

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

President van de Algemene Rekenkamer  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag

**Directie Begrotingszaken**

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Ons kenmerk**  
2020-0000211780

**Uw brief (kenmerk)**

Datum

Betreft      Reactie op het rapport coronagerelateerde  
                 risicoregelingen

Geachte heer Visser,

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van het onderzoek over de risico's voor de overheidsfinanciën van garanties en leningen samenhangende met de coronacrisis. Graag maak ik van de mogelijkheid gebruik om een reactie te geven op het conceptrapport.

Mijn reactie omvat twee onderdelen. Allereerst ga ik in op de algemene constatering in het rapport. Vervolgens ga ik in op de vijf afzonderlijke aanbevelingen aan de Minister van Financiën.

*Algemene constatering*

De AR is, zoals aangegeven in het rapport, bezig met een reeks van onderzoeken naar het kabinetsbeleid bij de bestrijding van de coronacrisis. Dit onderzoek is toegespitst op de garanties en leningen samenhangende met de coronacrisis tussen medio maart en eind augustus 2020. Onderstaand geef ik allereerst een beschrijving van het algemene beleid ten aanzien van garanties en leningen en hoe dit is toegepast op de maatregelen gerelateerd aan de coronacrisis. Vervolgens ga ik in op enkele constatering in uw conceptrapport.

Vanwege de potentiële effecten van risicoregelingen als garanties en leningen op de overheidsfinanciën is sinds 2014 een zogenoemd 'nee, tenzij beleid' van kracht. Het beleid is door het huidige kabinet voortgezet en vastgelegd in de begrotingsregels 2018-2021 van het Kabinet-Rutte III. In de begrotingsregels is onder punt IIIG het navolgende voorgeschreven: 'Regelingen zoals garanties, achterborgstellingen en leningen, brengen een voorwaardelijke financiële verplichting met zich mee en daardoor risico's voor de begroting. Voor dergelijke regelingen geldt een 'nee, tenzij beleid'. Voorstellen voor nieuwe risicoregelingen en aanpassingen in bestaande regelingen zijn onderdeel van het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar en onderhevig aan een beleidskader'. Bijlage 3 van de begrotingsregels geeft een uitgebreide toelichting. In deze toelichting wordt onder meer aandacht besteed aan besluitvorming over de risicoregelingen in principe bij het hoofdbesluitvormingsmoment, de invulling van de toetsingskaders, de afstorting van risicopremies in een risicovoorziening en de verzending van toetsingskaders aan het parlement.

Vóór de coronacrisis werd het 'nee, tenzij beleid' bij risicoregelingen strikt toegepast. Dat blijkt onder meer uit de afname jaar op jaar van het uitstaande bedrag aan risicoregelingen. Ter bestrijding van de coronacrisis is vaker voor de 'tenzij' clause gekozen, omdat garanties en leningen een geschikt instrument zijn om risico's uit de economie op te vangen via de overheid. Dit past ook in de bredere aanpak van de coronacrisis, waarbij het beperken van de schade aan de economie voorop staat.

Het belang van garantieregelingen is te zien aan de oploop in korte tijd van de uitstaande risico's. Zo is het volume van garantieregelingen door de coronacrisis aanzienlijk toegenomen met circa € 61 miljard tot € 243,7 miljard (peildatum Miljoenennota 2021). Dit beeld is vergelijkbaar met dat van de financiële crisis. Het bedrag waarvoor de overheid garant stond is door de financiële crisis sterk toegenomen met een piek van € 258 miljard eind 2012. Na de financiële crisis zijn de uitstaande risico's fors afgenomen, mede door het 'nee, tenzij beleid'. In de meeste jaren was sprake van een dalende trend naar een stand van € 178,6 miljard eind 2019.

Het is altijd lastig om in de toekomst te kijken, maar gegeven de combinatie van het tijdelijke karakter en beperkte looptijd (de meeste regelingen lopen tot uiterlijk eind 2021) van de nodige coronacrisisgerelateerde garanties en leningen, mag er enig optimisme zijn dat na de coronacrisis het totaal van de uitstaande risico's als het ware vanzelf kan afnemen. Deze notie heb ik ook vermeld in de bijlage 12 van de Miljoenennota 2021.

