: ontwikkeling van aantal deelnemingen per ministerie in 1993, 2002 en 2003 en overdracht naar Ministerie van Financiën

Ministerie	1993	2002	2003	overgedragen
Financiën	10	12	25	+ 14 ¹
VenW	9	9	6	- 3
Defensie	1	1	1	0
EZ	19	17	11	- 5
LNV	1	1	0	- 1
BZK	2	10	8	- 2
VROM	2	2	0	- 2
OCW	1	1	1	0
Totaal	45	53	52	

¹ De staatsdeelneming in Kliq was niet vermeld op enige saldibalans. Inmiddels is Kliq onder beheer van het Ministerie van Financiën gekomen. Kliq is wel begrepen in het aantal van 14.

Uit de door de Algemene Rekenkamer gehouden inventarisatie blijkt dat van de deelnemingen die eind 2002 nog niet onder beheer van het Ministerie van Financiën stonden, er eind 2003 veertien waren overgedragen. Inmiddels is ultimo 2004 ongeveer de helft van het totaal aantal deelnemingen onder het beheer van het Ministerie van Financiën gekomen.

Voorzover sprake is van een voornemen tot verkoop of omzetting van deelnemingen op korte termijn, is het doelmatig dat het beheer niet meer wordt overgedragen. Echter, in de gevallen waarbij een langere periode voor de verkoop nodig is, verdient het niet overdragen heroverweging. De overdracht van het beheer van de deelnemingen van het Ministerie van BZK aan het Ministerie van Financiën kan bovendien de beheerskosten van deze deelnemingen doen afnemen. Het beheer is thans door het ministerie uitbesteed aan een private bank.

Conclusies

De overdracht van het beheer van vakdepartementen aan het Ministerie van Financiën is in eerste instantie daadkrachtig opgepakt en uitgevoerd. Het overdrachtsprotocol waarborgt een ordelijk verloop van de overdracht en geeft kaders voor de samenwerking tussen het Ministerie van Financiën en de vakminister. Evenwel blijkt dat ongeveer de helft van de staatsdeelnemingen nog in beheer is bij andere vakdepartementen. Als mogelijke belemmering voor overdracht is genoemd dat sprake is van een beleidsdeelneming, waarin het publieke karakter de boventoon voert. Het verschil tussen een gewone deelneming en een beleidsdeelneming is echter niet altijd duidelijk. Als het aandeelhouderschap bij een beleidsdeelneming zodanig is verweven met de publieke taak dat overdracht van het beheer (aandeelhouderschap) aan het Ministerie van Financiën niet mogelijk is, dient dit uit de periodieke evaluatie te blijken.

5.2.4 Waardemaximalisatie

Doelstelling van het deelnemingenbeleid is waardemaximalisatie van het aandeel van de staat. Aspecten van waardemaximalisatie zijn volgens de Algemene Rekenkamer de ontvangen dividenden, koerswinst of -verlies, voor zover de onderneming een beursnotering heeft, de ondernemingswaarde en het saldo van subsidies, stortingen en ontvangsten. Het Ministerie van Financiën verwacht van deelnemingen een marktconform rendement. Dit rendement verschilt per staatsdeelneming, maar dient op logische wijze samen te hangen met het risicoprofiel van de

deelneming. Dit impliceert volgens de minister van Financiën een absoluut rendement op staatsobligaties plus een risicopremie van een procent of drie. Volgens de minister komt dat neer op het streven naar een rendement van minimaal 7% op het geïnvesteerde vermogen.⁶⁴ Met de besturen van enkele staatsdeelnemingen zijn in 2003 afspraken gemaakt over het gewenste minimumrendement.⁶⁵

Realisatie waardemaximalisatie

In 2002 ontving de staat in totaal 1,9 miljard aan dividenden en andere ontvangsten. Dit bedrag is inclusief de ontvangsten van deelneming Energie Beheer Nederland van 1,2 miljard uit aardgasbaten en een dividend van 434 miljoen van De Nederlandsche Bank. In 2003 ontving de staat 1,3 miljard, inclusief aardgasbaten. De Nederlandsche Bank keerde in 2003 geen dividend uit.

Volgens het Ministerie van Financiën is ook de gemiddelde *pay-outratio* een goede maatstaf om inzicht te krijgen in het rendement van een staatsdeelneming. De *pay-outratio* is het percentage van de gemiddelde winst die door de deelnemingen wordt uitgekeerd. Een vergelijking van uitgekeerde dividendbedragen is volgens het ministerie minder zinvol, omdat de totale dividenduitkeringen afhankelijk zijn van de economische situatie. Bovendien zijn juist de bedrijven waar winst werd gemaakt inmiddels geheel of gedeeltelijk verkocht.

Het berekenen van het rendement van staatsdeelnemingen is niet eenvoudig, met name als de deelneming niet beursgenoteerd is. Dat komt onder meer door het vraagstuk van de verkrijgingsprijs. Die is bijvoorbeeld bij het Nederlands Omroepbedrijf (NOB) op 0,0 gesteld. Evenwel het NOB is jarenlang ontvanger van subsidies en bijdragen geweest.

De Algemene Rekenkamer berekende het dividendrendement van de staatsdeelnemingen. Hiertoe zijn de dividendontvangsten afgezet tegen de verkrijgingsprijs van de deelnemingen, in veel gevallen de nominale waarde.

In 2002 behaalden tien van de 53 deelnemingen een dividendrendement van 7% of hoger. Driekwart van de deelnemingen keerden in 2002 geen dividend uit.

In vergelijking met 1993 keerden de staatsdeelnemingen in 2002 63% minder dividend uit. Het aantal uitkerende vennootschappen nam af van 15 naar 14.

Conclusies

Voor het beleidsdoel waardemaximalisatie van deelnemingen heeft de minister van Financiën een norm geformuleerd van 7% rendement op het geïnvesteerde vermogen.

Het Jaarverslag 2003 geeft wel het totaal aan ontvangen dividenden en de *pay-outratio*, dividend als percentage van de nettowinst, per deelneming. Maar uit een oogpunt van vermogensbeheer zou ook inzicht in het rendement van een deelneming over meerdere jaren moeten worden verkregen, conform het winstkarakter van de deelneming in een kapitaalvennootschap.

In de praktijk van het vermogensbeheer is er nog weinig aandacht voor het halen van de norm van 7% op het geïnvesteerde vermogen per deelneming.

⁶⁴ Genoemde 7% rendement op het geïnvesteerd vermogen is nominaal na belastingen en betreft een minimum, tenzij dat door de wijze van bekostiging onlogisch is.

⁶⁵ *Jaarverslag 2003*, Beheer staatsdeelnemingen.

5.2.5 Corporate governance

In de nota Deelnemingenbeleid is vastgelegd dat het Ministerie van Financiën de corporate governance bij de staatsdeelnemingen verder zal verbeteren, met name voor de ondernemingen waar de staat de enige of de grootste aandeelhouder is. Hierbij zal de implementatie van de Code van de commissie Tabaksblat een rol spelen.⁶⁶ Deze Nederlandse corporate governance code is in beginsel van toepassing op beursgenoteerde vennootschappen, ook die waarvan de staat aandelen bezit.⁶⁷ Ook voor de niet-beursgenoteerde staatsdeelnemingen gaat deze code gelden. Daardoor kan de staat zijn belangen als aandeelhouder beter behartigen.⁶⁸

Het deelnemingenbeleid gaat uit van een consequente benadering van organisaties die als kapitaalvennootschap zijn vormgegeven. De code van de commissie-Tabaksblat biedt voor niet beursgenoteerde staatsdeelnemingen een goed houvast.⁶⁹

Deze code bevat *best practices* die betrekking hebben op de bezoldiging van bestuurders en de samenstelling en werkwijze van de raad van commissarissen. Zo moet vanaf 2004 de bezoldiging van de bestuurders openbaar worden gemaakt in de jaarrekening. De commissie Tabaksblat beveelt de aandeelhouder aan zich actiever op te stellen.

Activiteiten ter verbetering corporate governance

Het Ministerie van Financiën zal de besturen van de staatsdeelnemingen vragen in het jaarverslag te vermelden wat het bestuur heeft gedaan aan het verbeteren van de corporate governance van de onderneming. Dit kan een belangrijk onderdeel zijn in het beheer van de staatsdeelnemingen en handvatten bieden voor bijvoorbeeld het optreden door de staat als aandeelhouder op de aandeelhoudersvergaderingen.

Het Ministerie van Economische Zaken is in augustus 2003 begonnen met een inventarisatie van de commissariaten van bestuurders en commissariaten van de staatsdeelnemingen waarvan het Ministerie van EZ voor de staat het aandeelhouderschap voert.⁷⁰ Deze *update* was bedoeld om de Code Tabaksblat te kunnen toepassen.

Overheidscommissarissen

Het benoemen van commissarissen is een van de onderdelen van corporate governance. In 1994 zette de Algemene Rekenkamer vraagtekens bij de moeilijke positie waarin een overheidscommissaris zich bevond bij de afweging van het publieke belang tegenover het ondernemingsbelang.⁷¹ Het was toen gebruikelijk dat een hoge ambtenaar van het vakdepartement werd benoemd in de raad van commissarissen van een staatsdeelneming. Gelet op het risico van belangenverstrengeling van de overheidscommissaris beval de Algemene Rekenkamer aan een strikte functiescheiding tussen de overheidscommissaris en de beleidsdirectie door te voeren. De ministers deden naar aanleiding van het rapport destijds geen toezeggingen, omdat zij de problemen die de Algemene Rekenkamer signaleerde, niet onderschreven.

Inmiddels is er in 2001 een nieuw beleid vastgesteld. Het potentiële spanningsveld tussen het bedrijfsbelang dat de commissaris op grond van de wet dient en het publiek belang was reden om voortaan geen ambtenaren meer als commissaris bij staatsdeelnemingen te benoemen. De functie van overheidscommissaris zal worden vervuld door externe personen die geen functie binnen het overheidsapparaat uitoefenen. Dit kunnen personen uit het bedrijfsleven zijn, of mensen die eerder binnen de (rijks)overheid werkzaam waren, dan wel gepensioneerde ambtenaren.

⁶⁶ Staatscourant 27 december 2004, nr. 250/ pagina 35 e.v.

⁶⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 449 over Nederlandse corporate governance code (Tabaksblat code).

⁶⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 hoofdstuk IXB, nr. 2 pagina 18.

⁶⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 165, nr. 15.

⁷⁰ Brief EZ: update, 25 augustus 2003, O/B 3044986.

⁷¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 785, nrs 1–2.

De staat wil geen bevoorrechte positie meer innemen ten opzichte van private aandeelhouders en derhalve zijn de wettelijke mogelijkheden om overheidscommissarissen te benoemen uit het Burgerlijk Wetboek geschrapt.⁷²

Het kabinet wil ten aanzien van één categorie vennootschappen op de bovenstaande beleidslijn een uitzondering maken. Dit betreft beleidsdeelnemingen in vennootschappen waarop het structuurregime⁷³ niet van toepassing is en waarin primair vanuit een publiek belang wordt deelgenomen en die zonder inbreng van deskundigheid van een ambtenaar als overheidscommissaris niet adequaat zouden kunnen functioneren.

De ambtenaar-commissarissen bij staatsdeelnemingen zijn volgens de minister van Financiën inmiddels nagenoeg allemaal teruggetrokken. Voor zover de staat in zijn gewone rol als aandeelhouder nieuwe commissarissen benoemt, gaat het om niet-ambtenaren.

Conclusies

De Algemene Rekenkamer constateert dat de Ministeries van Financiën en van EZ zijn begonnen met activiteiten ter verbetering van de corporate governance bij staatsdeelnemingen. De minister van Financiën levert een concrete invulling, zoals het bespreekbaar maken van het beloningsbeleid van het bestuur tijdens bezoeken aan aandeelhoudersvergaderingen. De Algemene Rekenkamer constateert tevens dat met het huidige beleid het in 1994 door haar gesignaleerde spanningsveld tussen verschillende rollen van overheidscommissarissen en beleidsdirecties is opgelost.

5.3 Beheer

De Algemene Rekenkamer onderzocht de ordelijkheid en controleerbaarheid van het beheer van staatsdeelnemingen door de Ministeries van Financiën, VenW, EZ en BZK. Het beheer kent verschillende invalshoeken, zoals het dossierbeheer door vakdepartementen, het financieel en het vermogensbeheer. Bij het dossierbeheer gaat het erom dat duidelijk moet zijn welke stukken het dossier moet bevatten en dat het dossier actueel en betrouwbaar is. Bovendien moet het dossier controleerbaar zijn. Bij het onderzoek is nagegaan of uit de dossiers bleek dat vakdepartementen een bijdrage leveren aan de beleidsdoelen, te weten overdracht van het beheer aan de minister van Financiën, afstoting, waardemaximalisatie en corporate governance.

Beheer door Ministerie van Financiën

Het beheer van staatsdeelnemingen wordt binnen het Ministerie van Financiën uitgevoerd door de directie Financieringen (DF), afdeling Privatisering en Participatie (APPA). Deze gespecialiseerde afdeling houdt zich bezig met de oprichting en acquisitie van staatsdeelnemingen, de *governance* en het privatiseren van bedrijven, met ondernemingsfinanciering en met veilingen. DF wordt ook wel de investmentbank van de overheid genoemd. APPA is verantwoordelijk voor het aangaan, beheer en afstoten van deelnemingen.

Het Handboek AO van DF is in 2004 herzien.⁷⁴ Er is een beschrijving (opzet) van de organisatie, taken en verantwoordelijkheden opgenomen. De belangrijkste procedures zijn vermeld, zoals de voorbereiding van de begroting en de uitvoeringsprocedures bij het kopen/verkopen van deelnemingen, het bijwonen van de aandeelhoudersvergaderingen, het verkrijgen van dividend, de benoeming van commissarissen, de meldingen zeggenschap en de dividenden.

Het handboek is uitgewerkt in nota's, waarin de beleidsuitgangspunten

⁷² Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 22 064, nr. 5.

⁷³ Het structuurregime verplicht grote ondernemingen die aan bepaalde criteria voldoen (meer dan dertien miljoen euro aan eigen vermogen, meer dan honderd werknemers in Nederland en het hebben van een ondernemingsraad) tot de instelling van een raad van commissarissen. De raad van commissarissen houdt onafhankelijk toezicht op het bestuur van de onderneming. De raad benoemt en ontslaat de bestuurders, stelt de jaarrekening van de onderneming vast en dient alle strategische besluiten goed te keuren. Werknemers mogen een derde van de commissarissen voordragen. Zie voor recente wijziging van het structuurregime: Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 179. De commissie-Tabaksblat adviseerde bij de presentatie van haar code om de verplichting tot het hebben van een structuurregime af te schaffen.

⁷⁴ AO Handboek, Directie Financieringen versie 2004.

van het Ministerie van Financiën staan. Het betreft het ontwikkelen en vastleggen van *best practices* op het gebied van de beloning van bestuurders, samenstelling en werkwijze van de raad van commissarissen, inrichting van de statuten, het voorbereiden van en optreden op de algemene vergaderingen van aandeelhouders, het formuleren van een visie op het dividendbeleid, het beoordelen van periodieke financiële rapportages en het inhuren van adviseurs.

Directie Financieringen evalueert de projecten, zoals de fusie tussen KLM en Air France of de aankoop of afstoting van een deelneming. Deze projectevaluaties staan los van de periodieke evaluaties van de deelnemingen die in § 5.2.2 zijn behandeld.

De deelnemingsdossiers van het Ministerie van Financiën zijn ordelijk en controleerbaar.

Beheer door Ministerie van VenW

Het elektronisch dossier over de staatsdeelnemingen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is ordelijk en controleerbaar. De Algemene Rekenkamer stelde vast dat via het digitale archief correspondentie, verslagen van aandeelhoudersvergaderingen en contracten met betrekking tot de regionale luchthavens toegankelijk zijn. De minister van VenW levert met de verkoop van deelnemingen in regionale luchtvaartterreinen een bijdrage aan het afstotingsbeleid.

Beheer door Ministerie van EZ

De Algemene Rekenkamer onderzocht bij het Ministerie van EZ de dossiers van de Gasunie en van de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij. De dossiers van de staatsdeelnemingen die in beheer zijn bij het Ministerie van EZ zijn ordelijk, maar niet controleerbaar, omdat de dossiers niet actueel zijn.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de minister van EZ met deze twee deelnemingen geen bijdrage levert aan het beleidsdoel overdracht van beheer aan de minister van Financiën en evenmin aan het beleidsdoel afstoting. Het is de vraag of deze deelnemingen zijn aan te merken als typische beleidsdeelnemingen, die niet in aanmerking komen voor afstoting en/of waarvan beleid en het aandeelhouderschap niet zijn te scheiden. Deze vraag dient in de periodieke evaluaties te worden beantwoord.

Beheer door Ministerie van BZK

Deelnemingen en participaties van het Ministerie van BZK zijn ondergebracht in de Nederlandse Participatie Maatschappij voor de Nederlandse Antillen NV (NPMNA). Deze NV brengt jaarlijks verslag uit aan de minister van BZK. Het beheer van de participatiemaatschappij en de onderliggende deelnemingen is uitbesteed aan NIB Capital te Den Haag. De beheersvergoeding van NIB Capital bedraagt tussen de € 250 000 en € 360 000 per jaar.

De minister van BZK beoogt afstoting van alle deelnemingen en opheffing van de participatiemaatschappij. Daartoe formuleerde hij in 2003 een exitstrategie.⁷⁵ Inmiddels voert de minister overleg met Aruba over de verkoop van één deelneming.

De inventarisatie van de deelnemingen in de saldibalans van Koninkrijksrelaties stemt niet overeen met de lijst van deelnemingen zoals opgenomen in het jaarverslag van de NPMNA. De minister van BZK levert met deze deelnemingen nog geen bijdrage aan het beleidsdoel om het beheer

⁷⁵ Exitstrategie NPMNA, nota 21 mei 2003 (KR 2003 54483).

over te dragen aan de minister van Financiën en een zeer beperkte bijdrage aan het afstotingsbeleid. Niet duidelijk is op welke termijn afstoting wordt voorzien. Als afstoting van de deelnemingen niet op korte termijn mogelijk is dient BZK na te gaan of overdracht van het beheer aan de minister van Financiën mogelijk is.

Conclusies

Het Ministerie van Financiën heeft een gespecialiseerde afdeling voor het beheer van haar deelnemingen. Er is voldoende aandacht voor het verbeteren van de corporate governance en het uitvoeren van de aandeelhoudersrechten bij staatsdeelnemingen. Het dossierbeheer bij het Ministerie van Financiën is goed, namelijk ordelijk en controleerbaar. De bijdragen van vakdepartementen aan het bereiken van de beleidsdoelen, zoals afstoting, overdracht, waardemaximalisatie en corporate governance, is veelal beperkt. Het dossierbeheer bij vakdepartementen is wel op orde.

Het Ministerie van BZK heeft het beheer van haar deelnemingen tegen kosten uitbesteed aan een private bank. Als afstoting van de deelnemingen niet op korte termijn mogelijk is dient BZK na te gaan of overdracht van het beheer aan de minister van Financiën mogelijk is.

5.4 Coördinatie Ministerie van Financiën

De Algemene Rekenkamer concludeerde in 1994 onder meer dat de minister van Financiën zijn coördinerende rol kon verbeteren. Naar aanleiding van dit onderzoek stelde de toenmalige minister van Financiën dat zijn ministerie voor het verkrijgen van betrokkenheid en het vervullen van een coördinerende rol mede afhankelijk is van de beherende vakdepartementen die ter zake primair verantwoordelijk zijn. De minister van Financiën zou nadere invulling geven aan zijn coördinerende rol.⁷⁶

In het huidige onderzoek constateerde de Algemene Rekenkamer dat het Ministerie van Financiën geen richtlijnen voor het beheer heeft verspreid aan de andere ministeries met deelnemingen. Ook heeft de Algemene Rekenkamer niet geconstateerd dat handleidingen of hulpmiddelen als het evaluatiekader naar de andere ministeries zijn gestuurd zodat zij die kunnen gebruiken om hun deelnemingenbeheer te verbeteren. De Algemene Rekenkamer constateert dat het Ministerie van Financiën wel een bijdrage levert aan het verbeteren van de corporate governance bij de eigen staatsdeelnemingen, maar heeft geen aanwijzingen gevonden waaruit blijkt dat het Ministerie van Financiën dit ook bij de andere ministeries op de agenda probeert te krijgen.

Volgens het Ministerie van Financiën zijn er geen in de wet vastgelegde taken ten aanzien van de coördinatie van het beheer en kan het Ministerie van Financiën geen dwingende richtlijnen geven. De coördinerende activiteiten van het ministerie blijken uit het opstellen van het deelnemingenbeleid en het evalueren van deelnemingen, ook als die in beheer zijn bij andere departementen

Conclusies

Gegeven het feit dat bijna de helft van het totaal aantal deelnemingen nog niet in beheer bij Financiën is, constateert de Algemene Rekenkamer dat coördinatie door het Ministerie van Financiën nodig blijft, of dat de overdracht van deelnemingen met kracht dient te worden voortgezet. De minister van Financiën heeft vooralsnog geen richtlijnen voor het beheer van deelnemingen die (nog) niet zijn overgedragen gegeven en

⁷⁶ Juniverslag 1994, Tweede Kamer 23 785, nrs. 1-2.

verstrekt ook geen handleidingen of hulpmiddelen, zoals het evaluatiekader, aan andere vakdepartementen die deelnemingen beheren.

5.5 Informatievoorziening Tweede Kamer

De Algemene Rekenkamer onderzocht of de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over deelnemingen in de begrotingen 2004 en jaarverslagen 2002 voldoet aan de daarvoor geldende regels en of deze voor het overige waarheidsgetrouw en toereikend is. Een overzicht van de toetspunten en bevindingen per ministerie is opgenomen in bijlage 5. Naast de informatie via de begrotingen en jaarverslagen ontvangt de Tweede Kamer sinds 1985 ook jaarlijks informatie over het aantal deelnemingen in het «Overzicht staatsdeelnemingen».⁷⁷ Sinds 2003 is het jaarverslag *Beheer staatsdeelnemingen* hiervoor in de plaats gekomen. De Tweede Kamer ontvangt verder informatie in kamerstukken over aan- en verkopen en over ontwikkelingen in de (publieke) taken van de beleidsdeelnemingen.

Begrotingen en jaarverslagen

Er zijn weinig regels voor de weergave van deelnemingen in de departementale begrotingen en jaarverslagen (incl. saldibalansen). De meeste regelgeving heeft betrekking op de saldibalans (onderdeel van het jaarverslag). Voor begrotingen is de regelgeving bewust beperkt door een herziening van de rijksbegrotingsvoorschriften.

De in de departementale jaarverslagen (incl. saldibalansen) 2002 opgenomen informatie over deelnemingen voldoet bij nagenoeg alle ministeries met deelnemingen niet geheel aan alle eisen van weten regelgeving. Het betreft overigens punten, die geen afbreuk doen aan het beeld dat de begroting en het jaarverslag als geheel oproept. De gedetailleerde eisen die de regelgeving stelt aan saldibalansen zullen volgens het Ministerie van Financiën verdwijnen.

Bij vrijwel elk ministerie is de inzichtelijkheid van de toelichting op deelnemingen in de begroting 2004 en het jaarverslag 2002 (saldibalans) op punten voor verbetering vatbaar. Dit betreft bijvoorbeeld de toelichting van risico's, waarderingsgrondslagen, bijzondere mutaties en het verloop van de post.

De informatie over deelnemingen in Miljoenennota en Financieel Jaarverslag van het Rijk vormt een nuttige aanvulling op de informatie in de departementale jaarverslagen (saldibalans) en begrotingen. Met name de informatie in de staatsbalans is opvallend uitgebreid, vergeleken bij de summier informatie in de overige begrotingen en jaarverslagen. In de staatsbalans is één relatief uitgebreid toegelichte tabel *aandelen en overige deelnemingen* opgenomen. Het *Jaarverslag van het Rijk* bevat verder informatie over het totaalbedrag aan deelnemingen in de bijlage Saldibalans van het Rijk, zonder toelichting. Aan de voorschriften voor de saldibalans wordt niet in alle gevallen voldaan.

De mate van waarheidsgetrouwheid van het inzicht kon door de Algemene Rekenkamer bij vijf van de zeven jaarverslagen (saldibalans) in positieve zin worden vastgesteld. In 2003 ontbraken enkele staatsdeelnemingen op de saldibalansen van vakdepartementen. Dat was soms het gevolg van de overdracht van het beheer aan de minister van Financiën. In het overdrachtsprotocol zijn geen afspraken gemaakt over de verwerking in de saldibalans.

⁷⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 28 165, nr 16.

De toereikendheid van het inzicht in de jaarverslagen varieert. Bij de meeste jaarverslagen kan het inzicht verbeteren door met name in de toelichting aandacht te geven aan het verloop, de werkelijke (actuele) waarde, risico's en overdracht van het beheer.

Geconstateerd wordt dat de wijze waarop de Ministeries van BZK en Financiën de middellijke deelnemingen NPMNA in de saldibalans opnemen, verschilt. Het Ministerie van BZK neemt ze apart op en het Ministerie van Financiën neemt ze niet op in de Saldibalans van het Rijk.

Jaarverslag beheer staatsdeelnemingen

Naast enkele financiële kengetallen van de staatsdeelnemingen gaat het Jaarverslag beheer staatsdeelnemingen in op de door het Ministerie van Financiën geformuleerde doelstellingen ten aanzien van het beheer van de staatsdeelnemingen en de belangrijkste ontwikkelingen in 2003 en eerste helft van 2004. Ook beantwoordt het een aantal veelgestelde vragen over deelnemingen van de staat. Verder geeft het jaarverslag informatie over bestuurders en commissarissen.

Conclusies

De informatievoorziening aan de Tweede Kamer over deelnemingen is op orde. Naast beleidsstukken over aangaan en afstoten van staatsdeelnemingen publiceert de minister van Financiën jaarlijks een overzicht van alle staatsdeelnemingen, inclusief relevante ratio's. De saldibalansen en de staatsbalans zijn volgens de Algemene Rekenkamer een belangrijk hulpmiddel voor het financieel beheer van de rijksoverheid. Met de saldibalansen wordt aan de Tweede Kamer een beeld gegeven van de activa aan het einde van het jaar. Met behulp van de staatsbalans krijgt men inzicht in de actuele waarde van de beursgenoteerde staatsdeelnemingen. In 2003 ontbraken enkele staatsdeelnemingen op de saldibalansen van vakdepartementen. Dat was soms het gevolg van de overdracht van het beheer aan de minister van Financiën. In het overdrachtsprotocol zijn geen afspraken gemaakt over de verwerking in de saldibalans. De wijze waarop middellijke deelnemingen door de Ministeries van BZK en Financiën worden opgenomen verschilt.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Algemeen beleid

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het Rijk geen algemeen afwegingskader heeft voor de inzet van financiële instrumenten, zoals garanties, leningen, deelnemingen en subsidies. Zij deed in het rapport *Garanties van het Rijk* in 1998 de aanbeveling te komen tot een dergelijk kader.⁷⁸ De minister vond dat toen een aantrekkelijke gedachte maar niet haalbaar, omdat de zich voordoende beleidssituaties teveel van elkaar verschillen. Het standpunt van het Ministerie van Financiën is nog onveranderd. De Algemene Rekenkamer heeft daar begrip voor, maar vindt de situatie toch onbevredigend. Zij beveelt de ministers aan de keuze van (financiële) instrumenten in beleidsvoorstellen meer expliciet te beargumenteren en deze keuze ook onderwerp te laten zijn van (ex post) beleidsevaluaties. Op grond van de aldus opgedane kennis kan mogelijk op termijn tot de ontwikkeling van een afwegingskader worden gekomen. De in dit rapport bepleite verdere explicitering van het beleid op het gebied van de afzonderlijk instrumenten kan daaraan tevens een bijdrage leveren.

6.2 Garanties en leningen

De Algemene Rekenkamer concludeert dat rijksbreed beleid op het terrein van leningen en garanties afzonderlijk nog onvoldoende is ontwikkeld. Ook het (financieel) beheer, het toezicht en de controle schieten bij garanties en leningen op onderdelen tekort. De informatievoorziening aan de Tweede Kamer over met name risico's kan beter. Naar aanleiding van de Rekenkamerrapporten *Garanties van het Rijk* (1998) en *Beheer van leningen door de Rijksoverheid*⁷⁹ (1995) deed de minister van Financiën een aantal toezeggingen om het beleid en beheer alsmede de informatievoorziening aan de Tweede Kamer te verbeteren. De minister kwam deze toezeggingen ten dele na.

Omvang en kenmerken

De inventarisatie van gegevens over uitstaande garanties en leningen was bij veel ministeries een tijdrovend proces. Dit ondanks het feit dat de gevraagde gegevens volgens de rijksvoorschriften in de administraties zouden moeten zijn opgenomen. Het heeft uiteindelijk geresulteerd in een (per ministerie) verschillende mate van (in)completeitheid van de geleverde informatie over omvang en kenmerken van garanties en leningen. Er is ook enige onzekerheid over de volledigheid en juistheid van de geïnventariseerde aantallen en hun financieel belang. Dit is onder meer het gevolg van verschillen in gehanteerde definities, onzekerheid over oude gevallen en mogelijke tekortkomingen in departementale administraties en het toezicht daarop.

Beleid garanties

De Algemene Rekenkamer concludeert dat voor (markt)garanties in 1985 rijksbrede beleidsuitgangspunten zijn geformuleerd, die nog steeds geldig zijn: risicodeling met de intermediair, kostendekkendheid en terughoudend gebruik van het instrument. In de reactie op het Rekenkamerrapport *Garanties van het Rijk (1998)* zegde de minister van Financiën aan de Tweede Kamer toe dat zou worden nagegaan of via een handleiding voor garantieverlening de van belang zijnde uitgangspunten en criteria overzichtelijk en handzaam in de rijksdienst kunnen worden uitgedragen.

⁷⁸ *Garanties van het Rijk*, Tweede Kamer 1997–1998, 25 945, pagina 7.

⁷⁹ *Beheer van leningen door de Rijksoverheid*, Decemberverslag 1995, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 555, pagina 55 e.v.

De Algemene Rekenkamer constateert dat een dergelijke handleiding niet is ontwikkeld.

Hoewel het uitstaand risico van garanties sinds 1994 is afgenomen kon terughoudend gebruik van het instrument garanties vanwege gebrek aan operationalisatie van dit uitgangspunt niet worden vastgesteld. Het inzicht in de kostendekkendheid van de garanties kan worden verbeterd. De meeste garanties (90%) brachten in 2002 overigens geen uitgaven met zich mee. Bij de drie nader onderzochte garantieregelingen zijn de geformuleerde beleidsdoelen moeilijk toetsbaar.

Beleid leningen

Naar aanleiding van de rapportage over leningen⁸⁰ van de Algemene Rekenkamer deed de minister van Financiën de toezegging de ontwikkeling van een leningenbeleid te zullen overwegen. Daarmee zou volgens hem bewerkstelligd worden dat een bewuste keuze wordt gemaakt uit de mogelijke leningvoorwaarden (vergelijk subsidiebeleid). De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat er door het Ministerie van Financiën noch door de vakdepartementen een leningenbeleid is ontwikkeld. Geconstateerd wordt dat de praktijk van het verstrekken van leningen een zeer divers beeld vertoont, onder meer voor wat betreft de gehanteerde rente en aflossingsmethodiek. Het totaalbedrag aan uitstaande leningen is sinds 1994 sterk toegenomen.

Aanbevelingen beleid

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Financiën aan het *garantiebeleid* verder te expliciteren en de uitvoering daarvan te monitoren. Tevens beveelt zij de minister van Financiën aan een leningenbeleid te formuleren en daarin met name aandacht te besteden aan de te hanteren aflossingsmethodiek en rentepercentages. Alle ministers wordt aanbevolen toe te zien op de formulering van toetsbare doelen voor garanties en leningen.

Financieel beheer

De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) hanteert geen specifiek toezichtbeleid ten aanzien van het financieel beheer van garanties en leningen. Er is sprake van ad hoc aandacht voor deze instrumenten in het kader van het algemeen begrotingstoezicht. In de reactie op het Rekenkamerrapport *Garanties van het Rijk* deed de minister van Financiën de toezegging om in de VT-brieven⁸¹ van de IRF een standaardpassage op te nemen over garanties. De minister van Financiën kwam deze toezegging ten dele na.

Ook de directies FEZ van de ministeries hebben geen specifiek toezichtbeleid voor garanties en leningen. De directies FEZ houden niet in alle gevallen voldoende toezicht op de deeladministraties en/of steunen daarvoor volledig op de (beperkte) controles van de AD. Voor wat betreft het toezicht op het aangaan van nieuwe garanties en leningen kan er in opzet een zekere waarborg bestaan in de procedure dat deze moeten worden geautoriseerd door de directeur FEZ. Bij drie ministeries (EZ, LNV en Defensie) bestaat een dergelijke procedure voor garanties.

De aandacht van AD's van de ministeries voor de controle van relevante aspecten van het financieel beheer van garanties en leningen is over het algemeen beperkt. Dit geldt ook voor ministeries waarbij garanties een relatief groot financieel belang vertegenwoordigen. Niet altijd zijn planningsmemoranda en controleplannen in voldoende mate uitgewerkt voor de controle van garanties en leningen. Blijkens de casuonderzoeken is ook de uitwerking van het reviewbeleid een punt van aandacht voor de

⁸⁰ Zie Tweede Kamer 1995–1996, 24 555, pagina 55.

⁸¹ Voorafgaand Toezicht IRF.

AD's bij de controle van garanties en leningen. Garanties en leningen krijgen met name aandacht in de controle van de saldibalans. Het achterwege laten van deze controle – die recent ter discussie stond – zou het risico met zich mee kunnen brengen dat garanties en leningen minder aandacht zouden krijgen bij de controle door de AD.

De deeladministraties voor garanties en leningen vertonen tekortkomingen bij de voor dit aspect nader onderzochte Ministeries van VROM, EZ, LNV en VenW. De tekortkomingen betroffen met name het niet, of onvoldoende toegankelijk, controleerbaar en ordelijk vastleggen van voorgeschreven gegevens in de deeladministraties.

Het financieel beheer van drie garantieregelingen is nader onderzocht. Het financieel beheer van de Exportkredietverzekering (Financiën) en Borgstelling MKB (EZ), beide regelingen met een zeer aanzienlijk financieel belang, is ordelijk en controleerbaar. Het financieel beheer van de garantieregeling procesrisico's faillissementscuratoren (Justitie) vertoont ernstige tekortkomingen. Deze zijn door het Ministerie van Justitie gesignaleerd en recent is een plan van aanpak opgesteld ter verbetering. De casus illustreert het belang om ook de relatief kleinere garantieregelingen periodiek aan een controle te onderwerpen.

Aanbevelingen financieel beheer

De Algemene Rekenkamer constateert dat diverse ministeries naar aanleiding van haar onderzoek meer aandacht zijn gaan besteden aan de administratie en het beheer van garanties en acties hebben ondernomen om zaken te verbeteren. Zij acht het wenselijk dat deze verbeteringen een rijksbreed en structureel karakter krijgen. In dat kader beveelt zij aan dat *alle* ministeries een procedure vaststellen waarin is vastgelegd dat elke *nieuwe* garantie en lening (individuele of regeling) dient te worden geautoriseerd door de directeur FEZ. Over deze procedure dient binnen het ministerie, maar ook daarbuiten (vanwege de externe werking) gecommuniceerd te worden.

De Algemene Rekenkamer beveelt tevens aan dat verantwoordelijke beleidsafdelingen zorg dragen voor toegankelijke (deel)administraties, die de informatie bevatten die voor het beheer van garanties en leningen noodzakelijk is. De directies FEZ dienen ook scherper toezicht te houden op deze deeladministraties. De Algemene Rekenkamer beveelt in dat kader aan dat elk ministerie (directie FEZ) periodiek een inventarisatie maakt van garanties en leningen, de relevante kenmerken ervan en de met deze instrumenten samenhangende risico's. Daarbij kan worden voortgebouwd op de door de Algemene Rekenkamer, in samenwerking met de ministeries, uitgevoerde inventarisatie.

Aan de minister van Financiën wordt aanbevolen minimaal alle *nieuwe* garanties of garantieregelingen – naast de uitvoering van bepaalde risicovolle *garantieregelingen*, zoals nu al praktijk is – onder voorafgaand toezicht te stellen. In de VT-brieven aan de ministeries zou daarover een standaardpassage moeten worden opgenomen.

De Algemene Rekenkamer beveelt de AD's van de ministeries aan in hun controles meer structurele aandacht te geven aan garanties en leningen. De AD's wordt aanbevolen te werken aan een uitwerking van controleplannen met specifieke aandachtspunten voor deze instrumenten, en een uitwerking van het reviewbeleid (voor zover van toepassing) in verband met de juistheid en volledigheid van de aan te leveren gegevens door derden. De controle van de standen (saldibalans) dient een volwaardig onderdeel van de controle door de AD te zijn en te blijven.

Informatievoorziening Tweede Kamer

De informatie die in de departementale begrotingen 2004 en jaarverslagen 2002 is opgenomen over garanties en leningen voldoet bij vrijwel alle ministeries op één of meerdere punten niet aan de (beperkte) regelgeving. Het betreft overigens punten die geen afbreuk doen aan het beeld dat de begroting en het jaarverslag als geheel oproepen. Zelfs als begrotingen en verantwoordingen zouden voldoen aan de vigerende voorschriften, dan resulteert dat in een beperkt inzicht. De inzichtelijkheid van de toelichting op garanties en leningen in de begrotingen en jaarverslagen verschilt aanzienlijk per ministerie, maar is voor alle ministeries op onderdelen voor verbetering vatbaar. Meer aandacht verdienen onder meer de risico's en bijzondere mutaties en specificatie en verloop van posten, als ook de waardering van garanties en de samenstelling en de mate van opeisbaarheid/oninbaarheid van leningen. De waardering van garanties is een punt van aandacht bij regelingen met grote aantallen, bij garantstelling in het kader van het geïntegreerd middelenbeheer en bij waarborgfondsen. In de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk wordt enige aanvullende informatie over garanties gegeven. Over leningen wordt in deze documenten respectievelijk geen en zeer beperkt (geaggregeerde) informatie gegeven.

In de reactie op het Rekenkamerrapport *Garanties van het Rijk* kwam de minister van Financiën in 1998 met een verduidelijking van het voorschrift over het vermelden van het uitstaande risico van garanties in de verantwoordingen. Tevens zouden in het vervolg de garantieverplichtingen en overige verplichtingen gescheiden in de saldibalans worden gepresenteerd. Deze specifieke bepalingen voor financiële verantwoordingen zijn inmiddels weer grotendeels vervallen.

De minister van Financiën kwam de toezeggingen naar aanleiding van de rapportage over leningen⁸² (1995) niet na om de toelichting bij de saldibalans voor leningen te verbeteren en een voorschrift te geven voor informatie over looptijd en rentepercentage in de toelichting bij de rekening.