De opmerking over het gebrek aan diepgang van de toetsingskaders van de coronamaatregelen bij onder meer het onderwerp kostendekkendheid deel ik niet. Bij de meeste nieuwe garanties en leningen vanwege de coronacrisis speelt kostendekkendheid een geringe rol, omdat ondersteuning van de economie het hoogste doel is. Dit is een andere invalshoek dan reguliere garanties, die veelal zijn gericht op het oplossen van marktfalen. Daarbij zij ook bedacht dat veel nieuwe regelingen tijdelijk zijn en er daarom niet besloten wordt tot het instellen van risicovoorzieningen.

U geeft aan dat het kabinet een aantal regelingen al in werking heeft gesteld voordat het parlement het bijbehorende voorstel van wet tot wijziging van de begroting heeft kunnen vaststellen; uit uw onderzoek blijkt dat het kabinet het parlement hierover voor het grootste deel wel heeft geïnformeerd, zoals artikel 2.27, tweede lid van de Comptabiliteitswet 2016 (CW) voorschrijft. Met u constateer ik dat in deze fase van de crisis, door vereiste snelheid van getroffen maatregelen het parlement niet in alle gevallen op basis van artikel 2.27, tweede lid, van de CW is geïnformeerd. Dit artikel maakt het mogelijk dat de ministers in spoedeisende gevallen rechtmatig uitgaven kunnen doen –door het parlement vooruitlopend op de vaststelling van een suppletore begroting per brief te informeren. Ik onderschrijf dat het parlement - gelet op het budgetrecht- te allen tijde volledig wordt geïnformeerd en daarmee gelegenheid krijgt om zich uit te spreken over het voorgenomen beleid. Om het budgetrecht in het vervolg beter te kunnen borgen zal ik - als hoeder van de Comptabiliteitswet - interdepartementaal aandacht vragen aan collegaministers en erop toezien dat er bij spoedeisende maatregelen een beroep op artikel 2.27, tweede lid, van de CW wordt gedaan. Indien het geen spoedeisende maatregelen betreft zal de reguliere parlementaire behandeling worden gevolgd.

U constateert verder dat een aantal ingevulde toetsingskaders pas op een laat moment naar het parlement is gestuurd, zelfs pas nadat de Tweede Kamer al over de begrotingswijziging waarin de regeling is opgenomen had gestemd. Voorts constateert u dat dit in mindere mate geldt voor de Eerste Kamer, omdat de Eerste Kamer op een later moment over de wetsvoorstellen heeft gestemd. Ik kom terug op deze constatering bij de onderstaande reactie op aanbeveling 2. Hetzelfde geldt voor de opmerkingen over evaluatie van de coronacrisis regelingen. Daar kom ik op terug bij aanbeveling 5.

#### *Aanbevelingen aan de minister van Financiën*

Het conceptrapport bevat vijf aanbevelingen voor de minister van Financiën. Ik geef per aanbeveling een afzonderlijke reactie.

Aanbeveling 1 luidt als volgt:

- Het beleidskader risicoregelingen te evalueren met het oog op het gebruik in een crisissituatie en zo nodig het beleidskader aan de specifieke omstandigheden van een crisissituatie aan te passen. Maak daarbij duidelijk dat het beleidskader ook van toepassing is bij het verstrekken van leningen en versterk het voorafgaand toezicht door de informatie die in de toetsingskaders is opgenomen nog zorgvuldiger te beoordelen, bijvoorbeeld over de kostendekkendheid en de wijze waarop de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling zal worden geëvalueerd.

Ik onderschrijf deze aanbeveling. Het is verstandig om het beleidskader te evalueren naar aanleiding van de ervaringen in de coronacrisis. Daarbij zal ik na afloop van corona onder meer kijken of het al dan niet toegevoegde waarde heeft om voor crisissituaties een apart kader voorhanden te hebben naast het bestaande kader. Dat vergt onder meer het ontwikkelen van duidelijke criteria over wanneer er sprake is van een crisis. Crisissen verschillen immers qua aard en omvang. Hierbij teken ik aan dat deze evaluatie niet meteen uitgevoerd gaat worden vanwege de belasting voor ons en voor de departementen en inpassing vergt in de bestaande drukke werkzaamheden.