Aanbevelingen informatievoorziening Tweede Kamer

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om het inzicht in een aantal kerngegevens van garanties en leningen in begroting en verantwoording te verbeteren. Kerngegevens voor beide instrumenten zijn onder meer de risico's, ontvangsten en uitgaven en bijzondere mutaties en de specificatie en het verloop van posten. Voor garanties gaat het daarnaast om het garantieplafond en de waardering van garanties en voor leningen om de samenstelling, looptijd, rentepercentage en de mate van opeisbaarheid/oninbaarheid. Er zou kunnen worden overwogen om de regelgeving met betrekking tot verantwoording en begroting te herzien. Meer toezicht op naleving van regels op dit vlak is nodig, alsmede heldere definities voor (met name) garanties en leningen.

Er is al langere tijd sprake van het afschaffen van de saldibalans, onderdeel van het jaarverslag. Juist in dit document wordt informatie vastgelegd over de standen van garanties en leningen (en deelnemingen). De Algemene Rekenkamer acht het een ongewenste ontwikkeling als over essentiële financiële informatie in de Tweede Kamer door ministers geen verantwoording meer zou worden afgelegd. Het gaat hier om algemeen aanvaarde vereisten van deugdelijke verslaggeving.

⁸² Zie Tweede Kamer 1995–1996, 24 555.

6.3 Deelnemingen

Op grond van haar onderzoek naar staatsdeelnemingen concludeert de Algemene Rekenkamer dat op het terrein van de staatsdeelnemingen de afgelopen drie jaar veel positieve ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. Het merendeel van de toezeggingen die zijn gedaan naar aanleiding van het Rekenkamerrapport van 1994 is door de minister van Financiën uiteindelijk nagekomen. Dit laat onverlet dat er op deelterreinen nog vooruitgang te boeken is. Hierbij valt te denken aan de afstoting van deelnemingen, de overdracht van het beheer aan het Ministerie van Financiën, de evaluaties, winstmaximalisatie en de coördinerende rol van het Ministerie van Financiën.

Omvang en kenmerken

De Algemene Rekenkamer constateert dat het aantal deelnemingen dat de minister van Financiën over 2002 en 2003 opgeeft (42) te laag is. De Algemene Rekenkamer op grond van haar eigen inventarisatie komt tot een ander aantal, namelijk respectievelijk 53 en 52.

Het Ministerie van Financiën wordt aanbevolen om bij het samenstellen van de overzichten de volledigheid en consistentie beter te waarborgen.

Aangaan en afstoten

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat er in beleidsstukken door de jaren heen verschillende overwegingen worden genoemd voor het eventueel aangaan of juist niet aangaan van een deelneming. De Algemene Rekenkamer merkt op dat niet meer duidelijk is of de verschillende afwegingskaders die in de loop der tijd zijn ontwikkeld, onderling nog voldoende consistent zijn.

De Algemene Rekenkamer constateert dat er wel belangen worden afgebouwd en deelnemingen verkocht, maar dat de aanwas van nieuwe deelnemingen groter is – en naar verwachting blijft – dan de afname. Ook wanneer het lagere aantal staatsdeelnemingen van het Ministerie van Financiën als maat wordt genomen meent de Algemene Rekenkamer dat de resultaten van het afstotingsbeleid mager zijn te noemen. Ook in 2005 is geen afname van het aantal staatsdeelnemingen te verwachten.

Aanbevelingen aangaan en afstoten

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om te onderzoeken in hoeverre de afwegingskaders nog consistent zijn en of een geïntegreerd kader kan worden ontwikkeld voor het aangaan en afstoten van de staatsdeelnemingen. Aanbevolen wordt tevens om de deelnemingen waarvan uit de evaluaties blijkt dat afstoting mogelijk is, voortvarend op de markt te brengen of daarvoor een andere rechtsvorm te kiezen. Na de periodieke evaluatie gericht op afstoting zou daarvoor direct een plan van aanpak, inclusief termijnen, dienen te worden opgesteld.

Periodieke evaluaties

De Algemene Rekenkamer constateert dat de in 1994 door de minister van Financiën voorgenomen evaluaties van deelnemingen nu hun beslag krijgen. Het evaluatiekader van het Ministerie van Financiën is gericht op het vraagstuk van de afstoting. Andere aspecten van het deelnemingenbeleid, zoals winstmaximalisatie, worden daarin niet als apart te evalueren aspecten aan de orde gesteld. De evaluaties van staatsdeelnemingen onder beheer van het Ministerie van EZ zijn daarentegen niet gericht op het beantwoorden van de vraag of afstoting mogelijk is. Zowel het

evaluatiekader van het Ministerie van Financiën als de evaluaties van het Ministerie van EZ acht de Algemene Rekenkamer te beperkt. Uit de evaluaties van het Ministerie van Financiën blijkt dat afstoting bij vier van de zes onderzochte deelnemingen mogelijk is.

Aanbevelingen periodieke evaluaties

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om alle staatsdeelnemingen periodiek te evalueren op alle relevante beleidsaspecten, zoals afstotingsmogelijkheid, andere rechtsvorm, corporate governance, winstmaximalisatie, e.d.

Overdracht

De overdracht van het beheer van vakdepartementen aan het Ministerie van Financiën is daadkrachtig opgepakt en uitgevoerd. Het overdrachtsprotocol waarborgt een ordelijk verloop van de overdracht en geeft kaders voor de samenwerking tussen het Ministerie van Financiën en het vakdepartement. Evenwel blijkt dat bijna de helft van de staatsdeelnemingen nog in beheer is bij andere vakdepartementen.

Als mogelijke belemmering voor overdracht is genoemd dat sprake is van een beleidsdeelneming, waarin het publieke karakter de boventoon voert. Het verschil tussen een gewone deelneming en een beleidsdeelneming is echter niet altijd duidelijk. Als het aandeelhouderschap bij een beleidsdeelneming, zodanig verweven is met de publieke taak dat overdracht van het beheer (aandeelhouderschap) aan het Ministerie van Financiën niet mogelijk is, dient dit uit de periodieke evaluatie te blijken.

Aanbevelingen overdracht

Aanbevolen wordt in principe het aandeelhouderschap van de resterende deelnemingen over te dragen, tenzij er overtuigende argumenten zijn om dit niet te doen. Voorbeelden hiervan zijn een op stapel staande verkoop of de keuze voor een andere rechtsvorm, zoals het agentschap. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer dient ook het beheer (aandeelhouderschap) van de beleidsdeelnemingen in principe aan het Ministerie van Financiën te worden overgedragen.

Winstmaximalisatie

Voor winstmaximalisatie van deelnemingen heeft de minister van Financiën een norm geformuleerd. Bij het vermogensbeheer is er nog te weinig aandacht voor het halen van deze norm. Het Jaarverslag 2003 over het beheer van staatsdeelnemingen geeft wel het dividend en de *pay-outratio* aan, maar uit het oogpunt van vermogensbeheer zou ook inzicht in het rendement per deelneming voor de staat over meerdere jaren moeten blijken, conform het winstkarakter van deelneming in een kapitaalvennootschap.

Aanbevelingen winstmaximalisatie

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om in het jaaroverzicht ook inzicht te geven in de rendementen op de gehele aandelenportefeuille. In het geval van beursgenoteerde ondernemingen horen koerswinsten en -verliezen daarbij.

Corporate governance

Onderdeel van het deelnemingenbeleid is het verbeteren van corporate governance. Inmiddels is de corporate governance code voor beursgenoteerde ondernemingen in werking getreden.⁸³ De code gaat ook gelden voor de niet beursgenoteerde staatsdeelnemingen. Het Ministerie van Financiën en in mindere mate het Ministerie van EZ geven inmiddels

⁸³ Staatscourant 27 december 2004, nr. 250.

via het instrument van het aandeelhouderschap aandacht aan de implementatie van de corporate governancecode bij de staatsdeelnemingen. Bij andere vakdepartementen zijn geen aanwijzingen gevonden dat actief wordt omgegaan met de beginselen van deze code. De Algemene Rekenkamer constateert verder dat met het afschaffen van de overheidscommissaris, het in 1994 door haar gesignaleerde spanningsveld tussen verschillende rollen van overheidscommissarissen en beleidsdirecties is opgelost.

Beheer

Het Ministerie van Financiën heeft een gespecialiseerde afdeling voor het beheer van haar deelnemingen. Er is bij dit ministerie voldoende aandacht voor het verbeteren van de corporate governance en het uitoefenen van de aandeelhoudersrechten bij staatsdeelnemingen. Het dossierbeheer bij het Ministerie van Financiën is ordelijk en controleerbaar. De bijdragen van de Ministeries van EZ, BZK en VenW aan het bereiken van die beleidsdoelen voor de onder hen ressorterende deelnemingen zijn echter beperkt. Het dossierbeheer bij deze ministeries is in grote lijnen wel op orde. Het Ministerie van BZK heeft het beheer van haar deelnemingen uitbesteed aan een private bank.

Aanbevelingen beheer

De Algemene Rekenkamer beveelt aan het beheer zoveel mogelijk over te dragen aan de minister van Financiën.

Coördinatie door het Ministerie van Financiën

De minister van Financiën blijft een coördinerende taak voor het beheer behouden, zolang het beheer nog niet is overgedragen. Het is de bedoeling dat de periodieke evaluaties gericht op afstoting, door het Ministerie van Financiën ook worden uitgevoerd bij de staatsdeelnemingen waarvan het beheer nog niet is overgedragen. Verder geeft de minister van Financiën nauwelijks richtlijnen voor het beheer van deelnemingen aan andere vakdepartementen. De minister verstrekt evenmin handleidingen of hulpmiddelen, zoals het evaluatiekader aan andere vakdepartementen die deelnemingen beheren.

Aanbevelingen coördinatie

Voor zover overdracht van beleidsdeelnemingen niet mogelijk wordt geacht, dient de coördinerende rol van het Ministerie van Financiën te worden versterkt, bijvoorbeeld op het vlak van winstmaximalisatie, periodieke evaluaties en corporate governance.

Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

De informatieverstrekking aan de Tweede Kamer over deelnemingen is over het geheel genomen voldoende. Naast beleidsstukken over aangaan en afstoten van staatsdeelnemingen publiceert de minister van Financiën jaarlijks een overzicht van alle staatsdeelnemingen, inclusief relevante ratio's. De saldibalansen en de staatsbalans zijn volgens de Algemene Rekenkamer een belangrijk hulpmiddel voor het financieel beheer van de rijksoverheid. Door de saldibalansen wordt aan de Tweede Kamer een beeld gegeven van de activa aan het einde van het jaar en met behulp van de staatsbalans krijgt men inzicht in de actuele waarde van de beursgenoteerde staatsdeelnemingen. In 2003 ontbraken enkele staatsdeelnemingen op de saldibalansen van vakdepartementen. Dat was soms het gevolg van de overdracht van het beheer aan de minister van Financiën. In het overdrachtsprotocol zijn geen afspraken gemaakt over de

verwerking in de saldibalans. De wijze waarop middellijke deelnemingen door de Ministeries van BZK en Financiën worden opgenomen verschilt.

Aanbevelingen informatievoorziening Tweede Kamer

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om bij overdracht van het beheer aan de minister van Financiën in het overdrachtsprotocol expliciete afspraken op te nemen over de verwerking van de overdracht in de saldibalans. Nadere afspraken zijn nodig over de wijze waarop middellijke deelnemingen in de saldibalans worden opgenomen.

7.1 Inleiding

Het conceptrapport is in het kader van de bestuurlijke hoor en wederhoor op ter commentaar toegestuurd naar alle ministers.⁸⁴ De minister van Financiën stuurde op 25 maart 2005 een kabinetsreactie namens alle bewindspersonen. De ministers van Justitie, VenW en EZ stuurden daarnaast nog een aparte reactie op onderdelen van het conceptrapport. De reacties zijn in dit hoofdstuk samengevat. De volledige tekst van de brieven is te raadplegen op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl). In bijlage 1 is een uitgebreid overzicht opgenomen van de reacties op de conclusies en aanbevelingen en een nawoord van de Algemene Rekenkamer.

7.2 Reactie ministers

De minister van Financiën schrijft in zijn reactie dat hij de informatieve waarde van het rapport «niet gering acht». Het bevreemdt de minister dat het nogal moeite heeft gekost om de relevante gegevens bij de departementen op tafel te krijgen. De informatie moet immers ook jaarlijks voor de opstelling van de staatsbalans aan Financiën worden aangeleverd. Hij zal in overleg met zijn ambtgenoten nagaan waar mogelijk nog hiaten zitten in de aanlevering van de jaarlijkse gegevens ten behoeve van de staatsbalans over met name garanties en leningen. De betrouwbaarheid van die cijfers (tijdig, juist, volledig) mag geen punt van discussie zijn.

7.2.1 Garanties en leningen

Uit de kwantitatieve gegevens over garanties en leningen die in het rapport zijn opgenomen, kan volgens de minister van Financiën het relatieve belang van de financiële instrumenten garanties en leningen worden afgeleid. Voor garanties is het uitstaand risico sinds 1994 afgenomen en brengt 90% geen uitgaven met zich mee. Voor zover er wel sprake is van uitgaven stond daar de afgelopen 5 jaar een surplus aan inkomsten tegenover. Het totaal aan uitstaande leningen is sinds 1994 wel toegenomen. In tegenstelling tot garanties leiden leningen direct tot uitgaven, maar de omvang van die uitgaven is zeer beperkt.⁸⁵ Daarnaast leiden leningen tot ontvangsten uit rente en aflossing en tot (zeer geringe) derving van inkomsten in geval een lening geheel of gedeeltelijk wegens oninbaarheid buiteninvordering moet worden gesteld.

De tendensen en cijfers brengen volgens de minister met zich mee dat enige relativisering bij een aantal conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer op zijn plaats is. De minister merkt verder in zijn reactie wel op dat resultaten uit het recente verleden (ook hier) geen garantie voor de toekomst vormen.

De minister van Financiën voelt weinig voor een verdere explicitering van het garantiebeleid en het formuleren van een leningenbeleid. Het belang van de financiële instrumenten garanties en leningen in de instrumentenmix van het beleid is volgens de minister zeer beperkt. En dat hoort naar zijn oordeel ook zo te blijven. Als er voor garanties of leningen wordt gekozen, gebeurt dat meestal om specifieke inhoudelijke redenen. Daarbij laat het Rijk zich mede leiden door de in de openbare financiën opgeld doende theorieën. Voor zowel garanties als leningen voert Financiën een terughoudend beleid («nee, tenzij»).

⁸⁴ Met uitzondering van de minister van Algemene Zaken.

⁸⁵ Per saldo is er volgens de minister een netto-toename van € 4 miljard over 8 jaar, gemiddeld derhalve een netto-toename van € 0,5 miljard per jaar. Dit is ten opzichte van de jaarlijkse subsidieverlening (in 2003 ca. € 17,5 miljard) zeer beperkt (circa 3%).

Bij garanties is het beleid heel terughoudend omdat dit instrument budgettaire onzekerheid met zich meebrengt. Verdere explicitering van dit beleid zou de druk op het toepassen van dit instrument verhogen, hetgeen vanuit budgettaire optiek onwenselijk is. Alleen als er goede politieke, bestuurlijke of economische redenen voor garantieverlening zijn wordt daartoe overgegaan. Voorbeelden daarvan zijn internationale verplichtingen en afdekking van risico's die de markt niet op zich kan nemen (kernongevallen). Een overheidsgarantie op een lening leidt vaak tot lagere rentekosten voor degene ten behoeve van wie de garantie wordt afgegeven. Dat is soms een voldoende financiële prikkel om gewenst economisch gedrag uit te lokken. In die situaties wordt ook steeds afgewogen of garanties boven leningen, deelnemingen of subsidies het meest doelmatige financiële instrument zijn.

Ook bij leningen wordt een terughoudend beleid gevoerd. Bij leningen die verleend worden op grond van aangegane internationale verplichtingen is een afweging uiteraard niet aan de orde. Leningen zijn volgens de minister beleidsmatig een bot instrument in alle situaties waarin beoogd wordt de exploitatielasten van de leningontvanger te bekostigen. Als de exploitatielasten niet via markttransacties of via wettelijke tarifiering door betrokkenen (bedrijven, instellingen, natuurlijke personen) terugverdiend kunnen worden, is het leninginstrument geen alternatief voor directe subsidiëring. Inzet van het instrument leningen is alleen aan de orde als daarmee de financieringslasten van de leningontvanger beperkt kunnen worden of als commerciële financiering niet of moeilijk mogelijk blijkt. Pas dan komt de doelmatigheidsafweging met garanties en subsidies aan de orde.

Leningen hebben volgens de minister een aantal voordelen boven garanties en subsidies (minder budgettaire onzekerheden dan garanties, per saldo over de leenperiode geen netto-uitgaven, behoudens debiteurenrisico, rente-ontvangsten), maar daar staan hogere uitvoeringskosten van een langjarige rente-ontvangst- en aflossingsadministratie tegenover. Die afweging wordt dan gemaakt. In die zin wordt er ook een instrumentenbeleid gevoerd en is een afwegingskader ontwikkeld.

De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de keuze van (financiële) instrumenten meer expliciet te beargumenteren en deze keuze ook onderwerp te laten zijn van (ex post) beleidsevaluaties acht de minister van Financiën een te zwaar middel, gegeven het terughoudend beleid. In concrete gevallen waarin voor het instrument garantie of lening wordt gekozen, dient deze keuze volgens de minister vanzelfsprekend in termen van doelmatigheid, doeltreffendheid en risico's beargumenteerd te worden. Aan de hand van het bijgehouden dossier dient de afweging gereconstrueerd te kunnen worden. In deze zin zal hij hier nader aandacht voor vragen bij zijn ambtgenoten.

Wat de informatievoorziening van de Tweede Kamer betreft vindt de minister dat voorkomen moet worden dat met enige regelmaat een overdaad aan financiële informatie richting Tweede Kamer wordt gestuurd. Informatie voor de Tweede Kamer is primair gericht op de autorisatie- en de dechargefunctie; in brede zin op de controlefunctie in het kader van het budgetrecht. In dat kader stuurt de minister van Financiën jaarlijks het Financieel jaarverslag van het Rijk aan de Tweede Kamer, met daarin samenvattende kerninformatie over lopende garantieverplichtingen en verstrekte leningen door het Rijk. Die informatie is naar zijn oordeel in het algemeen voldoende informatief voor de Tweede

Kamer. Het jaarlijks verstrekken door de ministers van (financiële) standaardinformatie over garanties en leningen, anders dan via de departementale saldibalansen, de rijkssaldibalans en de staatsbalans en de daarbij behorende toelichtingen, past minder in de ontwikkeling die met VBTB in gang is gezet.

Een specifiek toezichtbeleid ten aanzien van het financieel beheer van garanties en leningen door de Inspectie der Rijksfinanciën, met continue aandacht voor deze instrumenten, is naar het oordeel van de minister een te zwaar en daardoor te belastend middel in relatie tot het belang van deze instrumenten. Door het Ministerie van Financiën wordt op gepaste afstand toezicht en controle uitgeoefend op een recht- en doelmatige besteding van overheidsmiddelen, waaronder de verstrekking van garanties en leningen. Dit gebeurt door middel van: (beperkte) centrale regelgeving ten aanzien de administratie en de informatieverstrekking aan het Ministerie van Financiën; het reguliere toezicht op het jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsproces; beleidsevaluaties en interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's); en door in voorkomende situaties specifieke informatie aan de departementen te vragen.

Volgens de minister van Financiën is ook bij de vakministeries de beleidsmatige animo voor het instrument leningen gering. Voor zover binnen bepaalde beleidsterreinen wel gekozen is voor de toepassing van garanties of leningen, zal de betrokken vakminister primair zelf moeten afwegen aan welke informatiebehoeften hij moet kunnen voldoen uit het oogpunt van beheer (managementinformatie) en of uit politiek oogpunt (informatievoorziening aan de Tweede Kamer). Om de vakministers daarbij behulpzaam te zijn, zijn in de *Regeling departementale begrotings-administratie* (RDB) bepalingen opgenomen, waaraan de (extra-comptabel bij te houden) administraties van garanties en deelnemingen moeten voldoen in termen van op te leveren informatie. Het bijhouden van die administraties zal adequaat moeten gebeuren, opdat de informatie betrouwbaar is (i.c. tijdig, juist en volledig). De Departementale Audit-diensten besteden hier aandacht aan in het kader van de controle van het financieel en materieelbeheer. De informatie die is opgenomen in de saldibalans wordt meegenomen bij de jaarlijkse rechtmatigheidscontrole.

Gelet op de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat het een grote inspanning vereiste om in het kader van het onderzoek de relevante informatie snel beschikbaar te krijgen, zal de minister zijn ambtgenoten extra wijzen op de ter zake bestaande regelgeving. Ook ondersteunt hij de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer dat de directies FEZ van de departementen als departementscontroller steeds volledig inzicht moeten hebben, waar binnen de departementale organisatie de deeladministraties van garanties en leningen worden gevoerd en wie daarvoor verantwoordelijk zijn. Ook zullen zij zorg moeten dragen dat zij op eigen gezag toegang tot die administraties hebben om op elk moment de door de departementsleiding gewenste informatie te kunnen inzien. Met name het in beeld houden van de deeladministraties die betrekking hebben op incidentele garanties en leningen is van belang, omdat voor het beheer van dergelijke garanties en leningen normaliter geen speciale uitvoeringsorganisatie in het leven wordt geroepen. De betrokken beleidsdirecties doen het beheer ervan «er veelal bij». Daardoor kan het zicht op dergelijke garanties en leningen verdwijnen. Dat speelt het sterkst bij individuele garanties, omdat de uit de garanties voortvloeiende betalingsverplichtingen slechts voorwaardelijk aanwezig zijn.

De minister van Financiën zal extra aandacht van zijn ambtgenoten vragen voor het beheer van en het toezicht op verstrekte garanties en leningen.

De minister van VenW schrijft in haar reactie dat de verantwoordelijkheid voor de administratie van garanties, leningen en deelnemingen ligt bij de directeuren-generaal. Zij is van mening dat door de gezamenlijke toezicht- en controleactiviteiten van FEZ en DAD, het systeem van *checks and balances* is gewaarborgd en dat de kwaliteit van de deeladministraties van voldoende niveau is. Ook de betrokkenheid van FEZ bij nieuwe voorstellen acht zij voldoende. Tegen de achtergrond van het voorkomen dan wel terugdringen van overbodige regelgeving en controlelast acht zij extra inspanningen nu niet gewenst. De minister deelt ook niet de conclusie dat individuele posten/mutaties in het jaarverslag van VenW niet of onvoldoende (verbaal) toelicht. Conform de geldende voorschriften licht het Ministerie van VenW alle mutaties groter dan 1 miljoen euro toe in zijn jaarverslag.

De minister van EZ schrijft in zijn reactie dat er, gezien de beperkte aantallen van garanties en leningen,⁸⁶ niet voor gekozen is om bij het inrichten van de centrale financiële administratie een geïntegreerde garantie en leningenadministratie binnen het standaard pakket van EZ op te nemen. Eén en ander is via coderingen binnen het grootboek opgelost. Andere geïntegreerde oplossingen kunnen alleen tegen relatief hoge kosten tot stand worden gebracht. Om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer dat één en ander niet goed toegankelijk is zal het Ministerie van EZ de diverse stamgegevens, zoals voorgeschreven in de Regeling Departementale Begrotingsadministratie, gaan vastleggen in aparte deeladministraties.

De minister van Justitie gaat in zijn reactie nog apart in op de opmerking van de Algemene Rekenkamer, dat zij enkele afbreukrisico's voorziet in de implementatie van het project ter verbetering van het financieel beheer van de garantieregeling procesrisico's faillissementscuratoren. De minister merkt op dat dit project, met de inwerkingtreding van de nieuwe *Garantstellingsregeling Curatoren 2005*, volgens de planning is afgerond.

7.2.2 Deelnemingen

De minister van Financiën is verheugd dat de Algemene Rekenkamer positief oordeelt over de mate waarin het beleid op het terrein van de staatsdeelnemingen inmiddels is ontwikkeld. Volgens de minister wordt het verschil in het aantal staatsdeelnemingen voornamelijk veroorzaakt door de wijze waarop de NPMNA en de acht dochters van deze deelneming al dan niet worden meegeteld. Door de wijze waarop deze deelnemingen door de Algemene Rekenkamer zijn geteld is het beeld dat van het afstotings- en het overdrachtsbeleid wordt geschetst volgens de minister te negatief.

Omtrent de resultaten van het afstotingsbeleid wijst de minister op het volgende. In de periode 1997 tot heden zijn vijftien deelnemingen afgestoten en is het belang in twee deelnemingen aanzienlijk teruggebracht. De minister wijst erop dat sinds 31 december 2003 nog één, door een andere departement beheerde, deelneming is afgestoten en twee deelnemingen zijn overgedragen aan Financiën. De kwalificatie «magere» resultaten is daarom volgens de minister minder gelukkig gekozen.

⁸⁶ Met uitzondering van de garantieregeling *BBMKB* en de kredietregeling *Technische Ontwikkelings Kredieten* waarvoor al gedetailleerde deeladministraties ingericht.

Deze nuancering van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer neemt volgens de minister niet weg dat hij, mede gesteund door de bevindingen en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, zich sterk maakt voor de overdracht van de nog elders beheerde deelnemingen aan het Ministerie van Financiën.

Hij zal daarover op korte termijn in overleg te treden met de minister van BZK om te bespreken of overdracht van de NPMNA en de acht dochters mogelijk is.

Over het actualiseren van de afwegingskaders merkt de minister op dat de ideeën omtrent het aangaan en afstoten van deelnemingen zich in de loop der jaren verder hebben ontwikkeld. In de nota *Deelnemingenbeleid* is de meest recente visie beschreven. De minister ziet daarom weinig toegevoegde waarde in het naast elkaar zetten van de verschillende kaders, die in de tijd zijn ontwikkeld.

De aanbeveling om per te verkopen deelneming een plan van aanpak op te stellen neemt de minister over. Hij merkt daarbij op dat een eenduidig plan van aanpak niet altijd goed te maken is, aangezien externe factoren het proces veelal beïnvloeden en op timingsvraagstukken impact hebben.

De minister wil bij het evalueren van de staatsdeelnemingen onderscheid maken tussen evaluaties ten behoeve van wezenlijk beleidsmatige vragen en evaluaties ten behoeve van uitvoeringstechnische aspecten. De minister ondersteunt de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer evaluaties ten behoeve van afstotingsmogelijkheden, maar hij acht periodieke evaluaties over uitvoeringstechnische zaken, zoals corporate governance en winstmaximalisatie, niet doelmatig als deze evaluaties voor alle deelnemingen op een breed terrein periodiek uitgevoerd worden.

De minister zegt toe te zullen onderzoeken of het mogelijk is om in het jaaroverzicht meer inzicht geven in de rendementen op de gehele aandelenportefeuille en op koerswinsten en -verliezen van beursgenoteerde ondernemingen. De minister ziet wel problemen voor de praktische uitwerking van dit punt, bijvoorbeeld bij het bepalen van de waardemaximalisatie van de niet-beursgenoteerde ondernemingen. Bovendien is het streven een waardemaximalisatie op langere termijn.

In het algemeen ondersteunt de minister het uitgangspunt dat het beheer van de staatsdeelnemingen gecentraliseerd dient te worden, waardoor de corporate governance ervan beter kan worden bevorderd.

De aanbeveling om de coördinerende taak verder invulling te geven wordt door de minister wel onderschreven. Hij ervaart evenwel in de praktijk dat het moeilijk is een dergelijk coördinerende rol uit te voeren. De vakdepartementen blijken vaak anders tegen de verschillende aspecten aan te kijken. De minister zal onderzoeken of een periodieke, bijvoorbeeld een jaarlijkse, rapportageplicht als nuttig instrument kan worden ingevoerd.

De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om bij de overdracht van het beheer aan de minister van Financiën in het overdrachtsprotocol expliciete afspraken op te nemen over de verwerking van de overdracht in de saldibalans, wordt door de minister overgenomen. Hij zal onderzoeken op welke wijze de middellijke deelnemingen in de saldibalans worden opgenomen.

De minister van VenW wijst er in haar reactie op dat het beleid erop is gericht geen nieuwe deelnemingen te nemen in organisaties. Inmiddels zijn de meeste deelnemingen van het directoraat-generaal Personenvervoer overgedragen aan het Ministerie van Financiën. Dat geldt voor de deelnemingen in VSN (openbaar vervoerbedrijf) en de Nederlandse Spoorwegen. De deelneming in VSN is per 2003 overgedragen aan Financiën. De deelneming in de Nederlandse Spoorwegen is per 2005 overgedragen aan Financiën. ProRail is onlangs tot stand gekomen door een fusie van drie RWT's (Railinfrabeheer, Railverkeersleiding en Railned). Het ligt in de lijn der verwachting dat Verkeer en Waterstaat de deelneming in ProRail overdraagt aan Financiën.

Conform het beleid wordt de deelneming van het directoraat-generaal Luchtvaart in de luchthaven Maastricht nog dit jaar overgedragen aan Financiën. De aandelen van de luchthaven Texel worden binnenkort verkocht.

7.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

7.3.1 Garanties en leningen

Het stemt de Algemene Rekenkamer tevreden dat de minister van Financiën in zijn reactie het belang onderschrijft van een goed beheer en adequate administraties van garanties en leningen en een goed intern toezicht daarop door de ministeries. Zij verwelkomt ook de toezeggingen van de minister om op verschillende onderdelen extra aandacht van zijn ambtgenoten te vragen voor het financieel beheer van, en het toezicht op verstrekte garanties en leningen. De Algemene Rekenkamer vindt deze toezeggingen echter weinig concreet. Zij constateert dat de aanbevelingen om deze aandacht te concretiseren en meer structureel te maken door de minister voor het merendeel niet worden overgenomen (zie bijlage 1).

Zoals zij opgemerkt constateert de Algemene Rekenkamer dat diverse ministeries, mede naar aanleiding van dit onderzoek, recent actie hebben ondernomen om het beheer van garanties en leningen te verbeteren. Zij zal de ontwikkelingen daarin nauwlettend blijven volgen. In het kader van haar jaarlijkse onderzoek naar het jaarverslag van het Rijk zal het financieel beheer van deze instrumenten en de verantwoording daarover bij de individuele ministeries zonodig speciale aandacht krijgen.

7.3.2 Deelnemingen

De Algemene Rekenkamer constateert met tevredenheid dat haar bevindingen en aanbevelingen over het beleid en beheer van de staatsdeelnemingen grotendeels worden gedeeld door de ministers. De uitvoering van het afstotingsbeleid blijft een belangrijk aandachtspunt. Immers het beleid is gericht op afstoting, maar de afgelopen jaren is het aantal staatsdeelnemingen niet verminderd. Inderdaad is inmiddels een groot aantal deelnemingen afgestoten, maar de aanwas van nieuwe deelnemingen is groter dan de afname. De kans bestaat dat het aantal nieuwe deelnemingen ook de komende jaren het aantal afgestoten deelnemingen zal overtreffen.

Omtrent het actualiseren van de afwegingskaders merkt de minister op dat in de nota *Deelnemingenbeleid* de meest recente visie op het aangaan en afstoten van deelnemingen is beschreven. De Algemene Rekenkamer vraagt zich af of daarmee een deel van de uitgangspunten die in het verleden zijn vastgelegd, over onder meer het privatiseren in de vorm van

een deelneming (commissie Sint) geen expliciet onderdeel van het beleid meer vormt.

De minister van Financiën zegt toe het merendeel van de aanbevelingen op te volgen (zie bijlage 1). De Algemene Rekenkamer is zich ervan bewust dat het uitvoeren van sommige aanbevelingen niet altijd eenvoudig zal zijn. Zij zal met belangstelling de verdere ontwikkelingen bij het uitvoeren van de aanbevelingen volgen.

Bijlage 1

Overzicht van conclusies, aanbevelingen, reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer*

ALGEMEEN

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie ministers	Nawoord Algemene Rekenkamer
Het Rijk heeft nog steeds geen algemeen overstijgend afwegingskader voor de onderlinge afweging van de inzet van verschillende financiële instrumenten. De minister van Financiën vond de ontwikkeling van een dergelijk kader een aantrekkelijke gedachte maar niet uitvoerbaar.	De keuze van (financiële) instrumenten in beleidsvoorstellen meer expliciet beargumenteren en deze keuze ook onderwerp laten zijn van (ex post) beleidsvaluaties. Op grond van de aldus opgedane kennis mogelijk op termijn een afwegingskader ontwikkelen.	De minister van Financiën neemt de aanbeveling niet over. De algemene beleidslijn is volgens de minister een zeer terughoudende inzet van het garantie- en leninginstrument (nee, tenzij, zie de algemene reactie). Het is daarom niet doelmatig veel tijd en energie te steken in het ontwikkelen van een afwegingskader, dat verder gaat dan in de algemene reactie uiteen is gezet. In concrete gevallen waarin voor het instrument garantie of lening wordt gekozen, dient deze keuze vanzelfsprekend in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid beargumenteerd te worden, waarbij ook aandacht besteedt dient te worden aan de risico's die met deze instrumenten worden gelopen. Aan de hand van het bijgehouden dossier dient de afweging gereconstrueerd te kunnen worden. In deze zin zal de minister hier nader aandacht voor vragen bij zijn ambtgenoten.	De Algemene Rekenkamer constateert dat de minister van Financiën, ondanks zijn afwijzing van een afwegingskader, toch in zijn toelichting een aantal aspecten van de afweging tussen de verschillende instrumenten nader expliciteert.

GARANTIES EN LENINGEN

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister(s)	Nawoord Algemene Rekenkamer
Voor (markt)garanties zijn in 1985 rijksbrede beleidsuitgangspunten geformuleerd, die nog steeds geldig zijn. Terughoudend gebruik van het instrument garanties kan niet worden vastgesteld, vanwege gebrek aan operationalisering van dit uitgangspunt. Het inzicht in de kostendekbaarheid van de garanties kan worden verbeterd.	Het garantiebeleid verder operationaliseren en de uitvoering daarvan monitoren.	De minister neemt de aanbeveling van het verder operationaliseren van het garantiebeleid niet over. Dit leidt tot een budgettair ongewenste druk het garantie-instrument vaker te gaan toepassen (zie de algemene reactie). Het beleid is terughoudend. Dat wordt ook in het rapport vastgesteld: a. het uitstaande risico is sinds 1994 afgenomen; b. 90% van de garanties leidt niet tot uitgaven, dus heeft een laag risicoprofiel; c. voor zover ze wel tot uitgaven leiden staan er meer inkomsten tegenover.	Zie nawoord afwegingskader, hierboven.

* Het grootste deel van de reacties betreft de (kabinets)reactie van de minister van Financiën, mede namens zijn collega's. Alleen als de reactie een andere minister betreft wordt dit in de tabel nader gespecificeerd.