Aanbeveling 2 luidt als volgt:

- Ervoor te zorgen dat het ingevulde toetsingskader tijdig naar het parlement wordt gestuurd op een moment dat het parlement de informatie in het toetsingskader ook daadwerkelijk kan gebruiken bij de beoordeling van voorgenomen beleid. Dus voorafgaand aan het in werking treden van de risicoregeling, bijvoorbeeld gezamenlijk met de brief waarin het parlement wordt geïnformeerd over het voorstel van het kabinet om de risicoregeling in te voeren.

Relevant is dat de meeste toetsingskaders voor garanties en leningen tijdig aan het parlement zijn gestuurd. Dat is een belangrijke notie. Ook ik heb vastgesteld dat enkele toetsingskaders van de andere vakdepartementen met enige vertraging naar het parlement zijn gestuurd. Ik zal mijn ambtsgenoten hierop aanspreken.

Aanbeveling 3:

- In de rijksbegrotingsvoorschriften op te nemen dat in de memorie van toelichting bij een voorstel tot wijziging van een begrotingswet ((incidentele) aanvullende begroting) ook voor nieuwe of gewijzigde risicoregelingen de informatie uit artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet wordt opgenomen.

De vraag is of het toetsingskader risicoregelingen voldoende is om kwalitatief goede informatie met het oog op de uitoefening van het budgetrecht van de Kamers te leveren. Dat is het geval daar met de beantwoording van de twaalf vragen van het toetsingskader juist informatie verstrekt wordt toegespitst op garanties, leningen en achterborgstellingen. Aanpassing van de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften is niet nodig, omdat de bestaande procedures toereikend zijn. Met het toetsingskader en de suppletoire begroting over de betreffende risicoregelingen wordt het budgetrecht namelijk goed gerespecteerd. Wel zal ik, zoals aangegeven bij aanbeveling 2, mijn ambtsgenoten aanspreken op het zonder vertraging naar het parlement sturen van de ingevulde toetsingskaders. Tevens zal ik bezien of het Beleidskader risicoregelingen verduidelijking of aanscherping hierop behoeft.

#### Aanbeveling 4:

- Neem in de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk, in aanvulling op het overzicht van de door het Rijk verleende garanties, een overzicht op van de te verwachten schade en de hiervoor beschikbare begrotingsreserves.

Vakdepartementen vermelden in hun begroting en jaarverslag, indien van toepassing, per risicoregeling de stand van risicovoorziening en de verwachte ontvangsten en uitgaven. Veel regelingen (waaronder de meeste coronagerelateerde regelingen) kennen geen risicovoorziening omdat er geen sprake is van betaalde premie. In de bijlage 'Overzicht risicoregelingen van het Rijk' in de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag Rijk wordt standaard een overzicht opgenomen van alle regelingen waar sprake is van ontvangsten en/of uitgaven. Zoals toegezegd tijdens het Voorjaarsnotadebat ga ik een rijksbreed overzicht geven van waar we staan per coronagerelateerde regeling. Dit overzicht zal opgenomen worden in de komende Najaarsnota. Hierbij zal ook de te verwachten schade worden gemeld. De begrotingsreserves zelf zullen niet apart opgenomen worden. Opname wekt de suggestie dat er een voldoende spaarpot beschikbaar is. Dat is niet (altijd) het geval. Een alternatief zou kunnen zijn om in beleidsdoorlichtingen aandacht te besteden aan kostendekkendheid c.q. schades in verhouding tot betaalde premies over een langere periode.

#### Aanbeveling 5

- Voor een evaluatie te zorgen van de risicoregelingen die specifiek zijn geïntroduceerd of verruimd om de financieel-economische gevolgen van de coronacrisis op te vangen, en daarbij vooral aandacht te besteden aan de doeltreffendheid.

Als regel worden er per risicoregelingen in de bijbehorende toetsingskader afspraken gemaakt over de horizonbepaling en wanneer de regeling geëvalueerd wordt. Daarnaast is elke regeling gekoppeld aan een artikel en wordt geëvalueerd middels beleidsdoorlichting. Ik zal voor de zekerheid/volledigheidshalve mijn ambtsgenoten erop wijzen dat risicoregelingen samenhangende met de

coronacrisis geëvalueerd behoren te worden. Hierbij teken ik aan dat deze evaluaties niet meteen uitgevoerd gaan worden vanwege de belasting voor ons en voor de departementen, die de evaluaties moeten gaan uitvoeren. Voorts vergt dit inpassing in de bestaande drukke werkzaamheden.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,

W.B. Hoekstra