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister(s)	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Een leningenbeleid is niet door het Ministerie van Financiën ontwikkeld. Geconstateerd wordt dat de praktijk van het verstrekken van leningen een zeer divers beeld vertoont, onder meer voor wat betreft de gehanteerde rente en aflossingsmethodiek.</p>	<p>Een leningenbeleid formuleren en daarin met name aandacht besteden aan de te hanteren aflossingsmethodiek en rentepercentages.</p>	<p>Verbetering van het inzicht in de kostendekkendheid is op zich een goede zaak, maar is niet altijd noodzakelijk omdat de verstreking door de overheid van garanties nooit louter alleen op bedrijfs-economische gronden geschiedt. Er liggen bijna altijd ook politieke en of bestuurlijke motieven aan ten grondslag. Een doelmatige uitvoering is daarom lang niet altijd gebaat bij een diepgaand inzicht in kostendekkendheid.</p>	<p>Kostendekkendheid is inderdaad slechts beleid voor zogenoemde marktgaranties. Tenzij dit beleid niet meer geldig is, zou dit dan ook onderdeel van de monitoring moeten zijn bij dit type garanties.</p>
<p>Een leningenbeleid is niet door het Ministerie van Financiën ontwikkeld. Geconstateerd wordt dat de praktijk van het verstrekken van leningen een zeer divers beeld vertoont, onder meer voor wat betreft de gehanteerde rente en aflossingsmethodiek.</p>	<p>Een leningenbeleid formuleren en daarin met name aandacht besteden aan de te hanteren aflossingsmethodiek en rentepercentages.</p>	<p>De minister neemt deze aanbeveling niet over. Er wordt een terughoudend beleid ten aanzien van de inzet van het leningeninstrument gevoerd (nee, tenzij). Voor zover leningen wel worden verstrekt, is de situatie (waaronder de motieven van leningverstreking) van geval tot geval te specifiek. Daarop worden de voorwaarden (in termen van rentepercentage, aflossingsmethodiek, waarborg) afgestemd. De betrokken vakminister kan het beste beoordelen welke voorwaarden, gegeven de motieven voor de leningverstreking, het best gepast zijn. Het Agentschap van het Ministerie van Financiën kan daarbij, gelet op de aanwezige expertise, om advies worden gevraagd.</p>	<p>Zie nawoord afwegingskader, hierboven.</p>
<p>De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) hanteert geen specifiek toezichtbeleid ten aanzien van het financieel beheer van garanties en leningen. In de reactie op het Rekenkamerrapport <i>Garanties van het Rijk</i> deed de minister van Financiën de toezegging om in de VT-brieven¹ van de IRF een standaardpassage op te nemen over garanties. De minister van Financiën kwam deze toezegging ten dele na.</p>	<p>Aan de minister van Financiën wordt aanbevolen minimaal alle garanties die nieuw worden aangegaan onder voorafgaand toezicht van dit ministerie te stellen. In de VT-brieven aan de ministeries hierover een standaardpassage opnemen.</p>	<p>Gelet op het terughoudende garantie- en leningenbeleid (nee, tenzij), is het hanteren van een specifiek toezichtbeleid niet doelmatig. De praktijk is dat wijzigingen in bestaande garantieregelingen en garantieovereenkomsten op basis van werkafspraken danwel op basis van het voorafgaand toezicht aan Financiën worden voorgelegd. Ook voorgenomen individuele garantie- en leningverstrekingen worden met de IRF besproken.</p>	<p>Juist vanwege het terughoudend beleid doet de Algemene Rekenkamer deze aanbeveling. Het gaat er daarbij om dat het ministeries ondubbelzinnig duidelijk is dat met name nieuwe (individuele) garanties niet zo maar kunnen worden afgegeven. Bij een aantal ministeries wordt al een dergelijke standaardpassage in de VT-brieven opgenomen. De Algemene Rekenkamer pleit er voor dit voor alle ministeries te doen.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister(s)	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>De directies FEZ hanteren geen specifiek toezichtbeleid ten aanzien van het financieel beheer van garanties en leningen. Bij drie ministeries (EZ, LNV en Defensie) bestaat een aparte procedure dat nieuwe garanties en moeten worden geautoriseerd door de directeur FEZ.</p>	<p>A//le ministeries stellen een aparte procedure vast waarin is vastgelegd dat elke <i>nieuwe</i> garantie en lening (individueel of regeling) dient te worden geautoriseerd door de directeur FEZ. Over deze procedure dient binnen het ministerie, maar ook daarbuiten (vanwege de externe werking) gecommuniceerd te worden.</p>	<p>Gelet op het terughoudende garantie- en leningenbeleid (nee, tenzij), is het hanteren van een specifiek toezichtbeleid door de directies FEZ eveneens niet doelmatig. De aanbeveling heeft in algemene zin haar uitwerking al gekregen in artikel 2 van het Besluit taak FEZ 1996, waarin is opgenomen dat voorstellen tot het nemen van besluiten, die financiële gevolgen kunnen hebben, door de betrokken hoofden van dienst zo vroeg mogelijk ter kennis gebracht moeten worden van de directeur FEZ. Stukken die op dergelijke besluiten betrekking hebben, dienen voor medeparaaf aan de directeur FEZ te worden voorgelegd, die zo nodig zij bezwa- ren aan de minister kenbaar kan maken.</p>	<p>De aandacht die de minister hiervoor zal vragen is al een stap in de goede richting. De aanbeveling is er op gericht met name voor het aangaan van nieuwe (individuele) garanties bij alle betrokkenen bewustzijn bestaat dat ook deze garanties dienen te worden voorgelegd. Enkele ministeries hebben een dergelijke specifieke regeling al.</p>
<p>De aandacht van AD's van de ministeries voor de controle van garanties en leningen is over het algemeen beperkt. Niet altijd zijn planningsmemoranda, controleplannen en reviewbeleid in voldoende mate uitgewerkt.</p>	<p>De AD's van de ministeries geven meer structurele aandacht aan garanties en leningen in hun controles. De AD's werken controleplannen en reviewbeleid uit met specifieke aandachtspunten voor deze instrumenten. De controle van de standen (saldibalans) dient een volwaardig onderdeel van de controle door de AD te zijn en te blijven.</p>	<p>Meer structurele aandacht voor garanties en leningen door DAD's is niet in overeenstemming met het relatieve belang van garanties en leningen in het totale financiële beheer. Die aanbeveling neem de minister daarom niet over. Van belang is wel dat garanties en leningen goed worden geadmistreerd en geregistreerd. De Departementale Auditdienst besteden hier aandacht aan in het kader van de controle van het financieel en materieel beheer. De uit de administratie af te leiden informatie die wordt opgenomen in de saldbalans, blijft een volwaardig onderdeel van de controle. Dit zal onder de aandacht van de directeuren DAD worden gebracht via o.a. het Handboek auditing rijksverheid 2005 en het interdepartementale vaktechnische overleg van de DAD's.</p>	<p>Het gaat er juist om dat de Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de AD in hun controles in het algemeen onvoldoende aandacht aan de de administraties besteden. Zij pleit ervoor dat ook dit onder aandacht van de AD's wordt gebracht.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister(s)	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>De deeladministraties voor garanties en leningen vertonen bij de onderzochte Ministeries van VROM, EZ, LNV en VenW tekortkomingen. De directies FEZ houden niet in alle gevallen voldoende toezicht op de deeladministraties.</p>	<p>De verantwoordelijke beleidsafdelingen van de ministeries dragen zorg voor toegankelijke (deel)administraties die de informatie over garanties en leningen bevatten die voor het beheer noodzakelijk zijn. De directies FEZ zien er scherper op toe dat de deeladministraties aan de eisen voldoen. Elk ministerie (directie FEZ) inventariseert in dat kader periodiek de uitstaande garanties en leningen, de relevante kenmerken ervan en de met deze instrumenten samenhangende risico's. Daarbij kan worden voortgebouwd op de door de Algemene Rekenkamer, in samenwerking met de ministeries, uitgevoerde inventarisatie.</p>	<p>De aanbeveling dat de beleidsafdelingen zorg dienen te dragen voor (ook voor FEZ) toegankelijke (deel)administraties inzake garanties en leningen wordt onderschreven, evenals de aanbeveling dat FEZ erop toeziet dat de (deel)administraties aan de eisen voldoet. Dit moet echter niet leiden tot louter een digitale check of wel of niet aan de eisen is voldaan. In de regelgeving zijn met name eisen gesteld aan de vast te leggen gegevens. Omdat niet noodzakelijkerwijs aan elke garantie- of leningadministratie dezelfde informatie hoeft te kunnen worden ontleend, dient het toepassen van die eisen met verstand te gebeuren. Als eisen niet zijn toegepast, dient uit de administratie te blijken waarom dat niet gebeurd is («<i>comply or explain</i>»). De minister zal zijn ambtgenoten extra op de ter zake bestaande regelgeving wijzen.</p>	<p>De aanbeveling is er op gericht dat FEZ periodiek (dit hoeft niet jaarlijks) door middel van een inventarisatie toetst of de administraties nog wel aan deze eisen voldoen.</p>
		<p>De aanbeveling van een periodieke inventarisatie door FEZ van uitstaande garanties en leningen wordt niet overgenomen. Wel moet FEZ zicht hebben op en toegang hebben tot de (deel)administraties, zodat ad hoc alle relevante informatie tijdig, volledig en betrouwbaar beschikbaar kan komen. Zie ook de algemene reactie. De minister zal extra aandacht van zijn ambtgenoten vragen voor het beheer van en het toezicht op verstrekte garanties en leningen. De Minister van VenW is van mening dat door de gezamenlijke toezicht- en controleactiviteiten van FEZ en DAD, het systeem van «<i>checks and balances</i>» is gewaarborgd en dat de kwaliteit van de deeladministraties van voldoende niveau is. Tegen de achtergrond van het voorkomen dan wel terugdringen van overbodige regelgeving en controlelast acht zij extra inspanningen nu niet gewenst.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer neemt met tevredenheid kennis van de toezegging door de minister van EZ.</p>
		<p>De minister van EZ zegt in zijn reactie toe dat zijn ministerie de diverse stamgegevens, zoals voorgeschreven in de Regeling Departementale Begrotingsadministratie, zal gaan vastleggen in aparte deeladministraties.</p>	

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister(s)	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>De informatie die in de departementale begrotingen 2004 en jaarverslagen 2002 is opgenomen over garanties en leningen voldoet bij vrijwel alle ministeries op één of meerdere punten niet aan de (beperkte) regelgeving.² Zelfs als begrotingen en verantwoordingen zouden voldoen aan de vigerende voorschriften, dan resulteert dat in een beperkt inzicht.</p> <p>Er is al langere tijd sprake van het afschaffen van de saldibalans als onderdeel van het jaarverslag. Juist in dit document wordt informatie vastgelegd over de standen van garanties en leningen en deelnemingen.</p>	<p>Het inzicht in een aantal kerngegevens van garanties en leningen in begroting en verantwoording verbeteren. Kerngegevens voor beide instrumenten zijn onder meer de risico's, ontvangsten en uitgaven en bijzondere mutaties en specificatie en verloop van posten. Voor garanties gaat het daarnaast om het garantielaanpak en de waardering van garanties. Voor leningen gaat het om de samenstelling, looptijd, rentepercentage en de mate van opeisbaarheid of oninbaarheid. Meer toezicht op naleving van regels op dit vlak is nodig, alsmede heldere definities voor garanties en leningen.</p> <p>De Algemene Rekenkamer acht het een ongewenste ontwikkeling als door de afschaffing van de saldibalans – over essentiële financiële informatie in de Tweede Kamer door ministers geen verantwoordiging meer zou worden afgelegd.</p>	<p>Op grond van de <i>Regeling departementale begrotingsadministratie (RDB)</i> dient aan de administraties van garanties en leningen de informatie over de door de Algemene Rekenkamer opgesomde kerngegevens te kunnen worden ontleend. Jaarlijks dienen de departementen in het kader van de opstelling van de Staatsbalans over een beperkt aantal kerngegevens informatie aan het Ministerie van Financiën door te geven. Die informatie wordt verwerkt in overzichten ten behoeve van het Financieel jaarverslag van het Rijk en biedt de Tweede Kamer op hoofdlijnen adequaat inzicht. Als de aanbeveling om het inzicht in een aantal kerngegevens over garanties en leningen in begroting en verantwoording te verbeteren, moet worden uitgelegd in termen van een meer gedetailleerde jaarlijkse informatieverstrekking door de departementen aan het Ministerie van Financiën en via het Financieel jaarverslag van het Rijk aan de Tweede Kamer, dan wordt die aanbeveling niet overgenomen. Noch voor de Tweede Kamer noch voor de Minister van Financiën is het zinvol om periodiek uitgebreide financiële standaardinformatie te ontvangen (zie de algemene reactie). De minister verschilt dan ook met de Rekenkamer van mening over het nut en de noodzaak de Tweede Kamer via de saldibalans periodiek van informatie over garanties en leningen te voorzien.</p> <p>Overigens is het afschaffen van de saldibalans als onderdeel van het jaarverslag uit andere overwegingen thans niet meer aan de orde.</p>	<p>De gewenste verbetering hoeft wat de Algemene Rekenkamer betreft niet te worden gezocht in meer details, maar wel in een vollediger en beter toegelichte verantwoordingsrapportage. De informatievoorziening aan de Tweede Kamer over deze instrumenten is aan een herijking toe. In dit licht beschouwt de Algemene Rekenkamer ook het voornemen van de minister om te overwegen regels met betrekking tot verplichte periodieke informatieverschaffing af te schaffen.</p>
<p>Voor zover de beperkte regelgeving nog verplicht tot periodieke informatievoorziening door de ministers (anders dan de informatie die ten behoeve van de Staatsbalans in het Financieel jaarverslag van het Rijk wordt opgenomen), zal bekeken worden of die verplichting kan worden weggenomen. Van belang is dat er (deel)administraties zijn en dat deze adequaat worden bijgehouden, zodat ad hoc – bijvoorbeeld als controle of incidenten daartoe aanleiding geven – de relevante informatie tijdig, juist en volledig (dus betrouwbaar) voor de vakminister, de Minister van Financiën en of de Tweede Kamer beschikbaar kan komen.</p>		<p>Voor zover de beperkte regelgeving nog verplicht tot periodieke informatievoorziening door de ministers (anders dan de informatie die ten behoeve van de Staatsbalans in het Financieel jaarverslag van het Rijk wordt opgenomen), zal bekeken worden of die verplichting kan worden weggenomen. Van belang is dat er (deel)administraties zijn en dat deze adequaat worden bijgehouden, zodat ad hoc – bijvoorbeeld als controle of incidenten daartoe aanleiding geven – de relevante informatie tijdig, juist en volledig (dus betrouwbaar) voor de vakminister, de Minister van Financiën en of de Tweede Kamer beschikbaar kan komen.</p>	

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister(s)	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>De waardering van garanties is een punt van aandacht bij regelingen met grote aantallen garanties, bij garantstelling in het kader van het geïntegreerd middelenbeheer en bij waarborgfondsen.</p>	<p>Afspraken maken met betrekking tot de waardering in deze gevallen.</p>	<p>De minister is overigens wel van mening dat de saldbalans en de staatsbalans betrouwbare informatie moeten bevatten over de financiële verplichtingen die uit verstrekte garanties en leningen voortvloeien. Hij zal in overleg met mijn ambtgenoten nagaan waar mogelijk nog hiaten zitten in de aanlevering van de jaarlijkse gegevens ten behoeve van de staatsbalans.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer merkt op dat zij deze knelpunten heeft gesignaleerd en is tevreden dat er maatregelen genomen zullen worden ter verduidelijking.</p>
<p>De waardering van garanties is een punt van aandacht bij regelingen met grote aantallen garanties, bij garantstelling in het kader van het geïntegreerd middelenbeheer en bij waarborgfondsen.</p>	<p>Afspraken maken met betrekking tot de waardering in deze gevallen.</p>	<p>Als de voorschriften inzake de waardering van garanties tot onduidelijkheden leiden, zal de formulering van die voorschriften worden aangepast. Als op zich duidelijke waarderingsvoorschriften niet juist worden toegepast, zal aandacht voor een juiste toepassing worden gevraagd. De weergave van de voorschriften in het rapport in de box op blz. 33 scheidt mijns inziens enige onduidelijkheid. Het voorschrift luidt dat in geval de wet van de grote aantallen opgeld doet, op grond van ervaringsgegevens een raming van de uitgaven dient te worden gemaakt (in plaats van het opnemen van een pm-raming). Een raming van nieuw aan te gane garantieverplichtingen (het uitstaand risico/bedrag) dient, eveneens op grond van ervaringsgegevens zoals voor alle ramingen in de begroting geldt – in de begroting te worden opgenomen, maar staat los van de vraag of de wet van de grote aantallen van toepassing zal zijn.</p> <p>Voor zover onduidelijkheid bestaat over de systematiek waarmee een vakdepartement het bedrag moet berekenen waartegen een garantie in het kader van het geïntegreerd middelenbeheer moet opnemen in de saldbalans, zal die duidelijkheid worden verschaft. Het ligt, mede uit een oogpunt van administratieve doelmatigheid, in de rede dat het bedrag wordt bepaald op basis van het maximale rekening-courantkrediet dat een RWT kan opnemen.</p> <p>Dat in vergelijkbare gevallen het risico van achterborgstelling voor waarborgfondsen soms als pm en soms als nihil wordt opgenomen, geeft mij niet direct aanleiding om hier centraal regelend te gaan optreden.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer merkt op dat zij deze knelpunten heeft gesignaleerd en is tevreden dat er maatregelen genomen zullen worden ter verduidelijking.</p>

¹ Voorafgaand Toezicht IRF

² Het betreft overigens punten, die geen afbreuk doen aan het beeld dat de begroting en het jaarverslag als geheel oproepen.

DEELNEMINGEN

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister(s)	Nawoord Algemene Rekenkamer
Het aantal deelnemingen dat de Minister van Financiën in haar overzichten over 2002 en 2003 opgeeft (42) is te laag. De Algemene Rekenkamer komt tot een ander aantal, namelijk 53.	Het Ministerie van Financiën wordt aanbevolen om bij het samenstellen van de overzichten de volledigheid en consistentie beter te waarborgen.	De minister ondersteunt de aanbeveling, maar hecht eraan te nuanceren dat het probleem groter lijkt dan het is. Een groot verschil ontstaat als de NPMINA deelneming voor 9 deelnemingen wordt geteld; namelijk de holding en de 8 dochters	De Algemene Rekenkamer merkt op dat de acht dochters van de NPMINA wel op de saldbalans van Koninkrijksrelaties zijn vermeld. De NPMINA is niet op de saldbalans vermeld. Deze negen deelnemingen en nog twee andere zijn niet door de minister van Financiën meegeteld.
In beleidsstukken worden door de jaren heen verschillende overwegingen genoemd voor het aangaan van een deelneming. De Algemene Rekenkamer merkt op dat niet meer duidelijk is of de verschillende afwegingskaders die in de loop der tijd zijn ontwikkeld, onderling nog voldoende consistent zijn.	Onderzoek in hoeverre de afwegingskaders nog consistent zijn en of een geïntegreerd kader is te maken dat voor alle ministeries bruikbaar is bij het aangaan (al dan niet na verzelfstandiging) en afstoten van de staatsdeelnemingen.	Zoals te lezen in het rapport, hebben de ideeën omtrent het aangaan en afstoten van deelnemingen zich in de loop der jaren ontwikkeld. In de nota Deelnemingsbeleid (2003) is de meest recente visie beschreven die van toepassing is. Daarom ziet de minister weinig toegevoegde waarde in het naast elkaar zetten van de verschillende kaders, die in de tijd zijn ontwikkeld.	De Algemene Rekenkamer vraagt zich af of daarmee een deel van de uitgangspunten die in het verleden zijn vastgelegd over onder meer het privatiseren in de vorm van een deelneming (commissie Sint) geen expliciet onderdeel van het beleid meer vormt.
De resultaten van het afstotingsbeleid zijn mager. Ook in 2005 is nog geen afname van het aantal deelnemingen te verwachten.		De minister wijst erop dat – ondanks een per saldo min of meer gelijkblijvend aantal deelnemingen – er in de periode 1997 tot 2004 15 deelnemingen zijn afgestoten. De kwalificatie «magere» resultaten is daarom volgens de minister minder gelukkig gekozen.	Inderdaad is inmiddels een groot aantal deelnemingen afgestoten maar de aanwas overtreft de afname. De kans bestaat dat het aantal nieuwe deelnemingen ook de komende jaren het aantal afgestoten deelnemingen zal overtreffen.
Uit de periodieke evaluaties blijkt dat afstoting veelal wel mogelijk is.	Deelnemingen waarvan uit de evaluaties blijkt dat afstoting mogelijk is, voortvarend op de markt brengen of daarvoor een andere rechtsvorm kiezen. Na de periodieke evaluatie gericht op afstoting zou daarvoor direct een plan van aanpak, inclusief termijnen, dienen te worden opgesteld.	Deze aanbeveling neemt de minister over, zij het dat een eenduidig plan van aanpak niet altijd goed te maken is, aangezien externe factoren het proces veelal beïnvloeden en op timingsvraagstukken impact hebben.	
Geconstateerd wordt dat de in 1994 door de minister van Financiën voorgenoemen evaluaties van deelnemingen nu hun beslag krijgen. De door het ministerie van Financiën en EZ gehanteerde evaluatiekaders acht de Algemene Rekenkamer echter te beperkt.	De Algemene Rekenkamer beveelt aan om alle staatsdeelnemingen periodiek te evalueren op alle relevante beleidsaspecten, zoals afstotingsmogelijkheid, andere rechtsvorm, <i>corporate governance</i> , winstmaximalisatie, e.d.	De minister hecht er belang aan om een onderscheid te maken tussen evaluaties ten behoeve van wezenlijk beleidsmatige vragen en evaluaties ten behoeve van uitvoerings-technische aspecten. Hij ondersteunt de aanbeveling van evaluaties ten behoeve van afstotingsmogelijkheden, maar acht periodieke evaluaties over uitvoeringstechnische zaken, zoals corporate governance en winstmaximalisatie, niet doelmatig als deze evaluaties voor alle deelnemingen op een breed terrein periodiek uitgevoerd worden.	De Algemene Rekenkamer merkt op dat deze uitvoeringstechnische aspecten onderdeel zijn van het deelnemingenbeleid. Om die reden is het van belang dat deze aspecten worden gemonitord en dat daar ook op wordt gestuurd.

Conclusies

De overdracht van het beheer van vakdepartementen aan het Ministerie van Financiën is daadkrachtig opgepakt en uitgevoerd. Evenwel blijkt dat bijna de helft van de staatsdeelnames nog niet is overgedragen. Daarmee is dit beleidsdoel nog onvoldoende gerealiseerd.

Voor winstmaximalisatie van deelnames heeft de minister van Financiën een norm geformuleerd. Bij het vermogensbeheer is er nog te weinig aandacht voor het halen van deze norm.

De minister van Financiën heeft initiatieven genomen ter verbetering van de *corporate governance* bij de eigen staatsdeelnames.

De bijdragen in het beheer van enkele vakministeries aan het bereiken van de verschillende beleidsdoelen is, in tegenstelling tot het Ministerie van Financiën, beperkt. Het dossierbeheer bij deze ministeries is in grote lijnen wel op orde. Het Ministerie van BZK (Koninkrijksrelaties) heeft het beheer van zijn deelnames tegen vergoeding van circa 300 000 uitbesteed aan een private bank.

Geconstateerd wordt dat de minister van Financiën zijn coördinerende taak beperkt invulling geeft. Hij verstrekt nauwelijks richtlijnen voor het beheer van deelnames en evenmin handleidingen of hulpmiddelen, zoals het evaluatiekader, aan andere vakdepartementen.

Aanbevelingen

Aanbevolen wordt in principe het aandeelhouderschap van de resterende deelnames over te dragen, tenzij er overtuigende argumenten zijn om dit niet te doen. Voorbeelden hiervan zijn een op handen zijnde verkoop of de keuze voor een andere rechtsvorm, zoals het agentschap. Of het beheer (aandeelhouderschap) van de deelnames zodanig verweven is met de publieke taak dat overdracht van het beheer (aandeelhouderschap) aan het Ministerie van Financiën niet mogelijk is, dient uit de periodieke evaluatie te blijken.

In het jaaroverzicht ook inzicht geven in de rendementen op de gehele aandelenportefeuille. In het geval van beursgenoteerde ondernemingen horen koerswinsten en -verliezen daarbij.

Overdracht van het beheer van de deelnames aan de minister van Financiën kan bijdragen aan het realiseren van dit beleidsdoel.

Overdracht van het beheer van de deelnames aan de minister van Financiën kan bijdragen aan een beter beheer en in sommige gevallen (bijvoorbeeld bij BZK) tot kostenbesparing.

Voor zover overdracht van beleidsdeelnames niet mogelijk wordt geacht, de coördinerende rol van het Ministerie van Financiën versterken, bijvoorbeeld op het vlak van winstmaximalisatie, periodieke evaluaties en *corporate governance*.

Reactie minister(s)

Hoewel de Algemene Rekenkamer terecht constateert dat nog niet alle deelnames zijn overgedragen aan Financiën, is het beeld dat de Rekenkamer schetst volgens de minister te negatief. Dit negatieve beeld wordt sterk beïnvloed door de wijze waarop de NPMNA-deelname is meegeteld. Hij zal zich sterk maken voor een overdracht van de nog elders beheerde deelnames aan het Ministerie van Financiën.

De minister is het eens met deze aanbeveling, maar ziet ook problemen met de praktische uitwerking van dit punt, bijvoorbeeld bij niet-beursgenoteerde ondernemingen. Bovendien is het streven een waarde-maximalisatie op langere termijn. De minister zal onderzoeken of deze aanbeveling opgevolgd kan worden.

De minister neemt deze aanbeveling over en verwijst naar het hiervoor reeds gemenoerde.

In het algemeen ondersteunt de minister het uitgangspunt dat het beheer van de deelnames gecentraliseerd dient te worden. Hij zal op korte termijn in overleg treden met BZK om de mogelijkheden van overdracht te bespreken.

De minister is het eens met de aanbeveling, maarervaart in de praktijk dat het moeilijk is een dergelijk coördinerende rol uit te voeren. De vakdepartementen blijken vaak anders tegen de verschillende aspecten aan te kijken. De minister zal onderzoeken of een periodieke, bijvoorbeeld een jaarlijkse, rapportageplicht als nuttig instrument kan worden ingevoerd.

Het geformuleerde beleid voor staatsdeelnames dient door alle vakdepartementen op uniforme wijze te worden uitgevoerd. Een belangrijke waarborg daarvoor is de coördinatie door het Ministerie van Financiën.

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister(s)	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>De informatieverstrekking aan de Tweede Kamer over deelnemingen is over het geheel genomen voldoende. In 2003 ontbraken enkele staatsdeelnemingen op de saldi-balansen van vakdepartementen. Dat was soms het gevolg van de overdracht van het beheer aan de minister van Financiën. In het overdrachtsprotocol zijn geen afspraken gemaakt over de verwerking van de deelneming in de saldi-balansen. De wijze waarop middellijke deelnemingen door de Ministeries van BZK en Financiën worden opgenomen verschilt.</p>	<p>Bij overdracht van het beheer aan de minister van Financiën in het overdrachtsprotocol expliciete afspraken opnemen over de verwerking van de overdracht in de saldi-balansen. Nadere besluitvorming over de wijze waarop middellijke deelnemingen in de saldi-balansen worden opgenomen is nodig.</p>	<p>De minister neemt deze aanbeveling over.</p>	

Algemeen beleidsinstrumenten (zie voorwoord Garanties van het Rijk, Tweede Kamer 1997–1998, 25 945)

Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Toezeggingen minister van Financiën	Stand van zaken
Bij de vormgeving van beleid moet afgewogen worden welke (financiële) binding het meest in aanmerking komt om het beleidsdoel te realiseren in relatie tot de financiële mogelijkheden van het Rijk (p. 7).	De minister vond het formuleren van een rijksbreed beleid voor de inzet van beleidsinstrumenten, zoals subsidies, garanties en leningen een aantrekkelijke gedachte, maar in de praktijk moeilijk vorm te geven, omdat de zich voordoende beleidssituaties teveel van elkaar verschillen.	Er is geen beleidskader ontwikkeld ten behoeve van de afweging van de inzet van financiële instrumenten.

Onderzoek garanties (Tweede Kamer 1997–1998, 25 945)

Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Toezeggingen minister van Financiën	Stand van zaken
Formulering van rijksbreed garantiekader, uitmondend in criteria op grond waarvan gekozen kan worden voor verschillende beleidsinstrumenten, inclusief formulering doel en afweging of risico niet door markt of sector gedragen kan worden.	Zal nagaan of via een handleiding voor garantieverlening de van belang zijnde uitgangspunten en criteria overzichtelijk en handzaam in de rijksdienst kunnen worden uitgedragen. In de handleiding kan ook aandacht worden geschonken aan aspecten van administratieve organisatie die voor het beheer van garanties van belang zijn. Ook kunnen hierin de relevante bepalingen uit de derde tranche van de Awb worden betrokken. Indien de uitgangspunten, zoals die in de Miljoenennota 1985 zijn verwoord, breder in de rijksdienst bekend zijn, zullen de risico's van de marktgaranties verder kunnen afnemen, omdat risicodeling met de intermediair en het heffen van een op termijn gemiddeld kostendekkende risicopremie belangrijke uitgangspunten van het garantiebeleid zijn. De minister zal proberen om een beleidslijn op te stellen voor garantieverlening.	Er is geen handleiding of beleidslijn gekomen. Het ministerie staat op het standpunt dat garantieverlening maatwerk is.
Bekendmaking van recent geactualiseerde uitgangspunten voor garantieverlening (Miljoenennota 1985).	Zie hiervoor: zal worden gedaan.	Hierover zijn geen stukken bekend.

* Cursieve passages betreffen toezeggingen gedaan tijdens de schriftelijke of mondelinge Kamerbehandeling van het rapport. Als deze toezegging te koppelen is aan een aanbeveling van de Algemene Rekenkamer dan is die daar ook geplaatst. Als dat niet het geval is dan is de betreffende vraag opgenomen.

Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Toezeggingen minister van Financiën	Stand van zaken
Actiever Voorafgaand Toezicht (VT).	Alle garantieverleningen vallen onder het voorafgaand toezicht. Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat er aanleiding is om de touwtjes wat strakker aan te trekken. De minister had zich daarom voorgenomen om meer informatie te verstrekken in de garantieoverzichten die aan de Tweede Kamer worden gestuurd, zodat de Kamer een beter inzicht krijgt. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende soorten garanties, zoals de exportkredietverzekering en garanties voor projecten. Ook zijn er nieuwe voorschriften ontworpen voor garanties die aan de departementen worden gestuurd. Het is de bedoeling dat er een checklist wordt opgesteld met daarop een aantal punten waaraan garanties aan moeten voldoen.	De informatievoorziening aan de Tweede Kamer is verbeterd. De specifieke checklist is er nooit gekomen.
Beter informeren van beleidsdirecties over VT door directies FEZ en opname standaardpassage in VT-brieven.	De minister zal in VT-brieven standaardpassage opnemen over garanties (voorbeeld: nader bezien of dit voor alle categorieën garantieovereenkomsten even zinvol is). De minister zal tevens in deze passage aangeven dat door tussenkomst van de IRF de leningovereenkomsten vooraf dienen te worden overlegd aan het Agentschap van Financiën (zal dit procedurele punt ook opnemen in de handleiding).	De minister kwam deze toezegging na.
Nauwkeuriger toezicht op naleving begrotingsvoorschriften door directies FEZ en directie BZ (Financiën) en jaarlijkse roulerende toetsing van enkele voorschriften door directie BZ.	Geen toezegging (alleen toezegging van minister van EZ).	
Opname in begroting van informatie over werkelijke risico dat een garantie tot uitbetaling komt en identificering en monitoring van factoren die van invloed zijn op de kans dat een garantie tot uitbetaling komt.	De minister zal voorschriften over vermelden van uitstaand risico in geïntegreerde begrotingsvoorschriften enaanschrijving verduidelijken. Het uitstaand risico voor garanties bedroeg eind 1995 circa 190 miljard. Er is gebleken dat een klein percentage van de garanties veruit het grootste deel van het bedrag voor hun rekening nemen. De minister stelde daarom voor om de tien grootste op een rij te zetten in de notitie die hij de Tweede Kamer had toegezegd, zodat de Kamer daar een beter inzicht in krijgt.	De minister kwam deze toezegging na, maar voorschriften terzake worden weer teruggedraaid. De Algemene Rekenkamer heeft geen notitie aan de Tweede Kamer met deze inhoud aangetroffen
In saldbalans garantieverplichtingen en overige verplichtingen gescheiden presenteren.	Geen toezegging.	De minister kwam met een voorschrift terzake.
Aanpassing van regelingen en overeenkomsten in lijn met derde tranche Awb (betere vastlegging van verschillende aspecten van de informatievoorziening bij aanvraag en gedurende looptijd en van beïnvloedingsbevoegdheden; dit kan ook gebeuren in Kaderwetten per ministerie op grond waarvan garanties en subsidies worden verstrekt).	Zal gebeuren.	Niet onderzocht in het kader van dit onderzoek.

Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Toezeggingen minister van Financiën	Stand van zaken
Doelen in toetsbare termen formuleren, concrete vastlegging waarvoor de garantie dient te worden gebruikt en periodieke evaluatie van garantie-instrument beter mogelijk maken.	De minister zal alle ministers nog eens nadrukkelijk wijzen op bepalingen ten aanzien van beleidsevaluatie in artikel 17 CW en in Besluit Taak FEZ en zal ook deze evaluatieplicht opnemen in de handleiding voor garanties.	Er is in de RPE een algemeen kader geformuleerd. Daarin wordt niet expliciet ingegaan op garanties. De handleiding is er niet gekomen.
Terughoudend omgaan met garanties, teneinde garantievolume te verminderen.	Geen toezegging. Wel van andere ministers: de Ministeries van Defensie, VenW en BZK hebben aangegeven een terughoudend beleid te zullen gaan voeren ten aanzien van garanties. Het Ministerie van VROM voert een beleid van afbouw van garanties.	Terughoudend gebruik van het instrument garanties kon niet worden vastgesteld. Geconstateerd wordt dat het aantal en het bedrag aan uitstaande garanties sinds 1995 weliswaar afnam, maar dat er sinds 1995 circa 32 nieuwe garanties zijn bijgekomen (30% van het totaal is nieuw).
Vragen Tweede Kamer Welk soort doeltreffendheid en kwaliteitskengetallen over garanties zullen in de begroting worden opgenomen, gezien het feit dat de informatie over garanties in de begroting 1995 volgens de Algemene Rekenkamer op onderdelen te wensen overliet?	(...) Het ontwikkelen van doeltreffendheids- en kwaliteitskengetallen is niet eenvoudig, en een zaak van lange(re) adem. Het streven is er echter op gericht om deze kengetallen ook voor garanties en garantieregelingen te ontwikkelen.	Geen specifieke informatie over garanties in de begrotingen op dit punt.
Wat is het oordeel van de regering over de suggestie van de Algemene Rekenkamer om dit te regelen in de departementale kaderwetten op grond waarvan subsidies en garanties worden verstrekt?	Het kan zinvol zijn als die eisen kunnen gelden voor het merendeel van de subsidie- en garantieregelingen die onder zo'n kaderwet vallen. Indien dat niet het geval is, is er maatwerk nodig en zullen de te stellen eisen – zo nodig aanvullend – in de afzonderlijke subsidieregelingen of in de subsidievoorwaarden moeten worden opgenomen.	Er is geen kaderwet ontwikkeld. Zie ook aanbevelingen algemeen.
Zal de regering de garantieregelingen evalueren? Zo ja, welke aspecten van het garantieverleningsproces zullen daarbij worden onderzocht?	Bij alle beleid, ook ten aanzien van garanties en garantieregelingen, is evalueren een vast onderdeel van de beleidscyclus. De evaluatie kan betrekking hebben op zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit (zie o.a. artikel 17 van de Comptabiliteitswet en het Besluit Taak FEZ). Voorgeschreven is dat elk beleidsterrein minimaal eens in de vijf jaar geëvalueerd dient te worden. Op dit moment zijn er recent enkele evaluaties naar garanties afgerond, en zullen er binnenkort enkele evaluaties naar garanties gestart worden. Bij het Ministerie van EZ bijvoorbeeld is in het afgelopen jaar de Investeringsfaciliteit Midden- en Oost-Europa geëvalueerd. Het betreft een externe ex post evaluatie ten aanzien van doelbereik en doelmatigheid van de uitvoering. Het Ministerie van EZ evalueert overigens alle financiële instrumenten, waaronder garantieregelingen, eens in de vijf jaar en heeft toegezegd de doelen van de instrumenten zoveel mogelijk in toetsbare termen te zullen formuleren. Verder bestaat bij Financiën het voornemen de exportkredietverlening te evalueren.	Bij de garanties die door de Algemene Rekenkamer als casus zijn onderzocht, hebben evaluaties plaatsgevonden. Geen onderzoek is gedaan naar evaluaties van andere garanties. De regeling Export Kredietverzekering is geëvalueerd.

Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Toezeggingen minister van Financiën	Stand van zaken
<p>Is het mogelijk reeds in de begroting 1999 informatie over het werkelijke risico dat een garantie tot uitbetaling komt op te nemen, waarbij de Algemene Rekenkamer wijst op het nut van ervaringsgegevens, het inzetten van actuariële deskundigheid en risicomanagement?</p>	<p>Onderscheid moet worden gemaakt tussen twee soorten garanties. Bij een omvangrijk aantal gelijksoortige garanties is voor het geheel van die garanties van het werkelijk risico een redelijk goede inschatting te maken op basis van ervaringsgegevens en actuariële deskundigheid (wet van de grote aantallen). In die gevallen komt het werkelijk risico dat in een jaar naar verwachting wordt gelopen tot uitdrukking in het kasbedrag dat wordt geraamd. Het gerealiseerde kasbedrag in de financiële verantwoording geeft het daadwerkelijk gelopen (gerealiseerde) risico weer. Voor deze categorie garanties geeft deze informatie, samen met de informatie over het maximaal uitstaande risico, naar het oordeel van de regering voldoende inzicht in het budgettaire beslag dat deze garanties nu of in de toekomst kunnen leggen. (...) Anders ligt het bij incidentele en specifieke garanties, die vaak van grote omvang zijn. Ervaringsgegevens zijn daarbij niet voor handen, de wet van de grote aantallen doet geen opgeld en dus is het heel moeilijk vooraf in te schatten wat het werkelijk risico is. De suggestie van de Algemene Rekenkamer om bij wijze van risicomanagement factoren te identificeren en te monitoren die van invloed zijn op de kans dat een garantie tot uitbetaling komt (de Algemene Rekenkamer geeft daarbij als voorbeeld de factor economische recessie in het geval van marktgaranties) komt nogal theoretisch over. Dergelijke (externe) factoren zijn in het kader van het garantiebeleid niet te beïnvloeden. Het identificeren en monitoren van dergelijke factoren heeft dan niet zoveel zin; het leidt slechts tot verhoging van de beheerskosten van de garanties. Vanzelfsprekend kan het wel zinvol zijn om de factoren die wél door de ontvanger van de garantie zijn te beïnvloeden, te identificeren en te monitoren. Van belang is verder dat er voldoende budgettaire ruimte is of vrijgemaakt kan worden om de uit de garantieverplichtingen voortvloeiende aanspraken in een jaar te kunnen voldoen.</p>	<p>Ministeries maken geen gebruik van de mogelijkheid om inschattingen van het werkelijke risico's van garanties met een groot aantal gelijksoortige garanties te maken ten behoeve van de verantwoording. De informatie over risico's in verantwoordingen en begrotingen is in het algemeen (te) beperkt.</p>
<p>Ondersteunt de regering het standpunt van de Algemene Rekenkamer dat er beleid dient te komen op grond waarvan het totale garantievolume in de loop van de tijd omlaaggebracht zal worden? Zo ja, welk beleid staat de regering voor ogen om dit te realiseren? Beschouwt de regering deze aanbeveling als een inspanningsverplichting of als een resultaatverplichting? Indien de regering het als een inspanningsverplichting ziet, zou het verstandig zijn daarvoor ook daadwerkelijke streefcijfers af te spreken? Is de regering bereid en in staat een dergelijke concrete aanpak gestalte te geven?</p>	<p>De regering zal steeds per beleidsterrein een specifieke afweging maken inzake de optimale omvang van het garantieplafond. Soms zal als beleid gelden het handhaven of zelfs het uitbreiden van machtiging tot het verlenen van garanties en soms zal een beleid van afbouw van bestaande garanties, bijvoorbeeld in verband met (te) grote risico's, meer in de rede liggen. De bedrijfs-economische afweging bepaalt uiteindelijk het beleid.</p>	<p>Zie eerdere opmerking over terughoudend beleid. Dit kon niet worden vastgesteld.</p>

Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Toezeggingen minister van Financiën	Stand van zaken
Op welke termijn zal de door de minister van Financiën toegezegde handleiding waarin aandacht wordt besteed aan diverse aspecten van het beheer van garanties, beschikbaar zijn?	In de reactie op de bevindingen van de Algemene Rekenkamer is aangegeven dat zal worden nagegaan of via een handleiding voor garantieverlening de van belang zijnde uitgangspunten en criteria overzichtelijk en handzaam in de rijksdienst kunnen worden uitgedragen. Aan dit onderzoek kon tot nog toe geen prioriteit worden gegeven. De regering verwacht hierover binnenkort duidelijkheid te hebben. Als de conclusie luidt dat een dergelijke handleiding zinvol kan zijn, zal de regering ernaar streven de handleiding voor het eind van het jaar beschikbaar te hebben.	Er is geen handleiding of beleidslijn gekomen. Het ministerie staat op het standpunt dat garantieverlening maatwerk is.

Onderzoek leningen (Tweede Kamer 1995–1996, 24 555)

Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Toezeggingen minister van Financiën	Stand van zaken
Ontwikkelen van specifiek beleid voor het verstrekken van leningen (onder meer: 1: ontwerpen interdepartementale regelgeving, 2: eisen van inzichtelijke verantwoordingsinformatie, 3: uniformeren van voorwaarden voor het verstrekken van leningen en eisen onderbouwing bij afwijking van deze voorwaarden)	Ter Ontwikkeling van een specifiek beleid voor het verstrekken van leningen dacht de minister van Financiën aan het groeperen van mogelijke voorwaarden, die bij het verstrekken van een lening langsgelopen behoren te worden. Daarmee wordt bewerkstelligd dat een bewuste keuze wordt gemaakt uit de mogelijke leningvoorwaarden. Denkbaar is dat ministeries die relatief veel leningen verstrekken, een op het ministerie toegesneden set van standaardvoorwaarden ontwikkelen. Deze lijn is vergelijkbaar met die bij het subsidiebeleid. De minister zegde toe de bepalingen voor het verstrekken van leningen te inventariseren en bijeen te voegen en als informatief document op te nemen in HAFIR. <i>De Minister geeft aan dat op dit moment de criteria voor het verstrekken van leningen worden geïnventariseerd en dat er regels moeten komen voor buiteninvorderingstelling en kwijtschelding. Daarnaast is een goede leningenadministratie onontbeerlijk (verslag van een algemeen overleg (vastgesteld 26 april 1996)).</i>	De minister van Financiën heeft geen leningenbeleid ontwikkeld. Ook is er geen publicatie geweest van bepalingen in Hafir. Er is geen inventarisatie van criteria bij het Ministerie van Financiën bekend. Er zijn regels gekomen voor buiteninvorderingstelling en kwijtschelding.
Vragen Tweede Kamer De Commissie voor de Rijksuitgaven geeft aan dat het gewenst lijkt een interdepartementaal beleidsonderzoek in te stellen naar de vraag hoe het beleidsinstrument lening nu precies wordt gebruikt en of er sprake is van een aantasting van het budgetrecht van de Kamer.	Het lijkt de minister beter om eerst de eigen inventarisatie af te ronden. Als blijkt dat een onderzoek in den brede onontbeerlijk is, zou dat een volgende stap kunnen zijn.	Er heeft voor zover bekend bij Financiën geen inventarisatie plaatsgevonden. Er is ook niet over een vervolg met de Tweede Kamer gecommuniceerd.

Onderzoek staatsdeelnemingen (Tweede Kamer 1993–1994, 23 785)

Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Toezeggingen minister van Financiën	Stand van zaken
Actiever aanjagen van afstoting: Ministerie van Financiën dient voorstellen te ontwikkelen (o.m. voor een voortvarender uitvoering van het Heroverwegingsrapport uit 1985)	Gaat aan collega bewindslieden voorstellen doen om meer gestalte te geven aan het afstotingsbeleid. <i>Zal met initiatieven komen om het afstotingsbeleid meer gestalte te geven.</i>	De resultaten van het afstotingsbeleid zijn mager. Het aantal staatsdeelnemingen is de afgelopen tien jaar per saldo toegenomen. De kans bestaat dat het aantal nieuwe deelnemingen ook de komende jaren het aantal afgestoten deelnemingen zal overtreffen.

Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Toezeggingen minister van Financiën	Stand van zaken
Coördinerende rol op terrein van beheer van deelnemingen meer expliciet behartigen.	Beheer van deelnemingen waaronder verkoop/afstoting is afhankelijk van vakdepartementen, die primair verantwoordelijk zijn. <i>Zal met initiatieven komen om het beheer van staatsdeelnemingen te verbeteren.</i>	Een groot deel van de deelnemingen is van vakdepartementen naar het Ministerie van Financiën gegaan. De Algemene Rekenkamer is positief over de wijze waarop het beheer over deze deelnemingen wordt gevoerd. De minister van Financiën geeft echter beperkt invulling aan zijn coördinerende taak met betrekking tot de deelnemingen waarvan het beheer nog bij de vakdepartementen is.
Eenduidig beleid inzake overheidscommissaris formuleren en toezien op eenduidige uitvoering	Geen; de nota die er ligt (Commissaris van overheidswege, 1990–1991) is eenduidig genoeg. Er wordt alleen gefundeerd van afgeweken.	Er is in 2001 nieuw beleid vastgesteld over overheidscommissarissen. Met het afschaffen van de overheidscommissaris is het in 1994 door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde spanningsveld tussen verschillende rollen van overheidscommissarissen en beleidsdirecties opgelost.
Actiever coördinerende rol invullen: eenduidig dividendbeleid formuleren en implementeren.	Geen toezegging. Dividendbeleid is primaire verantwoordelijkheid van vakdepartementen. De staat heeft in de meeste gevallen statutair weinig invloed op het dividendbeleid. Verder is één dividendpolitiek niet haalbaar door grote variatie in (omstandigheden van) deelnemingen.	Voor winstmaximalisatie van deelnemingen heeft de minister van Financiën een norm geformuleerd. Bij het deelnemingenbeheer is er echter nog te weinig aandacht voor het halen van deze norm.
Actiever coördinerende rol invullen: bijvoorbeeld door opstellen van een gedragscode.	Geen.	Er is geen gedragscode opgesteld.
Van alle staatsdeelnemingen periodiek aangeven wat de stand van zaken met betrekking tot de beleidsvoornemens en beleidspraktijk is.	<i>De minister zal jaarlijks een geactualiseerde en gescreende lijst staatsdeelnemingen aan het parlement sturen.</i>	De minister van Financiën publiceert jaarlijks een overzicht van alle staatsdeelnemingen, inclusief relevante ratio's, in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen.
Een meer expliciete beleidsevaluatie zou deel moeten uitmaken van de voorstellen om afstotingsbeleid meer gestalte te geven.	<i>Met de jaarlijkse geactualiseerde lijst kan geëvalueerd worden of de overheidsbetrokkenheid nog in relatie staat tot de nagestreefde beleidsdoelstellingen.</i>	De Algemene Rekenkamer constateert dat de in 1994 door de minister van Financiën voorgenomen evaluaties van deelnemingen nu hun beslag krijgen. Het evaluatiekader van het Ministerie van Financiën is gericht op het vraagstuk van de afstoting. Andere aspecten van het deelnemingenbeleid, zoals corporate governance en waardemaximalisatie, worden daarin niet geëvalueerd.

Tabel B.3.1: Overzicht nationale regelgeving ten aanzien van garanties, leningen en deelnemingen

Regelgeving	Garanties	Leningen	Deelnemingen
CW 2001 algemeen	●	●	●
CW 2001: geïntegreerd middelenbeheer	○	●	○
Rijksbegrotingsvoorschriften 2002 en 2003	●	○	○
Regeling Departementale Begrotings-administratie	●	●	●
Regeling Prestatiegegevens en Evaluatie-onderzoek Rijk (RPE)	●	●	●
Rijksgarantiekader	●	○	○
Regeling kwijtschelding en buiten-invorderingstelling	●	●	○
Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996	●	●	●
Algemene wet Bestuursrecht	●	●	○

Van toepassing: ○ = nee; ● = ja

Tabel B.3.2: Overzicht van Europese regelgeving garanties, leningen en deelnemingen

Regelgeving	Garanties	Leningen	Deelnemingen
Verbod op staatssteun	●	●	●
Transparantierichtlijn	●	●	●
Mededingingsregels	●	●	●
Meldingsplicht garanties	●	○	○

Van toepassing: ○ = nee; ● = ja

Tabel B.4.1: AD werkzaamheden 2003 garanties, leningen en deelnemingen

	BuZa	Just	BZK	OCW	Fin	Def	VROM	VenW	EZ	LNV	SZW	VWS
Separaat betrokken in risicoanalyse?	●	○	◐ ¹	●	●	○	◐	●	●	○	○	●
Beoordeling regelgeving en procedures	●	○	○	●	●	●	○	○	●	◐	○	○
Beoordeling toezicht door FEZ of door anderen? ²	●	○	○	○	○	●	○	○	●	○	○	●
Beoordeling administraties en registraties?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Beoordeling jaarverslag	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Bijzondere bevindingen AD?	●	●	●	○	●	○	●	●	●		○	●

○ = nee; ● = ja; ◐ = deels

¹ De garanties en leningen van BZK hebben een groot financieel belang en worden ook in de risicoanalyse betrokken. Op de overige beleids-terreinen van BZK is het financieel belang gering.

² Afhankelijk van de taakverdeling binnen het ministerie kan een ander onderdeel dan FEZ belast zijn met de toezichtstaak binnen het departement.

De Algemene Rekenkamer heeft zich in dit onderdeel beperkt tot een toetsing aan de volgende twee eisen:¹

1. de inrichtingseis: opstelling overeenkomstig wet- en regelgeving;
2. de eis van de deugdelijke weergave: een waarheidsgetrouw en toereikend inzicht; meer concreet: juistheid en volledigheid van de begrotings- en realisatiebedragen (verplichtingen, uitgaven en ontvangsten) en van de saldi (saldibalans), verantwoording van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten op het juiste begrotingsartikel, en juistheid en toereikendheid van de toelichting.

In de tabellen zijn de volgende kwalificaties gebruikt.

- = «ja»
- ◐ = «deels» (bij voorschriften) of «beperkt» (bij deugdelijke weergavenormen)
- = «nee»
- ? = «onduidelijk» of «Niet vast te stellen»
- = «niet van toepassing»
- ? = «nee/n.v.t.» (d.w.z. hier is geen informatie over opgenomen, maar onduidelijk is of hier überhaupt sprake van is)

A GARANTIES

Tabel B.5.1: Mate waarin wordt voldaan aan voorschriften voor jaarverslagen voor garanties

Voorschrift	BuZa	Just	BZK*	OCW	Fin	Def	VROM	VenW	EZ	LNV	SZW	VWS
Garantieplichtingen apart opgenomen in tabel budgettaire gevolgen van beleid?	◐	●	○	●	◐	○	●	○	○	●	○	●
Informatie over inzet garanties opgenomen in toelichting bij beleidsartikelen?	●	○	●	○	●	○	○	○	●	○	○	○

* Exclusief Koninkrijkrelaties.

Tabel B.5.2: Mate waarin wordt voldaan aan voorschriften voor saldibalansen in jaarverslagen voor garanties

Voorschrift	BuZa	Just	BZK*	OCW	Fin	Def	VROM	VenW	EZ	LNV	SZW	VWS
Aparte opname van post garantieplichtingen?	●	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	●
Toelichting van post garantieplichtingen?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Toelichting van omvangrijke bijstellingen van aangegane garantieplichtingen?	○	-	○	-	●	-	●	◐	●	-?	-	-?

* Exclusief Koninkrijkrelaties.

¹ De derde eis, die in het algemeen aan jaarverslagen wordt gesteld namelijk de rechtmatige totstandkoming van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, blijft in dit kader buiten beschouwing. Dit is alleen te beoordelen door middel van uitgebreid onderzoek van het financieel beheer.

Tabel B.5.3: Mate waarin sprake is van deugdelijke weergave van garanties in jaarverslagen

Voorschrift	BuZa	Just	BZK ¹	OCW	Fin	Def	VROM	VenW	EZ	LNV	SZW	VWS
Aansluiting saldbalans met inventarisatie												
Algemene Rekenkamer? ²	○ ³	●	● ⁴	○	?	●	○ ⁵	● ⁶	○ ⁷	●	●	○
Verantwoordingsinformatie – waar van toepassing – vergelijkbaar met begrotingsinformatie?	○	●	●	○	●	○	○	○	●	○	–	●
Verantwoording op juiste begrotingsartikel?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Inzichtelijke en toegankelijke verbale toelichting?	–	○	●	●	●	○	●	○	●	○	○	○
Gelijkoortige presentatie?	●	●	–	●	●	●	●	●	○	●	–	●
Inzicht in samenstelling?	●	●	●	●	○	●	●	○	●	●	●	○
Inzicht in verloop?	●	○	●	●	○	●	○	○	○	○	●	○
Inzicht in waarderingsgrondslagen?	●	○	○	●	●	○	○	○	○	○	○	○
Inzicht in risico's?	○	●	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Inzicht in bijzondere mutaties?	●	–?	–?	–?	–?	–	–?	●	–?	–?	–?	–?
Toelichting van overige opmerkelijke zaken?	–?	–?	–?	–?	–?	○	–?	–?	–?	–?	–?	–?

¹ Exclusief Koninkrijkrelaties.

² Indicatie juist- en volledigheid.

³ Twee garanties zijn niet in de saldbalans opgenomen: het Herhuisvestingsfonds Raad van Europa (€ 119 mln.), is wel elders opgenomen, namelijk onder de 'Niet uit de saldbalans blijvende verplichtingen'; De andere, Garantie Stichting Huisvesting OPCW ad € 13 miljoen, had daar volgens het ministerie ook onder moeten worden verantwoord.

⁴ Exclusief Koninkrijkrelaties: ook de saldbalans Koninkrijkrelaties sluit voor garanties aan.

⁵ Het verschil betrof één garantie van 70 000 die niet in de saldbalans was opgenomen.

⁶ Er is alleen een Afrondingsverschil.

⁷ Dit verschil wordt verklaard door de garantie Kaderregeling Kredieten Touristische Accommodaties (KTA), die ten onrechte in 2002 nog op de saldbalans stond.

B LENINGEN:

Tabel B.5.4: Mate waarin wordt voldaan aan voorschriften voor jaarverslagen voor leningen

Voorschrift	BuZa	Just	BZK*	OCW	Fin	Def	VROM	VenW	EZ	LNV	SZW	VWS
Informatie over inzet leningen opgenomen in toelichting bij beleidsartikelen	●	–	–	●	○	○	○	○	●	○	–	–

* Exclusief Koninkrijkrelaties.

Tabel B.5.5: Mate waarin wordt voldaan aan voorschriften voor saldbalansen in jaarverslagen voor leningen

Voorschrift	BuZa	Just	BZK*	OCW	Fin	Def	VROM	VenW	EZ	LNV	SZW	VWS
Aparte opname van post extra-comptabele vorderingen (waarvan leningen onderdeel uitmaken)?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Toelichting van post extra-comptabele vorderingen?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Toelichting van vorderingen (w.o. leningen) met relatief grote omvang?	●	○	●	●	○	●	●	●	●	●	○	●
Toelichting van ouderdom vorderingen (w.o. leningen) door onderscheid naar liquiditeit/opeisbaarheid?	●	○	○	○	○	○	○	●	●	○	○	○
Toelichting van oorzaak van de vorderingen (w.o. leningen)?	●	○	●	●	○	●	○	○	○	○	●	○
Toelichting van ouderdom van direct opeisbare vorderingen (w.o. leningen)?	●	●	●	○	○	○	●	○	●	○	●	○

* Exclusief Koninkrijkrelaties.

Tabel B.5.6: Mate waarin sprake is van deugdelijke weergave van leningen in jaarverslagen

Voorschrift	BuZa	Just	BZK ¹	OCW	Fin	Def	VROM	VenW	EZ	LNV	SZW	VWS
Aansluiting saldibalans met inventarisatie Algemene Rekenkamer? ²	●	-	- ³	○	?	●	?	?	?	●	?	-
Verantwoordingsinformatie – waar van toepassing – vergelijkbaar met begrotingsinformatie?	◐	-	-	●	○	○	-	○	◐	○	-	-
Verantwoording op juiste begrotingsartikel?	●	-	-	●	●	●	●	●	●	●	-	-
Inzichtelijke en toegankelijke verbale toelichting?	-	-	-	●	◐	◐	●	●	●	◐	-	-
Gelijksortige presentatie?	◐	-	-	-	○	-	-	●	●	●	-	-
Inzicht in samenstelling?	●	-	-	●	○	○	●	○	◐	●	-	-
Inzicht in verloop?	●	-	-	●	◐	◐	●	○	◐	○	-	-
Inzicht in risico's?	◐	-	-	●	◐	○	◐	◐	○	○	-	-
Inzicht in mate van opeisbaarheid/oninbaarheid?	◐	-	-	◐	○	◐	◐	◐	◐	○	-	-
Inzicht in bijzondere mutaties?	●	-	-	●	●	-?	-?	-?	●	-?	-	-
Toelichting van overige opmerkelijke zaken?	●	-	-	-?	-?	○	●	-?	-?	-?	-	-

¹ Exclusief Koninkrijkrelaties.

² Indicatie juist- en volledigheid.

³ Exclusief Koninkrijkrelaties: de saldibalans Koninkrijkrelaties sluit voor leningen niet geheel aan op de inventarisatie.

C DEELNEMINGEN:

Tabel B.5.7: Mate waarin wordt voldaan aan voorschriften voor jaarverslagen voor deelnemingen

Voorschrift	BuZa	Just	BZK ¹	OCW ²	Fin	Def	VROM	VenW	EZ	LNV	SZW	VWS
Informatie over inzet deelnemingen opgenomen in toelichting bij beleidsartikelen?	-	-	○	○	●	○	-	○	●	○	-	-

¹ Exclusief Koninkrijkrelaties.

² De score «nee» bij OCW is veroorzaakt door het niet opnemen van één deelneming (NOB). Anders zou de score «n.v.t.» zijn vermeld.

Tabel B.5.8: Mate waarin wordt voldaan aan voorschriften voor saldibalansen in jaarverslagen voor deelnemingen

Voorschrift	BuZa	Just	BZK ¹	OCW ²	Fin	Def	VROM	VenW	EZ	LNV	SZW	VWS
Aparte opname van post deelnemingen?	○	○	● ³	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Toelichting van post deelnemingen?	-	-	●	○	●	●	●	●	●	●	-	●
Waardering tegen aankoopprijs?	-	-	?	○	●	●	-	●	?	○	-	-
Toelichting van deelnemingen in NV's, BV's en (internationale) instellingen?	-	-	◐	○	◐	●	-	◐	◐	●	-	-

¹ Exclusief Koninkrijkrelaties.

² De score «nee» bij OCW is veroorzaakt door het niet opnemen van één deelneming (NOB). Anders zou de score «n.v.t.» zijn vermeld.

³ Ook de saldibalans Koninkrijkrelaties sluit voor deelnemingen aan op de inventarisatie.

Tabel B.5.9: Mate waarin sprake is van deugdelijke weergave van deelnemingen in jaarverslagen

Voorschrift	BuZa	Just	BZK ¹	OCW ²	Fin	Def	VROM	VenW	EZ	LNV	SZW	VWS
Aansluiting saldibalans met inventarisatie												
Algemene Rekenkamer? ³	-	-	● ⁴	○	●	●	-	●	● ⁵	●	-	-
Verantwoordingsinformatie Vergelijkbaar met begrotingsinformatie?	-	-	-	○	●	-	-	-	-	○	-	-
Verantwoording op juiste begrotingsartikel?	-	-	●	-	●	●	-	●	●	●	-	-
Inzichtelijke en toegankelijke verbale toelichting?	-	-	●	○	●	●	●	●	●	●	-	-
Gelijksortige presentatie?	-	-	●	○	●	-	-	●	●	-	-	-
Inzicht in samenstelling?	-	-	●	○	●	●	-	●	●	●	-	-
Inzicht in verloop?	-	-	○	○	○	○	●	○	●	○	-	-
Inzicht in waarderingsgrondslagen?	-	-	○	○	●	●	●	●	○	●	-	-
Inzicht in risico's?	-	-	○	○	●	○	-	○	○	○	-	-
Inzicht in werkelijke waarde?	-	-	○	○	○	○	-	○	○	○	-	-
Inzicht in bijzondere mutaties?	-	-	-?	-?	-?	-?	●	●	●	-?	-	-
Toelichting van overige opmerkelijke zaken?	-	-	-?	-?	●	?	-	-?	-?	●	-	-

¹ Exclusief Koninkrijkrelaties.

² De score «nee» bij OCW is veroorzaakt door het niet opnemen van één deelneming (NOB). Anders zou de score «n.v.t.» zijn vermeld.

³ Indicatie juist- en volledigheid.

⁴ Exclusief Koninkrijkrelaties: ook de saldibalans Koninkrijkrelaties sluit voor deelnemingen aan op de inventarisatie.

⁵ Alleen op totaalniveau van de post aansluiting met inventarisatie mogelijk vanwege ontbrekende specificatie.

Bijlage 6

Lijst garanties

Verklaring symbolen

- **Aard garantie:** K = kredietgarantie; V = (her-)verzekering; E = exploitatiegarantie; I = liquiditeitsgarantie; D = garantie inzake deelnemingen; O = overig
- **Individueel/Regeling:** I = individuele garantie; R = garantieregeling
- **Begunstigde:** R = RWT's; O = ondernemingen; P = (overige) privaatrechtelijke instellingen; B = burgers/particulieren; D = decentrale overheden; L = landen; I = Internationale instellingen; A = anders.
- G = geen antwoord

Ministerie	Naam garantie	Bedragen x 1000	Uitstaand risico 2002	Aard	Individueel/Regeling (aantal) ¹	Begun- stigde	Jaar	Ontvangsten		Uitgaven 2002
								premies/ provisies 2002	aflossing/ rente 2002	
BuZa	Kapitaalmarktleningen ontwikkelingslanden ²	1 198 501		K	R (278)	L	1964	0	13 293	15 140
	Fokkers Ethiopië	23 056		K	I	L	1996	0	0	0
	Ministerie van Financiën Suriname	123 953		K	I	L	2001	0	0	0
	Raffinaderij Suriname	20 160		K	I	L	1975	0	0	0
	Hervestingsfonds Raad van Europa	119 300		L	I	I	1978	0	0	0
	NIO nakomen verplichtingen (garantiemiddelen-voorziening NIO)	0		E	I	R	1975	0	0	0
	Huisvesting OPCW	13 206		E	I	P	1996	0	0	0
	Financiering gebouwen particuliere inrichtingen	43 400		K	R (10)	P	1988	0	0	0
	Procesrisico's faillissementscuratoren	3 865		O	R (249)	A	1993	0	0	0
	Ontvangsten BuZa i.v.m. garantiewet Suriname-pensioenen	2 766		O	R (G)	P	1993	839		
Justitie	Hypotheekgarantie Rijksambtenaren	803		K	R	O	1962			
	Rente en aflossing van leningen t.b.v. projecten periode 1962-1992	184 533		K	R	G	1997			
	Leningen NOI	1 164		K	I	A	1991			
	Rente en aflossing Europese Investeringsbank aan Nederlandse Antillen	59 926		G	I	O	1998			
	Rente en aflossing Nederlandse Participatiemaatschappij	31 447		G	I	O	1997			
	Borgstelling rente en aflossing project Belvedere, Sint Maarten	4 330		G	I	G	G			
	Hotel Plantation Bay en Dutcho	449 011		K	R (42)	P	<1968			
	Bouwleningen aan academische ziekenhuizen	33 771		K	R (598)	P	G			
	Bouwleningen aan scholen en instellingen VO	10 156		K	R (133)	P	<1968			2 613
	Bouwleningen aan scholen en instellingen HBO	3 744		K	R (39)	P	<1968			
OCW	Leningen studiefinanciering	188		O	R (G)	B	<1986			
	Indemniteitsregeling Tentoonstellingsgoederen	5 000		V	I	P	G			
	Nederlandse Operastichting	471		K	I	P	1988			

Ministerie	Naam garantie	Bedragen x 1000	Uitstaand risico 2002	Aard	Individueel/Regeling (aantal) ¹	Begun-stigde	Jaar	Ontvangsten		Uitgaven 2002
								premies/provisies 2002	aflossing/rente 2002	
	Archeologisch Diensten Centrum Joan Willems Stichting		907	V	I	P	1998			
	Geldlening stichting Museum Slot Loevenstein		680	E	I	P	1999			
	Achterborgovereenkomst voor restauratie subsidie via het nationaal restauratiefonds		73 000	G	G	G	G			
	Fonds Scheppende Toonkunst		314	O	I	P	2000			
	Fonds Podiumkunsten en Amateurnkunst		5 225	O	I	P	2000			
	Fonds voor de Film		4 957	O	I	P	2000			
	Fonds Beeldende Kunst, Bouwkunst, Vormgeving		16 933	O	I	P	2000			
	Mondriaan stichting		9 076	O	I	P	2000			
	Nederlands Filmmuseum		897	K	I	P	1997			
	Exportkredietverzekering		6 845 000	V	R (481)	O	1983	24 196	142 312	80 815
Financiën	Regeling Herverzekering Investerings		590 000	V	R (28)	O	1997	1 542	0	0
	Multilateral Investment and Guarantee Agency (MIGA)			V	R (G)	O	2004			
	Regeling Bijzondere Financiering		389 122	K	R (118)	O	1971	5 353	0	6 136
	Stichting Particuliere Participatie Maatschappijen		2 250	O	R (58)	O	1994	0	0	370
	DNB voor beschikbaar stellen van financiering aan IMF		11 599 824	D	R (4)	R	1980	0	0	0
	International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)		3 831 527	D	I	I	1944	0	0	0
	Multilateral Investment and Guarantee Agency (MIGA)		31 963	D	I	I	1988	0	0	0
	African Development Bank (AfDB)		171 584	D	I	I	1982	0	0	0
	Asian Development Bank (AsDB)		388 272	D	I	I	1966	0	0	0
	Inter-American Development Bank (IDB)		310 520	D	I	I	1976	0	0	0
	European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)		365 800	D	I	I	1990	0	0	0
	Europese InvesteringsBank (EIB)		4 628 396	D	I	I	1958	0	0	0
	EIB inzake overeenkomsten van Lomé/Cotonou		72 924	K	I	I	1980	0	0	1 193
	Schade als gevolg van kernongevallen		15 882 300	V	R (7)	P	1991	300	0	0
	Verplichtingen van Stichting Waarborgfonds Motorverkeer		227	L	I	R	1989	0	0	0
	Herverzekering van schepen en luchtvaartuigen bij buitengewone omstandigheden		0	V	R (0)	G	1939	0	0	0
	Vrijwaring van schade door aansprakelijkheidsclaims op PVK			V	I	R	1994			
	Vrijwaring van schade door aansprakelijkheidsclaims op AFM			V	I	R	2002			
	AFM voor geval aanloopkosten niet doorberekend kunnen worden			E	I	R	2003			
	DNB inzake deelneming in de door BIS te verstrekken kredieten		0	K	I	R	G			
	Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden		1 13 616	V	I	O	2003			0
	Middle-East and North-Africa bank (MENA)		808 000	D	I	I	1996	0	0	0
	EU-betalingsbalanssteun aan lidstaten		300	L	I	L	G	0	0	0
	Procesrisico's faillissementscuratoren		300	E	R (G)	A	1981	0	0	0

Ministerie	Naam garantie	Bedragen x 1000	Uitstaand risico 2002	Aard	Individueel/Regeling (aantal) ¹	Begunstigde	Jaar	Ontvangsten		Uitgaven 2002
								premies/provisies 2002	aflossing/rente 2002	
	Crediteuren Nederlandse Waterschapsbank		684 200	K	R (18)	O	1982	0	0	0
	Garantie volstorten deelneming Nederlandse Waterschapsbank		1 135	D	I	O	G	0	0	0
	Waarborg Postbank			G	G	O	G			
	Borgtocht leningen ACP-landen en LGO			G	R (G)	L	G			
	Geschillenbeslechting DNB		72 924	G	R	R	G			
	Verzekering nucleaire schepen ³			G	R (0)	O	G			
Defensie	Borgstelling tbv Eurometaal opgevoerd te nemen geldleningen		363	K	I	O	2000			
	Overeenkomst met Verbond van Verzekeraars inzake verzekeraarbaarheid personeel		pm	G	R (G)	P	G			
VROM	Studentenhuisvesting Casa Academica		40 000	E	R	P	1979	n.v.t.	n.v.t.	0
	Huurwoningen		1 555 000	O	R (453)	P	1976	0	0	0
	Woningverbetering		45 000	D	R (0)	P B	1977	0	0	0
	Stichting Waarborgfonds sociale woningbouw		0	O	I	P	1994	0	0	0
	Stichting Waarborgfonds eigen woningen		0	O	I	P	1993	0	0	0
	Stichting IRC		0	O	I	P	1979	0	0	0
	College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen		0	O	R (0)	R	1993	0	0	0
	HABOG participanten COVRA		pm	E	I	R	G	0	0	0
	Regeling Bijzondere Financiering: bodemsaneringskredieten grotere bedrijven		0	K	R (0)	O	1993	0	0	0
	Bodemsanering Borgstellingen MKB		331	K	R (9)	O	1994	0	0	0
	Huisvesting NIDO		n.v.t.	O	I	P	1999	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
VenW	Wachtgeldclaims na bezuinigingen op welzijnsinstellingen Schipperszorg		0	V	R (3)	P	1996			
	Openbaar vervoer		848 935	K	R (43)	O	1956	98	0	0
	Rente- en aflossingsbetalingen door DNW		7 758	K	I	P	1976	6	0	0
	Rente- en aflossingsbetalingen door FDM (Flevolandse DrinkwaterMaatschappij)		3 268	K	I	P	1986	0	0	0
	Rente- en aflossingsbetalingen door Wagenborg		1 343	K	I	O	1984	0	0	0
	Passagiersdiensten									
	Rente- en aflossingsbetalingen op leningen t.b.v. het openbaar vervoer		1 233 760	K	R (62)	R	1978	0	0	0
EZ	Borgstelling MKB		1 307 821	K	R (18 817)	O	G	11	5	17
	COVA		907 560	K	I	R	1982/2003	G	G	G
	Borgstelling Waterschadederegelingen		255	K	R (G)	O	1994	G	G	G
	Aardgasprijsgarantie Duiven-Westervoort		3 491	V	I	D	1989	G	G	1
	SENO/GOM		269 490	V	R (138)	O	1999	7	G	17 717
	Comp. DemKolec en stadsverwarming		13 000	O	I	O	2001	G	G	G
	Herv verzekering Inpress-8		133 903	V	R	O	1996	G	G	G
	Exportkredietverzekering Ethiopië		23 054	V	I	A	1996	G	G	G

Ministerie	Naam garantie	Bedragen x 1000	Uitstaand risico 2002	Aard	Individueel/Regeling (aantal) ¹	Begun-stigde	Jaar	Uitgaven 2002	
								premies/provisies 2002	Ontvangsten aflossing/rente 2002
	Stichting Particuliere Participatie Maatschappijen (PPM) 1981		761	K	R (nvt)	O	1981		
	Investeringsgarantie Oost-Europa (TRHIO)		21 503	V	R (G)	G	G		
LNV	Stichting Borgstellingsfonds voor Land- en Tuinbouw		50 198	K	R (3670)	O	1951	0	0
	Rente en aflossing aankoop natuurgebieden en landschappen		166 709	K	R (47)	P	Jaren 50	0	0
	Gebouwen en terreinen gesubsidieerde scholen agrarisch onderwijs		4 100	K	R (33)	R	Jaren 60	0	0
	Gebouwen Stichting Studentenhuisvesting		275	K	I	P	1968	0	0
SZW	Stichting Werkenrode		131 000	K	I	P	1980	0	0
VWS	Achterborgstelling Stichting Waarborgfonds zorgsector		pm	K	I	P	1999	pm	pm
	Voorzieningen voor niet sedentaire personen		15 833	K	R (15)	P	jaren 60/70	0	0
	Voorzieningen Allochtone groepen		72	K	R (14)	P	jaren 60/70	0	0
	Voorzieningen t.b.v. gehandicapten		439 941	K	R (950)	P	1971	0	0
	Inrichtingen voor de gezondheidszorg (garantieregeling 1958)		1 311 513	K	R (750)	P	1958	0	0
	De Hoogstraat		16 070	K	I	P	1988	0	0
	Aansprakelijkheid college voor verzekerings		pm	G	I	R	G	pm	pm
	Maatschap Gynaecologie		pm	G	I	G	G	pm	pm
	Ziektekosten pillen		pm	G	G	G	G	pm	pm
	Instellingen voor Sociaal Cultureel Werk		384	K	R	P	jaren 80	0	0
	Materieel Volksgezondheid		pm	V	I	P	jaren 70	0	0

¹ In geval van een garantieregeling waaronder meer dan één garantie uitstaat, wordt tussen haakjes het aantal vermeld.

² Bilaterale ontwikkelingssamenwerking.

³ Formeel bestaat deze garantieregeling. Materieel is er echter nooit een dergelijk, onder Nederlandse vlag varende, schip geweest en volgens het ministerie is ook niet te verwachten dat op voorzienbare termijn een dergelijk schip in de vaart zal worden gebracht.

Bijlage 7

Lijst leningen

Verklaring symbolen

- *Individueel/Regeling*: I = individuele lening; R = regeling/leenfaciliteit
- *Begunstigde*: R = RWT's; O = ondernemingen; P = (overige) privaatrechtelijke instellingen; B = burgers/particulieren; D = decentrale overheden; L = landen; I = Internationale instellingen; A = anders.
- *Interest*: in procenten of V = variabel.
- *Looptijd*: in jaren of V = variabel; O = onbepaald; A = anders.
- *Aflossingsmethodiek*: P = periodiek (maandlijks/jaarlijks); E = eenmalig (einde looptijd); A= Anders.
- *Uitvoering derde*: J = ja; N = nee.
- G = geen antwoord.

Ministerie	Naam lening	Bedragen x 1000	Uitstaand 2002	Individueel/ regeling (aantal) ¹	Begun- stigde	Jaar	Interest	Looptijd	Aflossings- methodiek
BuZa	Begrotingsleningen ontwikkelingslanden		271 506	R (32)	L	1978	V	V	A
	Achtergestelde lening SNV		1 815	I	P	1992	0	O	A
	Stichting ECDFM		18 378	I	P	1986	0	tot 2006	E
BZK	Vijfjarenplan 1972-1976		11 519	I	A	1967	2,50	28	P
	Begrotingssteun Aruba		29 042	I	A	1985	2,50	30	P
	Maatregel tussenbalans		63 324	I	A	1991	2,50	30	P
	Consolidatie lening 1995 Nederlandse Antillen		14 543	I	A	1995	2,50	30	P
	Contragarantie Europese Investeringsbank (EIB)		1 164	I	A	1991	2,50	G	G
	Water- en Energiebedrijf Aruba		17 360	I	A	1995	2,50	31	P
	Begrotingsleningen via de NIPMNA		18 732	I	A	1997	2,50	G	P
	Nederlandse Antillen Liquiditeitssteun		19 840	I	A	2000	2,50	G	G
	Nederlandse Antillen aanvullende Liquiditeitssteun		49 600	I	A	2000	2,50	G	G
					R (ca. 400 000)				
OCW	Studieleningen		5 443 495	R (ca. 400 000)	B	1986	V	V	P
	Financiering debiteuren Participatiefonds		4 148	I	R	1995	0	O	P
	Renteloze lening aan het Vervangingsfonds		4 090	I	R	2001	0	2	E
Financiën	Turkije		2 108	I	L	1971	V	O	A
	IDA Special Action Account		25 653	R (50)	L	1978	V	V	A
	Railinfrabeheer (leennr. 126)		522 384	I	R	2002	5,29	10	E
	Railinfrabeheer (leennr. 258) ²			I	R	2003	3,48	6	E
	Railinfrabeheer (leennr. 259)			I	R	2003	3,83	7	E
	Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA)			I	R	2003	Nnb	10	E
	COVA (leennr. 257)			I	R	2003	4,06	10	E
	COVA (leennr. 256+265)		40 000	I	R	2003	V	6	E
	COVA (leennr. 249)		20 000	I	R	2003	V	6	E
	Postbank (gewone lening)		387 982	I	O	1988	6,63	25	P
Postbank (achtergestelde lening)		142 941	I	O	2002	7,25	25	P	
Kliq (converteerbare achtergestelde lening)		12 000	I	O	2002	V	5	A	
Kliq (gewone lening)		12 000	I	O	2002	V	5	P	
Centraal Orgaan Astelzoekers (COA) (leennr. 135)		0	I	R	2002	3,43	1	E	

Ministerie	Naam lening	Bedragen x 1000	Uitstaand 2002	Individueel/ regeling (aantal) ¹	Begun- stigde	Jaar	Interest	Looptijd	Aflossings- methodiek
	COA (leennr. 162)		45 000	I	R	2002	3,08	1,5	E
	COA (leennr. 191)		60 000	I	R	2002	2,76	1,5	E
	Versnelde aanleg N11		13 424	I	O	2002	4,81	5	E
	RDW (leennr. 260)		12 000	I	R	2003	3,43	7	E
Justitie									
Defensie	ABP tbv kapitaaldekking militair ouderdompensioenen		0	R (G)	P	1999	G	G	G
	Bond Pro Rege			I	P	1997	0	10	P
	Koninklijke Schelde Groep			I	O	2003	0	15	P
VROM	Milieubeheer inzake COVRA		18 200	I	R	1996	0	20	E
	Woningwet		1 712	R (23)	B	1902	V	V	P
	Woonwagens		640	R (37)	P/D	1981	V	V	P
VenW	Railinfrabeheer		806 000	R (8)	R	2000	V	V	E
	Voorfinanciering geluidsisolatie Schiphof		4 538	I	P	1994	0	11	P
	Luchtverkeersleiding Nederland		6 645	I	R	1994	0	0	G
	Provincie Zuid Holland		13 424	I	D	2001	V	V	G
	KLM luchtvaartschool		10	R (3)	P	1990	V	V	P
EZ	NedCar		238 235	I	O	1998	V	V	A
	KPN		256 923	I	O	G	G	G	G
	TPG		72 161	I	O	G	G	G	G
	Regeling Technische ontwikkelingskredieten		650 631	R (447)	R	Div	5,70	V	P
	MARIN		6 806	I	R	2001	5,70	0	E
	Gelderse Ontwikkelings Maatschappij		680	I	R	2001	0	0	E
	Noordelijke Ontwikkelings Maatschappij		489	I	P	1994	0	0	E
	EIM		1 155	I	P	2001	0	7	A
	SBU		84	I	O	2001	0	0	E
	NMI lening A		182	I	O	1995	8,19	G	P
	NMI lening B		962	I	O	1995	7,69	G	P
	EZ Gemengde kredieten		17 303	R (8)	L	1983	2,50	V	A
	TCY		1 702	I	P	1998	0	G	E
	NESEC		3 199	I	P	2000	V	14,5	P
	OPTA		7 932	I	R	G	0	0	G
	Technostarters Noord-Oost		1 310	I	P	1996	0	0	E
	Technostarters Zuid-Oost		1 361	I	O	1996	0	0	E
	Tifan Technologie		1 361	I	P	1996	0	0	E
	Biopartner		3 620	I	P	2000	0	0	E
	Filmfonds		5 672	I	P	1998	0	0	E
LNV	Natuurmonumenten		5	I	P	1959	1,50	45	P
	Stichting Groninger Landschap		40	I	P	1965	1,50	45	P
	Wageningen Universiteit en Researchcentrum		127 010	I	R	1999	4,50	30	P
	Wageningen Universiteit en Researchcentrum (afdeling Praktijkonderzoek)		26 550	I	R	2000	5,20	30	P

Ministerie	Naam lening	Bedragen x 1000	Uitstaand 2002	Individueel/ regeling (aantal) ¹	Begun- stigde	Jaar	Interest	Looptijd	Aflossings- methodiek
	Wageningen Universiteit en Researchcentrum (afdeling IAC/ILRI)		5 392	I	R	2001	5,00	30	P
SZW	Holambra		1 056	I	P	Jaren 70	4,00	O	P
VWS									

¹ In geval van een leningsfaciliteit waaronder meer dan één lening uitstaat, wordt tussen haakjes het aantal vermeld.

² Cursief: Leningen geïntegreerd middelbeheer 2003. Wel meegenomen in tellingen van kenmerken.

AD	Accountantsdienst of Auditdienst
AO	Administratieve Organisatie
APPa	Afdeling Privatisering en Participatie
BBMKB	Besluit Borgstelling Midden- en Kleinbedrijf
BV	Besloten vennootschap
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CW	Comptabiliteitswet
DAD	Departementale accountantsdienst
DF	Directie Financieringen van het Ministerie van Financiën
DNB	De Nederlandsche Bank N.V.
EKV	Exportkredietverzekering
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FEZ	Financieel-Economische Zaken
Hafir	Handboek Financiële Informatie en administratie Rijksoverheid
LNV	Landbouw Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
NPMNA	Nederlandse Participatiemaatschappij voor de Nederlandse Antillen
NV	Naamloze vennootschap
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ¹
PM	Pro Memorie
RDB	Regeling Departementale Begrotingsadministratie
RBV	Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften
RPE	Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek rijksoverheid
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
VenW	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport