

Vergaderjaar 1997–1998

**25 945**

## Garanties van het Rijk

**Nr. 2**

### RAPPORT

#### INHOUD

	<b>Blz.</b>	4.4	Uitbetalingen op garanties	35
		4.4.1	Declareren van schades	35
	<b>5</b>	4.4.2	Terugvordering van schades	36
<b>Voorwoord</b>		4.5	Toezicht op intermediairs	36
	<b>13</b>	4.5.1	Informatie aan het ministerie	36
<b>Samenvatting</b>		4.5.2	Bevoegdheden van het ministerie jegens de intermediairs	37
<b>1</b>	<b>16</b>	4.6	Uitvoeringskosten	37
1.1	16	4.7	Conclusie	38
1.2	17	4.8	Reactie ministers	39
1.3	18			
<b>2</b>	<b>20</b>	<b>5</b>	<b>Doelbereiking</b>	<b>41</b>
2.1	20	5.1	Doelen van garanties	41
2.2	20	5.2	Doelgerichtheid van acht garanties	41
2.2.1	20	5.2.1	Inleiding	41
2.2.2	22	5.2.2	Regeling Bijzondere Financiering	41
2.3	22	5.2.3	Borgstelling MKB-kredieten	42
2.4	23	5.2.4	Exportkredietverzekering	43
2.5	23	5.2.5	Investeringsfaciliteit Midden- en Oosteuropa	43
		5.2.6	Lening spoorlijn Suriname	45
<b>3</b>	<b>25</b>	5.2.7	Garantie Pijpleidingmaatschappij	45
3.1	25	5.2.8	Garantie stadsverwarmingsproject Duiven-Westervoort	45
3.2	26	5.2.9	Garantie Hotelproblematiek Aruba	46
3.3	27	5.3	Conclusies	47
3.4	28	5.4	Reactie ministers en commentaar Rekenkamer	47
3.5	28			
<b>4</b>	<b>30</b>	<b>6</b>	<b>Eindconclusie en aanbevelingen</b>	<b>49</b>
4.1	30	6.1	Conclusies	49
4.2	31	6.2	Aanbevelingen	50
4.2.1	31	6.3	Reacties ministers en commentaar Rekenkamer	51
4.2.2	32		Lijst van afkortingen	54
4.3	33			
4.3.1	33	Bijlage	Inventarisatie van garanties	55
4.3.2	34			



## VOORWOORD

### Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft met het onderzoek *Garanties van het Rijk* aandacht geschonken aan de vierde financiële binding die wordt genoemd in artikel 59, eerste lid, onder a tot en met c, van de Comptabiliteitswet. In voorgaande jaren zijn onderzoeken uitgebracht over subsidies, deelnemingen en leningen<sup>1</sup>.

De Rekenkamer acht dit een goed moment om na te gaan wat de onderzoeken opleveren aan rijksbrede conclusies en aanbevelingen. Daarbij is ook gebruik gemaakt van gegevens uit recent onderzoek, zoals het jaarlijks verschijnende rechtmatigheidsonderzoek en het rapport Informatievoorziening en kengetallen, om het nadeel te ondervangen dat enkele rapporten al enige jaren geleden zijn verschenen.

Uitgangspunt voor de reikwijdte van de Rekenkamercontrole van beleid en middelen is dat deze de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid volgt. Dit houdt in dat de Rekenkamer geldstromen waarvoor een minister eindverantwoordelijk is volledig moet kunnen onderzoeken en daarover aan regering en Staten-Generaal verslag moet kunnen doen. Ook ten aanzien van de besteding van middelen, zijnde belasting- en premiemiddelen, door instellingen buiten het Rijk in enge zin is voor de reikwijdte van haar taken en bevoegdheden de ministeriële verantwoordelijkheid bepalend. Deze taken en bevoegdheden zijn geregeld in artikel 59 van de Comptabiliteitswet. Bij de zogenaamde rechtspersonen, garanties en subsidies ex artikel 59, eerste lid, onder a tot en met c, is de Rekenkamer geen controletaak, maar een *controlebevoegdheid* toegekend. In dit geval controleert zij de desbetreffende minister en heeft zij de bevoegdheid met het oog daarop informatie te verkrijgen bij het orgaan, waarmee de financiële relatie bestaat. Waar organen een deel van de verantwoordelijkheid van de minister hebben overgenomen, de zogenaamde rechtspersonen met een wettelijke taak ex artikel 59, eerste lid, onder d, is de Rekenkamer een *controletaak* gegeven. Haar oordeel strekt zich uit tot de taakuitvoering van de desbetreffende rechtspersoon. De Rekenkamer heeft geen bevoegdheden bij decentrale overheden, waterschappen en openbare lichamen voor beroep en bedrijf. Bij de uitoefening van haar artikel 59-bevoegdheden blijkt het in de praktijk niet altijd mogelijk de belasting- en premiegelden tot aan de eindbestemming of -besteder te kunnen volgen. Dit komt enerzijds door juridische onduidelijkheden (bijvoorbeeld over het begrip «subsidie») in de tekst van artikel 59 en anderzijds door het feit dat de werkelijkheid vaak complexer is dan door de wetgever destijds is voorzien. Door concern-structuren is het mogelijk dat relevante informatie die bij een concern-onderdeel aanwezig is, niet toegankelijk is voor de Rekenkamer omdat zij juist bij het desbetreffende onderdeel geen bevoegdheden heeft. Ook publiek/private samenwerkingsverbanden, in met name de publieke zorgverzekeringssector, kunnen de toegang voor de Rekenkamer bemoeilijken of onmogelijk maken.

In paragraaf 2 wordt een karakteristiek gegeven van de afzonderlijke financiële bindingen. Paragraaf 3 geeft het kader waarbinnen de onderzoeken hebben plaatsgevonden. In paragraaf 4 worden de belangrijkste bevindingen van de Rekenkamer weergegeven en de reacties daarop van de bewindspersonen. Paragraaf 5 bevat aanbevelingen en paragraaf 6 geeft weer welke acties de Rekenkamer denkt te ondernemen.

---

<sup>1</sup> *Onderzoek naar subsidies*, verslag 1988, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988–1989, 21 080, nrs. 1–2.  
*Subsidiebeheer*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 825, nrs. 1–2.  
*Staatsdeelnemingen*, Juniverslag 1994, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 785, nrs. 1–2.  
*Beheer van leningen door de rijksoverheid*, Decemberverslag 1995, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 2.4 555, nrs. 1–2.

## Karakterisering van de financiële bindingen

De vier financiële bindingen (garanties, subsidies, deelnemingen en leningen) hebben gemeen dat het Rijk de activiteiten niet zelf ter hand neemt maar zijn doelstellingen tracht te realiseren door gedragsbeïnvloeding van derden.

Een *subsidie* is een conditionele overdracht van het Rijk aan of ten behoeve van een derde waarmee wordt beoogd het gedrag van deze derde te beïnvloeden, ten einde een bepaald activiteiten- of voorzieningenniveau te realiseren. In het Subsidie Overzicht Rijksoverheid 1998 van de minister van Financiën zijn 495 subsidies opgenomen met een totaal financieel belang van f 16,6 miljard. Dit is 7,5 % van het totaal van de rijksuitgaven in 1998 (f 219,3 miljard volgens de Miljoenennota 1998).

Bij een *lening* worden onder bepaalde voorwaarden (zoals rente, looptijd, terugbetalingscondities) gelden verstrekt, die na verloop van zekere tijd moeten worden terugbetaald. Jaarlijks gaat de rijksoverheid voor ongeveer f 1,4 miljard aan leningen aan. In 1996 stond voor ongeveer f 15,1 miljard aan leningen uit. De departementale saldibalansen bevatten informatie over de leningen van het desbetreffende departement. De Miljoenennota bevat een totaaloverzicht van verstrekte langlopende leningen.

Een *garantie* is gericht op het bereiken van bepaalde doelen, waarbij een financiële verplichting van het Rijk jegens een wederpartij pas tot uitbetaling komt als zich bij deze wederpartij of bij een derde een bepaalde omstandigheid voordoet. Het uitstaand risico van garanties bedroeg eind 1995 circa f 190 miljard. De daarmee gemoeide uitgaven varieerden van 1993 tot 1995 van f 349 miljoen tot f 1019 miljoen. Daartegenover stonden ontvangsten van circa f 650 miljoen per jaar. Informatie over garanties is opgenomen in de departementale saldibalansen.

*Staatsdeelnemingen* zijn Nederlandse naamloze vennootschappen of besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid waarvan de Staat rechtstreeks aandelen houdt. Deelnemingen zijn tot stand gekomen:

- bij tekortschietend particulier initiatief bij taken die voor de economie als geheel noodzakelijk worden geacht;
- om een taak dichter bij de overheid te laten uitvoeren;
- omdat bepaald overheidsbeleid beter in de vorm van een privaatrechtelijk rechtspersoon tot stand kan komen;
- bij verzelfstandiging van taken die tevoren door of als onderdeel van de rijksdienst werden uitgevoerd;
- als gevolg van financiële steunoperaties.

Gewaardeerd tegen de geldende koers was de waarde van de deelnemingen in Nederlandse ondernemingen in 1996 f 65,5 miljard. Jaarlijks wordt een overzicht van de staatsdeelnemingen opgenomen in de Miljoenennota.

Overigens blijken de scheidslijnen tussen de vier bindingen minder helder te zijn dan verwacht zou worden op grond van het voorgaande. Er bestaan tussenvormen, waarbij de aard van de binding slechts uit de naamgeving is af te leiden; zo hebben «aflossingsvrije leningen» het karakter van deelnemingen. Daarnaast kan de aard van de binding in de loop van de tijd veranderen doordat de omstandigheden zich wijzigen. Het duidelijkst is dit bij garanties: op het moment dat deze geëffectueerd worden, veranderen ze in een subsidie, deelneming of lening.

## **Beoordelingskader**

### *Financieel beheer*

Eisen die in de Comptabiliteitswet aan het financieel beheer van de ministers worden gesteld zijn rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en doelmatigheid. Omdat het bij financiële bindingen gaat om begrotingsgeld dat aan derden beschikbaar wordt gesteld, is een belangrijke eis dat de minister die derde voldoende richtlijnen geeft om een recht- en doelmatige besteding te waarborgen en voldoende toezichts- en informatierechten claimt om dat te kunnen toetsen. Ordelijkheid en controleerbaarheid van het financiële beheer zijn belangrijke voorwaarden om de recht- en doelmatigheid van de besteding vast te kunnen stellen. Doelmatigheid van het beheer vormt een belangrijke randvoorwaarde voor een optimale bijdrage van het beschikbaar gestelde geld aan het beoogde doel en daarmee voor de doelbereiking. Inzicht in de uitvoeringskosten is onmisbare informatie om de doelmatigheid van het beheer te kunnen toetsen.

Rechtmatigheid is geen statisch begrip: wat rechtmatig is aan de besteding door de partij waarmee de financiële binding is aangegaan, wordt bepaald door wat in de regeling of overeenkomst is vastgelegd. Het gaat er dus niet alleen om welke voorwaarden gesteld zijn, maar ook of de noodzakelijke voorwaarden gesteld zijn om de rechtmatige besteding te kunnen vaststellen. Zo kan het noodzakelijk zijn in een subsidieregeling op te nemen dat een jaarrekening van een instelling die subsidie ontvangt, niet alleen voorzien moet zijn van een goedkeurende accountantsverklaring, maar ook van een aanvullende verklaring waarin de accountant stelt dat voldaan is aan de subsidievoorwaarden, dus dat de besteding van het geld rechtmatig is.

### *Doelmatigheid van het gehanteerde instrument*

De Rekenkamer vindt dat bij de vormgeving van het beleid afgewogen moet worden welke binding het meest in aanmerking komt om het beleidsdoel te realiseren in relatie tot de financiële mogelijkheden van het Rijk. Historische motieven (gewenning, vertrouwdheid met het instrument) zijn niet voldoende.

### *Doelbereiking en effectiviteit*

In artikel 17, eerste lid van de Comptabiliteitswet is voorgeschreven dat de ministers zorgdragen voor het periodiek onderzoeken van onder meer de doelmatigheid van het beleid dat aan de begroting van het betrokken ministerie ten grondslag ligt. Dit onderzoek vooronderstelt dat er, in ieder geval voor de programma-financiering, toetsbare doelen zijn geformuleerd voor de verschillende bindingen. Beleidsinformatie moet gegevens opleveren over de doelbereiking en effectiviteit.

### *Verantwoording aan de Staten-Generaal*

De Rekenkamer is van mening dat de Staten-Generaal inzicht moet worden geboden in de omvang van de bedragen die gemeoid zijn met financiële bindingen van het Rijk. Dit inzicht kan hen helpen bij het uitvoeren van hun controlerende taak en bij het voorbereiden van wetgeving over financiële bindingen. Daarvoor is het nodig dat de ministeries beschikken over overzichten van aangegane financiële bindingen. Afhankelijk van de aard van de financiële binding, zal daarop verschillende informatie moeten worden opgenomen. Wat het financieel belang betreft zal het voor subsidies voldoende zijn de omvang van het

subsidiebedrag per regeling op te nemen, terwijl het voor leningen daarnaast van belang is te weten wat de werkelijke waarde van de uitstaande leningen is en wat het bedrag is dat als subsidie kan worden beschouwd (het rentevoordeel dat de lener geniet en bedragen die gemoeid zijn met kwijtscheldingen en buiteninvorderingstellingen). Voor garanties is een risico-inschatting heel relevant, voor deelnemingen de waardering.

### **Bevindingen en reacties van de ministers**

#### *Financieel beheer*

Bij de vier onderzoeken heeft de nadruk gelegen op de opzet en de werking van het financieel beheer van de ministers. In grote lijnen bleek dat de rechtmatigheid van de uitgaven die gepaard gaan met de financiële bindingen gewaarborgd is. Ook het rechtmatigheidsonderzoek van de Rekenkamer dat jaarlijks uitmondt in oordelen over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van het Rijk, leidt tot deze conclusie.

De ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer vertoont op onderdelen tekortkomingen. Zo waren bijvoorbeeld in enkele subsidie-regelingen en garantieregelingen de controlerechten van de minister niet vastgelegd. Bij leningen waren op een departement ten tijde van het onderzoek geen uniforme gedragslijnen voor schuldregeling geformuleerd. Omdat de tekortkomingen een risico voor de rechtmatigheid en de doelmatigheid inhouden, moet blijvend aandacht worden besteed aan de kwaliteit van het financieel beheer op de ministeries.

Informatie om de doelmatigheid van het beheer vast te stellen, was niet voldoende beschikbaar.

Naar aanleiding van de bevindingen zijn toezeggingen gedaan. Om het subsidiebeheer te verbeteren zijn maatregelen genomen op het punt van evaluaties, informatie over uitvoeringskosten en rapportering over controle-uitkomsten van externe accountants. De Algemene Wet bestuursrecht heeft daarnaast een codificerende werking, waarnaar verschillende ministers verwijzen.

De invoering van kengetallen in begroting en financiële verantwoording die gaande is moet informatie voor sturing opleveren en onder meer resulteren in meer informatie over de doelmatigheid van het beheer door middel van kengetallen.

#### *Doelmatigheid van het gehanteerde instrument*

In de rapporten wordt geconstateerd dat afweging van de verschillende financiële bindingen ten opzichte van elkaar feitelijk niet of onvoldoende plaatsvindt. Voor sommige instrumenten bleek dat ten tijde van het onderzoek onvoldoende beleid was geformuleerd voor het inzetten of stopzetten van de binding. Veelal zijn het historische motieven (gewenning, vertrouwdsheid met het instrument) die bepalend zijn voor de keuze voor een bepaalde financiële binding.

De minister van Financiën heeft toegezegd na te zullen gaan of via een handleiding voor garantieverlening de van belang zijnde uitgangspunten en criteria overzichtelijk en handzaam in de rijksdienst kunnen worden uitgedragen. Voor subsidies heeft het ministerie al eerder een leidraad opgesteld. Voor leningen is het opstellen van richtlijnen toegezegd. De minister vond het formuleren van een rijksbreed beleid voor de inzet van beleidsinstrumenten zoals garanties, subsidies, leningen enzovoort een aantrekkelijke gedachte, maar in de praktijk moeilijk vorm te geven, omdat de zich voordoende beleidssituaties teveel van elkaar verschillen.

### *Doelbereiking en effectiviteit*

In de onderzoeken naar deelnemingen, subsidies en garanties is nagegaan in hoeverre gegevens worden verzameld over doelbereiking en effectiviteit. De aandacht voor doelbereiking bleek betrekkelijk gering en was vooral op de opzet van het beleid gericht, niet op de werking.

Verschillende maatregelen waren ten tijde van het uitvoeren van de verschillende onderzoeken in voorbereiding, maar nog niet geëffectueerd. Zo is in 1994 besloten om iedere subsidieregeling eens per vijf jaar te evalueren. Ook het stappenplan voor de invoering van kengetallen was slechts gedeeltelijk uitgevoerd ten tijde van het onderzoek naar garanties. Door het invoeren van doeltreffendheids- en kwaliteitskengetallen moet informatie geleverd worden over effectiviteit.

### *Verantwoording aan de Staten-Generaal*

Er is onvoldoende informatie over het totaal van de verplichtingen die de Staat is aangegaan door middel van de financiële bindingen. Bovendien is de weergave versnipperd. Voor deelnemingen wordt in de Miljoenennota in de Staatsbalans jaarlijks een overzicht opgenomen van aandelen en overige deelnemingen; daarmee is er redelijk inzicht in de waarde hiervan. De Staatsbalans wordt opgesteld volgens een internationale standaard, het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Gemeenschap (ESR 1995). In het ESR 1995, gebruikt voor de Miljoenennota 1998, wordt voor de waardering uitgegaan van de marktwaarde in plaats van de nominale of historische waarde.

Ook van langlopende leningen is er een overzicht in de Miljoenennota opgenomen. Er wordt geen inzicht gegeven in de met de lening samenhangende subsidiëring. In de departementale saldibalansen konden ten tijde van het onderzoek leningen onder verschillende posten ondergebracht worden. De financiële verantwoordingen gaven dan ook geen inzicht in het bedrag dat met leningen gemoeid was en in de inzet van het instrument.

Subsidie-overzichten zijn al enige keren verschenen. Zeer onlangs is het Subsidie Overzicht Rijksoverheid 1998 verschenen, gebaseerd op de subsidiebijlagen van de departementale begrotingen. De minister van Financiën heeft toegezegd jaarlijks een actualisatie van dit overzicht aan de Staten-Generaal toe te zenden. Hij merkt op dat het overzicht niet geheel te vergelijken is met het vorige overzicht van 1993. Een aantal grote regelingen is in het nieuwe overzicht niet opgenomen, omdat de departementen ze niet in hun bijlage hebben opgenomen. Ten dele betreft het vervallen regelingen, ten dele regelingen die niet opgenomen zijn vanwege een aangepaste definitie van het begrip *subsidie*.

De Rekenkamer heeft ook in het verleden definitieproblemen geconstateerd; zo nam het ene departement specifieke uitkeringen wel in zijn subsidie-overzicht op en het andere niet. Daardoor is er geen goed beeld te geven van de ontwikkelingen in de tijd.

Overigens waardeert de Rekenkamer het positief dat er jaarlijks een actualisatie van het overzicht zal plaatsvinden.

Voor garanties is voorgeschreven dat in de toelichting bij de departementale saldibalans een aparte toelichting bij de garanties moet worden opgenomen. Niet alle ministeries beschikken echter over een compleet overzicht van verstrekte garanties. Enkele garanties ontbreken in de begroting en de saldibalans. De informatie die wel gegeven wordt wijkt op onderdelen af van de voorschriften. Dit heeft als consequentie dat op de saldibalans van het Rijk een erg onvolledig beeld gepresenteerd wordt van de garantieverplichtingen van het Rijk. Het inzicht van de ministeries in het risico dat garanties daadwerkelijk tot uitbetaling komen is beperkt.

De minister van Financiën leek het niet zinvol berekeningen van de met leningen samenhangende rentesubsidie op te nemen in de financiële verantwoording, hoewel hij het nuttig achtte van tijd tot tijd dergelijke berekeningen te maken. De voorschriften voor de registratie van leningen zijn wel aangepast; leningen worden opgenomen onder de post Extracomptabele vorderingen. De waarderingsgrondslag in de saldibalans wijkt af van die van de Miljoenennota, omdat is uitgegaan van de nominale waarde. Daarbij wordt wel de waarschuwing opgenomen dat de werkelijke waarde hiervan af kan wijken. In de saldibalansen wordt inmiddels ook informatie opgenomen over buiteninvorderingstelling en kwijtschelding.

De voorschriften voor het vermelden van het uitstaande risico van garanties zullen verduidelijkt worden. De minister van Financiën heeft ook toegezegd de voorschriften voor de opname van de garantieverplichtingen in de saldibalans te zullen heroverwegen.

## **Aanbevelingen**

### *Financieel beheer*

Evenals uit het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek is uit deze onderzoeken gebleken dat de ministeries inspanningen moeten blijven verrichten om de kwaliteit van het financieel beheer op peil te houden. Voor het inzicht in de doelmatigheid is het noodzakelijk om inzicht te krijgen in de uitvoeringskosten. Het gebruik van kengetallen, zal inzicht in de doelmatigheid van het beheer moeten geven. Daarvoor is echter nog wel inspanning nodig, want tot nu toe hebben de kengetallen weinig informatie over de uitvoeringskosten opgeleverd. Alleen wanneer de uitvoering uitbesteed is, is er inzicht in de uitvoeringskosten.

### *Doelmatigheid van het gehanteerde instrument*

De Rekenkamer beveelt aan een afwegingskader op te stellen dat gebruikt kan worden voor de keuze van een financiële binding. Financiële bindingen verschillen sterk van elkaar wanneer gekeken wordt naar:

- het financiële beslag (een subsidie is voor 100% een kasbesteding, van een lening komt mogelijk de hoofdsom terug, een garantie hoeft niet tot uitgaven te leiden, een deelneming kan geld opbrengen);
- het financiële risico (speelt bij leningen, deelnemingen en bij garanties);
- de mate waarin de overheid betrokken is bij de bedrijfs- of taakuitvoering (is de overheid de enige die risico draagt of zijn er meer risicodragers).

Daarnaast spelen de budgettaire ruimte van het moment en de verwachtingen voor de nabije toekomst een belangrijke rol.

Op basis van dergelijke elementen zouden naar de mening van de Rekenkamer criteria kunnen worden geformuleerd die gebruikt kunnen worden bij een afweging voor de ene of andere soort van binding.

### *Doelbereiking en effectiviteit*

Een eerste stap om inzicht te krijgen in de doelbereiking en effectiviteit van het beleid is het formuleren van (toetsbare) doelstellingen. Tot nu toe is dat nog niet gebruikelijk, maar hier en daar (bijvoorbeeld bij de banenplannen) gebeurt het wel. Aandacht voor de doelbereiking en effectiviteit is er in het kader van de actie om kengetallen te hanteren. De begrotingen 1998 moeten doeltreffendheidskengetallen en kwaliteitskengetallen bevatten.

Beleidsvaluatie zou gericht ingezet moeten worden, zodat meer informatie beschikbaar komt.



### *Verantwoording aan de Staten-Generaal*

De Rekenkamer acht het van belang dat de Staten-Generaal betere en minder verbrokkelde informatie krijgen over het totaal aan verplichtingen per binding dat de Staat is aangegaan. Hiervoor zijn actuele databases onmisbaar. Voor de ministeries zelf zal het bijhouden van dergelijke databases per binding kunnen leiden tot een beter inzicht in het gebruik van de instrumenten. Ook zal er eenvoudig uit af te leiden zijn wanneer een maatregel in aanmerking komt voor evaluatie.

#### **Acties van de Rekenkamer**

De Rekenkamer zal zowel in haar jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek als in overig vervolgonderzoek het financieel beheer van de ministeries blijven toetsen. Zij zal hiervoor, meer dan zij tot nu toe gedaan heeft, onderzoek uitvoeren bij de instellingen waarmee de binding is aangegaan, om inzicht te krijgen in de werking van de maatregelen van de ministers. Om de doelmatigheid van het beheer vast te stellen zal zij ook de kengetallen beoordelen.

Op het gebied van de doelmatigheid, doelbereiking en effectiviteit van het beleid zal de Rekenkamer volgen of het uitvoeren van evaluatie-onderzoek en het gebruik van kengetallen tot de gewenste informatie leidt. Daarnaast zal zij zelf onderzoek bij de ontvangers van de financiële binding verrichten om zich een oordeel te vormen.

In het kader van de werkzaamheden om de kwaliteit van de financiële verantwoordingen te verhogen zal de Rekenkamer zich buigen over de wijze waarop de Staten-Generaal jaarlijks zo goed en overzichtelijk mogelijk inzicht kan worden geboden in het aantal, de omvang en de relatieve betekenis van de financiële bindingen.



## **SAMENVATTING**

De Rekenkamer voerde in 1996 en 1997 een rijksbreed onderzoek uit naar garanties van het Rijk. Een garantie is een instrument gericht op het bereiken van bepaalde doelen, waarbij een financiële verplichting van het Rijk jegens een wederpartij pas tot uitbetaling komt als zich bij deze wederpartij of bij een derde een bepaalde omstandigheid voordoet. Op het moment dat de rijksoverheid de garantie afgeeft is het onzeker óf een garantie tot uitbetaling komt, en zo ja wanneer.

De Rekenkamer inventariseerde 144 garanties en garantieregelingen, met een uitstaand risico ultimo 1995 van f 190,7 miljard. De uitgaven op garanties varieerden in 1993–1995 van f 349 miljoen tot f 1 miljard. In totaal bedroegen de uitgaven op garanties in deze periode f 2,3 miljard. Tegenover de uitgaven op garanties staan ontvangsten uit risicopremies, verzekeringspremies, en restituties op teveel betaalde garanties. De ontvangsten waren in 1993–1995 circa f 650 miljoen per jaar; de totale ontvangsten op garanties in deze periode waren f 1,9 miljard.

De Rekenkamer onderzocht het rijksbrede beleid en het beleid van de ministeries inzake garanties en de informatievoorziening over garanties aan de Staten-Generaal. Voor een selectie van twaalf garanties met een hoog risicoprofiel onderzocht de Rekenkamer het beheer van de garanties door ministeries en intermediaire organisaties, en de mate waarin deze garanties doelgericht zijn ingezet.

In de Miljoenennota 1985 zijn uitgangspunten voor garantieverlening geformuleerd, die nog steeds van kracht zijn. Verder is in het Handboek Financiële Informatie Rijksoverheid (Hafir) het Rijksgarantiekader voor kredietgaranties opgenomen. Slechts twee ministeries hebben een eigen beleid voor garantieverlening op schrift gesteld. Geen van de veertien onderzochte ministeries heeft criteria ontwikkeld op grond waarvan de inzet van garanties kan worden afgewogen tegen andere beleidsinstrumenten of op grond waarvan de keuze kan worden gemaakt om het risico aan de markt te laten.

De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) van het Ministerie van Financiën heeft een toezichthoudende rol op garantieverlening. Een belangrijk instrument in dit verband is het Voorafgaand Toezicht (VT). In principe dienen alle garantie-artikelen onder VT te staan, tenzij het gaat om zeer kleine garantieregelingen of garanties. Van de 144 geïnventariseerde garanties bleken er 55 niet onder VT te staan. In de praktijk bleek dat van een kwart van 22 na 1992 ingestelde garanties geen dossier bij de IRF aanwezig was en dat de IRF voor slechts een kwart van deze 22 garanties zichtbaar toetst op de punten die de Rekenkamer van belang acht: de IRF toetst voornamelijk op afdekking van het budgettaire risico, terwijl volgens de Rekenkamer toetsing op risicobeperking veel meer gewenst is.

In de Rijksbegrotingsvoorschriften zijn diverse eisen opgenomen waaraan de informatie in de begroting en de toelichting daarop dient te voldoen. Daaraan wordt niet voldaan. Als gevolg hiervan schiet de informatievoorziening aan de Staten-Generaal in de begroting en de saldbalans tekort: 17 van de 144 garanties, met een uitstaand risico van f 1,8 miljoen, waren ten onrechte niet in de primaire begroting 1995 opgenomen. De garanties die wél in de begroting waren opgenomen, weken in een groot aantal gevallen af van de voorschriften. Het inzicht van de ministeries in het risico dat garanties werkelijk tot uitbetaling komen was beperkt en kon maar ten dele onderbouwd worden.

De Rekenkamer ging voor twaalf garanties met een hoog risicoprofiel na hoe het beheer ervan verliep tijdens de aanvraagprocedure, gedurende de looptijd van de garantie en nadat de garantie tot uitbetaling is gekomen. De garanties waren terug te voeren op een aantal garantieregelingen, zoals de Regeling Bijzondere Financiering en de Investeringsfaciliteit Midden- en Oost-Europa en voorts betroffen het enkele individuele garanties. Het beheer van deze twaalf garanties leverde in zijn geheel een tamelijk divers beeld op. In het algemeen is het beheer van garanties intensiever rond de beoordeling van de aanvraag van een garantie, dan gedurende de looptijd en nadat de garantie tot uitbetaling heeft geleid. Over de informatievoorziening aan het ministerie en de intermediair bij de aanvraag en gedurende de looptijd is weinig vastgelegd; in de praktijk beschikken ministeries veelal wél over de door de Rekenkamer noodzakelijk geachte informatie. Ook hebben ministeries niet alle mogelijkheden benut om voorzieningen te treffen gericht op beperking van het risico op uitbetaling. Het beheer van garanties wat betreft informatievoorziening en bevoegdheden voor de minister is nog niet geheel in lijn met wat in de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht zal zijn voorgescreven.

Voor de Exportkredietverzekering en de Borgstelling MKB-kredieten zijn meer aspecten van het beheer vastgelegd dan bij andere regelingen. Het toezicht van de ministeries op de intermediairs die een rol spelen bij de garantieverlening acht de Rekenkamer voldoende.

Voor slechts 49 van de 144 geïnventariseerde garanties waren doelstellingen in toetsbare termen geformuleerd. Voor 8 van de 12 onderzochte garanties met een hoog risicoprofiel was in de regeling of overeenkomst een doelstelling aangegeven. Bij de garantieregelingen die gericht zijn op «algemene ondernemingsfinanciering» (de Regeling Bijzondere Financiering en de Borgstelling MKB-kredieten), werden geen nadere eisen gesteld aan de aanwending van de garanties door de begunstigde. Een doelgerichte inzet van garanties wordt daardoor bemoeilijkt. Van twee oudere individuele garanties, de garantie Lening spoorlijn Suriname en de garantie Pijpleidingmaatschappij zijn de doelen slechts ten dele bereikt: zowel de spoorlijn als de pijpleiding zijn aangelegd, maar worden (thans) niet gebruikt. Evaluaties hebben slechts voor 2 van de onderzochte regelingen plaatsgevonden. Evaluatie-onderzoeken waarbij in wordt gegaan op de doelgerichtheid van garanties ontbreken. De aangetroffen evaluatie-rapporten gaan evenmin in op de knelpunten die de onderzochte bedrijven met garanties bleken te ervaren.

De Rekenkamer acht het noodzakelijk dat het Ministerie van Financiën in samenspraak met de ministeries rijksbreed beleid formuleert inzake garantieverlening, op grond waarvan gekozen kan worden voor garanties of voor een ander instrument. Voorts is de Rekenkamer van mening dat het Ministerie van Financiën een actievere rol zou moeten spelen bij het Voorafgaand Toezicht. De directies FEZ van de ministeries en de directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën dienen naar het oordeel van de Rekenkamer nauwkeuriger toe te zien op de naleving van de begrotingsvoorschriften. In de begroting zou bovendien informatie opgenomen kunnen worden over het werkelijke risico dat een garantie tot uitbetaling komt. Garantieverplichtingen zouden gescheiden verantwoord moeten worden van overige verplichtingen in de saldi-balans.

Wat het beheer betreft, beveelt de Rekenkamer aan om regelingen en overeenkomsten zodanig aan te passen dat deze meer in lijn zijn met de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. Ministeries zouden verschillende aspecten van informatievoorziening en bevoegdheden om invloed uit te kunnen oefenen eveneens beter vast moeten leggen. Ook

zouden meer maatregelen genomen kunnen worden gericht op risico-beperking.

Volgens de Rekenkamer zouden voor een meer doelgerichte inzet van garanties doelen in toetsbare termen geformuleerd moeten worden en zou zo concreet mogelijk vastgelegd dienen te worden waarvoor de garantie gebruikt moet worden door de begunstigde. Evaluatie waarbij ook wordt ingegaan op de doelgerichtheid en effectiviteit van garanties, wordt daardoor beter mogelijk.

Vanuit de constatering dat het volume aan uitstaande garanties sterk is gestegen, dat beleid en criteria vrijwel ontbreken op grond waarvan garanties afgewogen kunnen worden tegen andere instrumenten of om het risico door de markt te laten dragen, en dat de mogelijkheden om garanties doelgericht in te zetten beperkt zijn, geeft de Rekenkamer ten slotte in overweging om terughoudend om te gaan met garanties, waardoor het totale garantievolume in de loop van de tijd omlaaggebracht zal kunnen worden.

Alle ministers hebben gereageerd op de bevindingen van de Rekenkamer. Een aantal ministers gaf aan een terughoudend beleid te voeren inzake garanties. Het ontwikkelen van criteria om het instrument af te wegen tegen andere instrumenten achtten de ministers geen eenvoudige zaak. Met voldoening stelt de Rekenkamer vast dat de minister van Financiën de aanbevelingen overneemt, wat zal leiden tot een handleiding met uitgangspunten en criteria die als toetsingskader vooraf van betekenis is. De Rekenkamer neemt zich voor de ontwikkelingen rondom garanties enkele jaren te blijven volgen.

## 1 INLEIDING

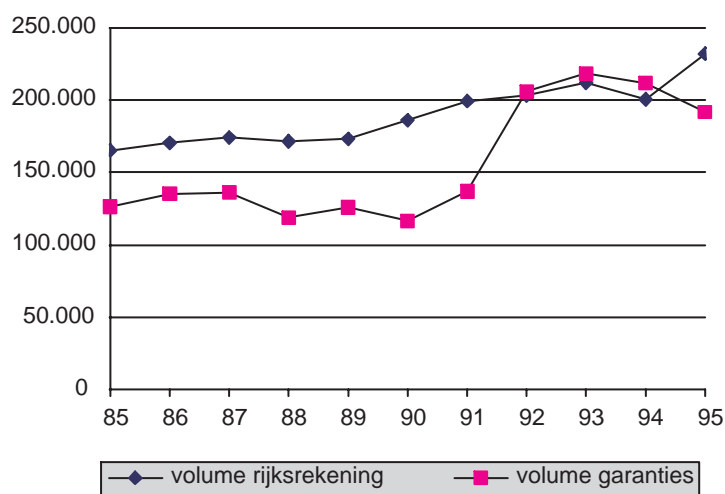
### 1.1 Achtergrond

De rijksoverheid heeft een aantal financiële bindingen met zelfstandige organisaties waar de Rekenkamer controlebevoegdheden heeft. Staatsdeelnemingen, subsidies en leningen zijn reeds eerder door de Rekenkamer onderzocht<sup>1</sup>. Met het rijksbrede onderzoek in 1996 en 1997 naar garanties van het Rijk heeft de Rekenkamer de vierde financiële binding in kaart gebracht.

Een garantie is een instrument gericht op het bereiken van bepaalde doelen, waarbij een financiële verplichting van het Rijk jegens een wederpartij pas tot uitbetaling komt als zich bij deze wederpartij of bij een derde een bepaalde omstandigheid voordoet. Op het moment dat de rijksoverheid de garantie afgeeft is het onzeker óf een garantie tot uitbetaling komt, en zo ja wanneer. Door de vaak lange looptijd van garanties en het blijven verstrekken van nieuwe garanties is de omvang van het uitstaand risico in de loop der jaren sterk gecumuleerd van circa f 130 miljard in 1985 tot circa f 190 miljard in 1995. De sterke stijging van het volume aan garanties na 1991 wordt ten dele verklaard doordat de garantie ten behoeve van acht kerninstallaties is verhoogd van f 5 miljard in totaal naar f 5 miljard per installatie (f 40 miljard in totaal). Figuur 1 laat zien dat het volume aan uitstaande garanties in tien jaar sterker is gestegen dan het totaal van de relevante uitgaven van het Rijk in die periode.

**Figuur 1**

Ontwikkeling volume rijksrekening en volume uitstaande garanties (bedragen x f 1 000 000)



<sup>1</sup> Tweede Kamer vergaderjaar: 1993–1994, 23 785 nrs. 1–2; 1995–1996, 24 825 nrs. 1–2; 1995–1996, 24 555 nrs. 1–2.

Begin jaren tachtig heeft de rijksoverheid een aantal grote financiële stroppen geleden op garanties, onder andere toen het scheepsbouwconcern Rijn Schelde Verolme (RSV) in moeilijkheden kwam. Naar aanleiding hiervan formuleerde de regering in de Miljoenennota 1985 uitgangspunten gericht op beheersing van het garantie-instrument. Sindsdien lijkt de kritische aandacht van regering en Staten-Generaal voor garanties verminderd te zijn. Uit de recente deconfiture van Fokker blijkt dat de overheid nog steeds omvangrijke risico's loopt in verband met verleende garanties. Het Ministerie van Economische Zaken heeft, toen Fokker in surséance ging, als gevolg van de jaren eerder verleende garanties in 1996 nog uitstaande leningen van Fokker ter waarde van f 385 miljoen in één keer moeten aflossen.

De Rekenkamer onderzocht

- het rijksbrede beleid en het beleid van de ministeries inzake garanties
- de informatievoorziening over garanties aan de Staten-Generaal
- het beheer van garanties
- de mate waarin garanties doelgericht ingezet zijn door de ministeries

De Rekenkamer zond haar bevindingen in oktober 1997 voor commentaar naar alle ministers. Zij reageerden allen in november 1997. Hun reacties zijn op hoofdlijnen verwerkt aan het eind van de hoofdstukken van dit rapport. Daar waar hun reacties hier aanleiding toe gaven, heeft de Rekenkamer haar rapport aangepast.

## **1.2 Soorten garanties**

Bij garanties gaat het om zowel garantieregelingen als individuele garanties. Op basis van een garantieregeling kan de rijksoverheid op grond van bepaalde criteria in principe ten behoeve van meer dan één begunstigde afzonderlijke garanties verstrekken. Een voorbeeld is de Regeling Bijzondere Financiering (BF), waar jaarlijks circa 30 bedrijven gebruik van maken. Individuele garanties worden verleend aan slechts één begunstigde op grond van een overeenkomst tussen de rijksoverheid en deze begunstigde. Deze overeenkomst kan uit een wet of een regeling voortvloeien.

Garanties kunnen als volgt worden ingedeeld:

- kredietgaranties: de rijksoverheid staat garant voor de betaling van aflossing en veelal ook rente van leningen die financiële instellingen als banken hebben verstrekt aan derden (bijvoorbeeld bedrijven, instellingen). Hierbij zijn altijd drie partijen betrokken, namelijk de overheid, de financiële instelling ten opzichte van wie de overheid garant staat (de intermediaire organisatie) en de begunstigde die een lening kan krijgen. Voorbeeld: de genoemde gegarandeerde lening aan Fokker.
- (her)verzekeringen: risico's die bij verzekeringsmaatschappijen onverzekerbaar zijn, kunnen worden verzekerd of herverzekerd bij de rijksoverheid. De overheid kan jegens de wederpartij rechtstreeks optreden als verzekeraar. Voorbeeld: de garantie van de overheid jegens kern-installaties dat zij schade die ontstaat door ongelukken met deze installaties vergoedt. Ook kan de overheid optreden als herverzekeraar van polissen die een intermediaire organisatie afsluit. Voorbeeld: de exportkredietverzekering ter dekking van politieke risico's die bedrijven afsluiten bij de Nederlandsche Credietverzekering Maatschappij (NCM).
- garanties inzake deelnemingen: jegens organisaties waarin de rijksoverheid participeert biedt zij de zekerheid dat zij, in het geval dat nodig mocht zijn, nieuwe aandelen zal nemen of bestaande aandelen zal volstorten. Deze situatie kan zich voordoen indien deze instellingen

behoefte hebben aan nieuw kapitaal om hun taak goed uit te kunnen oefenen. Voorbeelden: garanties inzake deelnemingen in verschillende banken zoals de Bank Nederlandse Gemeenten en de Wereldbank.

- exploitatie- en liquiditeitsgaranties: indien bij organisaties exploitatie- of liquiditeitstekorten ontstaan worden deze door de overheid afgedekt. Voorbeeld: de exploitatiegarantie aan het geprivatiseerde Rijksopleidingsinstituut die voor vijf jaar is afgegeven.
- overige garanties: alle andere verplichtingen die de overheid in het verleden is aangegaan jegens een wederpartij, en die niet te rubriceren zijn onder de voorgaande categorieën. Voorbeeld: de garantie jegens het College voor toelating van bestrijdingsmiddelen dat het ministerie schadeclaims betaalt, die bij het College worden ingediend indien deze een bepaalde limiet te boven gaan.

De Rekenkamer heeft 144 garanties geïnventariseerd, met een uitstaand risico ultimo 1995 van f 190,7 miljard. De uitgaven op garanties varieerden in 1993–1995 van f 349 miljoen tot f 1019 miljoen. In totaal bedroegen de uitgaven in deze periode f 2,3 miljard. De ontvangsten waren in 1993–1995 circa f 650 miljoen per jaar. De totale ontvangsten op garanties in deze periode waren f 1,4 miljard.

Het beheer van garanties heeft de Rekenkamer onderzocht voor een selectie van 12 garanties met een hoog risicoprofiel.

De Rekenkamer heeft informatie verzameld bij alle ministeries en bij de intermediairs Nationale Investeringsbank (NIB), Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO) en de NCM. Voorts sprak de Rekenkamer met negen bedrijven ten behoeve waarvan garanties waren verstrekt.

De Rekenkamer heeft ten aanzien van de onderzochte garanties beperkte controlebevoegdheden op grond van artikel 59 Comptabiliteitswet (CW): slechts voor circa f 17 miljard van de f 190 miljard aan uitstaande garanties. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat veel garanties zijn verleend vóór het van kracht worden van het huidige artikel 59 CW in 1989 (in totaal f 94 miljard) en anderzijds met het feit dat veel garanties zijn verstrekt aan particulieren, vreemde mogendheden en rechtspersonen waar de Rekenkamer geen controlebevoegdheden heeft zoals (internationale) banken (in totaal f 42 miljard). Voorts heeft de Tweede Kamer uitgesproken bij het totstandkomen van artikel 80 van de Comptabiliteitswet (de voorloper van het huidige artikel 59 CW) dat herverzekeringen niet tot het controlebereik van de Rekenkamer behoren. De herverzekeringen vormen tezamen f 37 miljard van de garanties. De Rekenkamer heeft wel controlebevoegdheden bij garanties aan rechtspersonen in Nederland die na 1989 zijn verstrekt.

Het onderzoek bij enkele bedrijven en de NIO kon plaatsvinden op basis van controlebevoegdheden die de Rekenkamer heeft op grond van artikel 59, eerste lid onder c van de CW. Bij enkele andere bedrijven, de NIB en de NCM heeft de Rekenkamer geen controlebevoegdheden; de medewerking van deze organisaties geschiedde op basis van vrijwilligheid.

### **1.3 Reactie ministers en commentaar Rekenkamer**

De ministers van Financiën en van Economische Zaken vroegen zich af of het beeld dat de Rekenkamer heeft verkregen over het beheer en de doelgerichtheid van garanties voldoende volledig is, aangezien de Rekenkamer slechts een selectie van 12 marktgaranties nader heeft onderzocht.



De Rekenkamer heeft een aantal algemene uitgangspunten ten aanzien van beheer en doelgerichtheid willen toetsen bij de 12 meest risicovolle garanties. Daarbij heeft de Rekenkamer zich laten leiden door de overweging dat de noodzaak van doelafbakening en kwalitatief hoog beheer vooral bij die risicovolle garanties er extra toe doen. In die zin is de selectie niet representatief, wel illustratief. Tot de twaalf overigens niet alleen marktgaranties, maar ook garanties zoals die ten behoeve van ontwikkelingslanden.

## **2 BELEID TEN AANZIEN VAN GARANTIES**

### **2.1 Rijksbreed beleid**

De Miljoenennota 1985 bevat belangrijke uitgangspunten voor het inzetten van garanties. Vanuit het onderscheid tussen garanties aan bedrijven in de marktsector (marktgaranties) en aan gesubsidieerde instellingen (semi-collectieve garanties) worden in de Miljoenennota 1985 aanbevelingen gedaan voor beheersing van de garantieverlening. Bij marktgaranties is de kans op uitbetaling groter dan bij semi-collectieve garanties. Een maatregel voor beheersing van marktgaranties is een selectief acceptatiebeleid. Daarnaast werd ervoor gepleit een gemiddeld kostendekkende risicopremie aan banken te vragen en werd een lans gebroken voor risicodeling tussen Staat en banken. Bij het aangaan van gegarandeerde leningen door de semi-collectieve sector is sprake van kapitaalmarktbeslag. Gegarandeerde leningen tellen mee voor de bepaling van het financieringstekort, hoewel de overheid de leningen niet zelf opneemt en er geen uitgaven via de begroting worden gedaan (de debudgetteringsregel). Voor (semi-)collectieve garanties zou een consequente rebudgettering moeten gelden, wat wil zeggen dat de activiteiten via de begroting gefinancierd moeten worden in plaats van met behulp van een garantie tot stand te komen.

Uit een interne nota van de directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën van 11 maart 1994 (Garanties en debudgettering, nr. 30 BBL) bleek, dat deze uitgangspunten uit de Miljoenennota 1985 nog steeds gelden. Deze interne nota is niet verspreid onder de andere ministeries. In de nota zijn deze uitgangspunten nog eens uiteengezet en is een toekomstige beleidslijn aangegeven. Het onderscheid tussen markt- en (semi-)collectieve garanties bleef van belang. De debudgetteringsregel werd gehandhaafd, al zag men geen problemen meer bij het extra kapitaalmarktbeslag als gevolg van (semi-) collectieve garanties, omdat de kapitaalmarkt ruim genoeg was om de extra leningen aan de (semi-) collectieve sector te kunnen verstrekken. Een aanvulling op de Miljoenennota 1985 was, dat bij (zeer) risicovolle activiteiten ook een rechtstreekse kredietverlening zou kunnen worden toegepast in plaats van een garantie. Als een ministerie toch voor een garantie kiest, dan moeten mogelijke schades goed geraamd en afgedekt worden, moet risicodeling plaatsvinden en een kostendekkende premie worden gevraagd.

Een aantal van de in de Miljoenennota 1985 genoemde punten zijn geformaliseerd in het Rijksgarantiekader, zoals opgenomen in Hafir (A3.10). Het geeft de voorwaarden aan waaraan geldleningen dienen te voldoen om in aanmerking te komen voor garantieverlening door het Rijk. Het Rijksgarantiekader bleek, zo moest de Rekenkamer vaststellen, niet bekend te zijn bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BiZa) en bij het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (KabNA). Overigens past het Ministerie van LNV dat de administratie voor KabNA voert het Rijksgarantiekader wel toe voor de garanties van KabNA.

### **2.2 Rol ministerie van Financiën**

#### *2.2.1 Toezicht door de Inspectie der Rijksfinanciën*

De minister van Financiën heeft volgens de artikelen 35–38 van de Comptabiliteitswet een rol als toezichthouder op de begrotingsuitvoering door de departementen. Op basis van deze artikelen is er een praktijk ontstaan van voorafgaand overleg tussen vakdepartementen en het Ministerie van Financiën over beleidsmatige en budgettaire aangelegenheden. De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) wijst als onderdeel van dit

overleg jaarlijks een aantal begrotingsartikelen aan voor Voorafgaand Toezicht (VT). Dit houdt in dat geen verplichtingen op de betreffende artikelen mogen worden aangegaan, voordat de minister van Financiën daarmee heeft ingestemd.

Alle garantie-artikelen dienen volgens een interne IRF-circulaire in principe onder VT staan, tenzij het gaat om zeer kleine garantieregelingen of garanties.

De IRF maakt in de zogenoemde VT-brieven aan alle ministeries bekend welke verplichtingen op welke begrotingsartikelen onder VT staan. Na het verzenden van de jaarlijkse VT-brief in december onderhoudt de IRF regelmatig contact met de centrale afdelingen Financieel-Economische Zaken en de Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR). Beide afdelingen moeten er volgens de IRF zorg voor te dragen dat garanties onder VT daadwerkelijk worden aangemeld bij de IRF. Deze procedure is in de administratieve organisatie van het vakdepartement opgenomen.

De Rekenkamer is in de VT-brieven voor 1995 voor 12 ministeries en KabNA nagegaan in hoeverre de garantie-artikelen in de begroting 1995 onder VT waren geplaatst.

Van de 144 geïnterpreteerde garanties bleken 89 garanties onder VT te staan. Bij de ministeries waarbij alle garanties onder VT stonden, gebeurde dit met een standaardformulering in de VT-brief: «nieuw te verlenen garanties en wijzigingen in de reeds bestaande garantie-overeenkomsten zullen worden voorgelegd aan het Ministerie van Financiën».

De 55 garanties die niet onder VT stonden waren afkomstig van de Ministeries van Justitie, BiZa, OCW, Financiën, V&W, SZW en VWS. Deze garanties hadden ultimo 1995 een uitstaand risico van f 7,8 miljard. In 1995 werd er f 19,5 miljoen op deze garanties uitbetaald.

Voor 4 garanties gaven ministeries aan dat zij onder VT stonden, terwijl dit niet in de VT-brieven was opgenomen. Het ging om twee garanties bij het Ministerie van OCW, één garantie van het Ministerie van Financiën en één garantie van het Ministerie van LNV. Anderzijds waren volgens de VT-brieven bij het Ministerie van Financiën vijf garanties en bij het Ministerie van Defensie twee garanties wél onder VT geplaatst, maar bleken de betreffende afdelingen van deze ministeries daarvan niet op de hoogte.

De Rekenkamer heeft de werking van het VT in de praktijk onderzocht. IRF toetst garanties op twee aspecten. Het eerste aspect is de noodzaak van een garantie voor de betreffende activiteit. Het tweede aspect, afdekking van het budgettaire risico in verband met uitbetalingen van schades op de garantie (budgettaire inpasbaarheid), is voor de de IRF het belangrijkste aandachtspunt. IRF eist vooraf een dekking van de met mogelijke schades gemoeide kasuitgaven. De hoogte van de dekking hangt af van het risicoprofiel van de garantie. Hoe groter het risico, hoe hoger de dekking van de maximale schade dient te zijn. De IRF schat het risicoprofiel in op basis van historische gegevens, informatie van derden (banken, verzekeringsmaatschappijen) en eigen ervaringen.

De toetsingscriteria zijn niet schriftelijk vastgelegd en aan de ministeries ter hand gesteld. Wel was de budgettaire inpasbaarheid van een nieuwe garantie(regeling) het belangrijkste toetsingscriterium van de IRF dat bij de ministeries bekend was.

Volgens de Rekenkamer zou de IRF, in aanvulling op bovengenoemde punten:

- nieuwe garanties of wijzigingen in bestaande garanties expliciet moeten goedkeuren en die goedkeuring schriftelijk vastleggen;

- moeten toetsen of een zorgvuldige afweging tussen garanties en andere beleidsinstrumenten is gemaakt;
- de raming van het risico op uitbetaling en de wijze van risicobeperking moeten beoordelen.

De Rekenkamer ging in dossiers na in hoeverre de IRF 22 na 1992 ingestelde garanties op deze punten heeft getoetst. In tabel 2.1 zijn de resultaten van het dossieronderzoek samengevat.

**Tabel 2.1**  
Uitvoering VT door IRF bij 22 nieuwe garanties

resultaat	aantal garanties
geen dossier aanwezig bij IRF	6
toetsing IRF blijkt slechts uit medeparaaf	6
IRF toetst zichtbaar, maar niet op alle drie punten	5
IRF toetst zichtbaar op alle drie punten	5

Op de garanties waarvan geen dossier was of waarop slechts een medeparaaf is gegeven is in de periode 1993–1995 f 1,3 miljoen uitbetaald (in totaal op de 22 onderzochte garanties in deze periode f 26,3 miljoen).

Bij de secties VROM en Justitie/Financiën van de IRF ontbraken de meeste dossiers. Drie garanties bleken ook niet bekend te zijn bij deze secties. De ministeries hebben de betreffende garanties volgens de Rekenkamer ten onrechte niet aangemeld bij de IRF.

### 2.2.2 Agentschap van Ministerie van Financiën

Het Agentschap van het Ministerie van Financiën verzorgt de toetsing van nieuwe leningovereenkomsten. Ministeries moeten overeenkomsten voorleggen aan het Agentschap, die deze vervolgens toetst aan het Rijksgarantiekader. In dit kader worden voorwaarden genoemd waaraan leningen dienen te voldoen om in aanmerking te komen voor garantieverlening door het Rijk (over de looptijd van de lening, het rentepercentage, het aflossingsschema, vervroegde aflossing en de mogelijkheid tot aanpassing van het rentepercentage). Het Agentschap beoordeelt met name of het rentepercentage van de leningen marktconform is. Daarnaast vergelijkt het Agentschap de voorwaarden van de leningen met haar eigen standaardvoorwaarden.

Niet gewaarborgd is dat ministeries alle nieuwe leningovereenkomsten aan het Agentschap voorleggen. Het Agentschap is hiervoor afhankelijk van het initiatief van het garantie verlenende ministerie. Het Agentschap toetst vrijwel uitsluitend leningovereenkomsten die betrekking hebben op de semi-collectieve sector. De Rekenkamer constateerde dat het Agentschap geen leningen aan ontwikkelingslanden en commerciële leningen toetst. De Rekenkamer is niet nagegaan bij de ministeries in hoeverre zij de overige leningen voorleggen aan het Agentschap.

## 2.3 Departementaal beleid ten aanzien van garanties

Geen van de ministeries noemde de Miljoenennota 1985 als uitgangspunt voor het beleid. Alleen de Ministeries van VROM en VWS bleken een departementaal beleid voor garanties op schrift te hebben gesteld. De ministeries zonder schriftelijk vastgelegd beleid gaven aan dat het beleid in de praktijk neerkomt op «terughoudend toepassen».

Geen van de veertien onderzochte ministeries heeft een expliciet beleid op basis waarvan wordt afgewogen op basis van schriftelijk vastgelegde criteria of het garantie-instrument het meest doelgerichte instrument is in

vergelijking met andere in te zetten instrumenten. Zeven ministeries zeggen het instrument garanties niet af te wegen tegen andere beleidsinstrumenten, zoals leningen of subsidies. Het betreft de ministeries van Algemene Zaken, van BiZa, van BuiZa, van Justitie, van EZ, van Defensie en van SZW. Vaak voert men een ad hoc-beleid. Overigens waren er ultimo 1995 geen garanties van kracht bij het Ministerie van Algemene Zaken.

Twee ontwikkelingen illustreren het in de praktijk gegroeide beleid om garanties terughoudend toe te passen. Ten eerste de oprichting van waarborgfondsen. Het ministerie en de betrokken sector storten een bedrag in een waarborgfonds in plaats van een individuele garantie te verlenen. De bestaande ministeriële garantieregeling wordt ingetrokken; het fonds verleent voortaan de garanties. Daarnaast staat het ministerie veelal garant voor een bepaald bedrag aan verplichtingen van het fonds mocht het niet meer aan zijn betalingsverplichtingen kunnen voldoen. Voorbeelden zijn het Borgstellingsfonds voor de landbouw bij het Ministerie van LNV en het Waarborgfonds Eigen Woningen bij het Ministerie van VROM.

Ten tweede bleken enkele ministeries ertoe over te gaan subsidies te verstrekken in plaats van garanties (de ministeries van OCW en van LNV). Het verstrekken van subsidies reduceert de onzekerheid over de uitbetaling tot nul, maar het begrotingsbeslag neemt toe, aangezien met het verstrekken van een subsidie in feite meteen het maximale theoretische risico van een garantie wordt uitgekeerd. Vergelijkbaar hiermee is het deels vervangen van gegarandeerde leningen aan ontwikkelingslanden door schenkingen (door het Ministerie van BuiZa).

## **2.4 Conclusie**

De uitgangspunten voor garantieverlening die in 1985 zijn geformuleerd zijn nog steeds van kracht. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen marktgaranties en semi-collectieve garanties. Deze uitgangspunten bieden de ministeries geen handvatten om een afweging te kunnen maken wanneer een garantie ingezet dient te worden of wanneer de markt of een sector een risico zelf kan dragen. Ook zijn er geen criteria op grond waarvan de keuze gemaakt kan worden tussen het inzetten van een garantie of van een ander instrument om bepaalde doelen te bereiken. De ministeries hebben nauwelijks hun beleid ter zake schriftelijk vastgelegd.

Het Ministerie van Financiën maakt zijn toezichthoudende rol volgens artikel 35 van de Comptabiliteitswet onvoldoende waar. Hoewel IRF dit wel zelf heeft voorgeschreven, heeft zij lang niet alle daarvoor in aanmerking komende garantie-artikelen onder Voorafgaand Toezicht geplaatst. Binnen departementen is niet altijd gewaarborgd dat beleidsdirecties op de hoogte zijn van welke artikelen onder VT staan. IRF toetst op andere punten dan zij volgens de Rekenkamer zou moeten doen en bovendien worden nieuwe garanties niet in alle gevallen getoetst.

## **2.5 Reactie ministers en commentaar Rekenkamer**

De minister van Binnenlandse Zaken achtte de bekendheid van het Rijksgarantiekader bij dit ministerie minder relevant aangezien hij geen garanties heeft verstrekt ten behoeve van leningen die door derden worden aangegaan. Mochten dergelijke garanties in de toekomst wel worden verstrekt, dan verwacht de minister dat het Ministerie van Financiën het Rijksgarantiekader ter sprake zal brengen. Voorts merkte hij op het overbodig te achten om zijn garantie-artikelen aan te wijzen voor voorafgaand toezicht, omdat in het geval van onver-

wachte uitgaven de Regels budgetdiscipline nopen tot overleg met het Ministerie van Financiën.

De Rekenkamer is van mening dat ministeries zelf de regelgeving inzake hun financieel beheer dienen te kennen, en hiervoor niet afhankelijk zouden moeten zijn van het Ministerie van Financiën.

De Regels budgetdiscipline hebben volgens de Rekenkamer een geheel andere functie dan het voorafgaand toezicht. VT houdt in dat wijzigingen in bestaande en nieuwe garanties aangemeld dienen te worden bij IRF, dit in verband met het onzekere karakter van garanties. De Rekenkamer constateerde dat een recent afgegeven garantie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken niet aangemeld was bij IRF.

De minister van Justitie gaf aan de zorg van de Rekenkamer te delen voor het nauwgezet toepassen van het Rijksgarantiekader.

### 3 INFORMATIE AAN DE STATEN-GENERAAL

#### 3.1 Informatie in de begroting 1995

De Rekenkamer is voor de inventarisatie van 144 garanties nagegaan in hoeverre de informatie hierover die in de primaire begroting is opgenomen voldeed aan de eisen uit Hafir A 2.4b.

*Garanties dienen opgenomen te worden in de begroting.*

De Rekenkamer constateerde dat 17 garanties met een uitstaand risico van f 1,8 miljoen ten onrechte niet in de primaire begroting 1995 zijn opgenomen (7 van het Ministerie van OCW, 3 van LNV en 3 van VWS). Eén van deze 17 garanties is in 1995 tot een bedrag van f 45 000 tot uitbetaling gekomen.

Enkele garanties die niet in de begroting waren opgenomen, waren zelfs niet meer bekend bij de ministeries (bijvoorbeeld de garantie ten behoeve van Ziekenfondsraad van het Ministerie van VWS). Het Ministerie van VWS kon bovendien geen juist en actueel overzicht leveren van alle verleende garanties. In de rapporten bij de financiële verantwoording 1995 en 1996 over het Ministerie van VWS constateerde de Rekenkamer dat bij de directies Gehandicaptenbeleid en Ziekenhuiszorg en Topzorg de garantie-administratie nog niet op orde was. Beide directies hadden geen controle op de juistheid van het bestand uitgevoerd.

*Garantieverleningen door het Rijk moeten in ieder geval per hoofd-beleidsterrein op een apart artikel in de begroting worden opgenomen.*

Voor tien garanties die in de begroting waren opgenomen, werd niet aan dit voorschrift voldaan. Hiervan waren vier garanties van het Ministerie van EZ.

*In de artikelsgewijze toelichting op de begroting moet voor de presentatie van garanties gebruik gemaakt worden van het voorgeschreven garantie-overzicht.*

Voor 27 van de in de begroting opgenomen garanties werd niet aan deze eis voldaan (zes garanties van het Ministerie van Financiën, acht garanties van het Ministerie van EZ en vier garanties van het Ministerie van SZW).

*In het garantieoverzicht moet onder meer het garantieplafond worden opgenomen.*

Van garanties, waarvoor in de begroting het voorgeschreven garantie-overzicht is opgenomen, bleek bij 27 garanties het garantieplafond niet in het overzicht of in de toelichting te zijn vermeld. Hiervan namen de Ministeries van Financiën, van EZ en van LNV alsmede KabNA ieder vijf garanties voor hun rekening. Het ging onder andere om een aanzienlijke garantie als de leningen van de NIO aan Aruba en de Nederlandse Antillen (uitstaand risico circa f 700 miljoen).

*Met het opnemen van p.m.-ramingen voor uitgaven op garantie-artikelen dient uiterste terughoudendheid te worden betracht.*

De Rekenkamer is van mening dat als toch tot een dergelijke raming wordt overgegaan een dergelijke raming moet zijn toegelicht. Van de garanties die in de begroting zijn opgenomen bleken voor 34 garanties (ruim één kwart) de uitgaven p.m. geraamd te zijn. Bij 29 garanties werd hierop geen toelichting gegeven.

*Indien sprake is van ontvangsten dient een verwijzing naar het ontvangstenartikel te worden opgenomen.*

Slechts bij 1 van de 17 garanties waarop ontvangsten binnen kwamen, werd bij het uitgavenartikel een verwijzing naar het ontvangstenartikel

aangetroffen. Het betrof de Regeling Bijzondere Financiering van het Ministerie van Financiën.

*Teneinde inzicht te bieden in het te voeren beleid kan in de artikelsgewijze toelichting aandacht besteed worden aan de grondslag, de beleidsresultaten, het doel en de doelgroep van de garantieverlening.*

In tabel 3.1 is aangegeven in welke mate aan deze aspecten aandacht is besteed.

**Tabel 3.1**

Artikelsgewijze toelichting bij garantie-artikelen

aspect	vermeld in toelichting	niet vermeld in toelichting	totaal aantal garanties
grondslag garantieverlening	62	51	113 <sup>1</sup>
beleidsresultaten/prestaties	31	82	113
doel garantieverlening	82	31	113
doelgroep	100	13	113

<sup>1</sup> Het aantal van 113 is als volgt tot stand gekomen: 144 garanties minus 17 garanties die niet in de primaire begroting zijn opgenomen minus 14 garanties die na de totstandkoming van de primaire begroting zijn verleend.

Tot de garanties waar helemaal geen informatie over het te voeren beleid in de begroting is opgenomen behoren bijvoorbeeld de garanties technologiebeleid Fokker en Daf met een uitstaand risico ultimo 1995 van circa f 800 miljoen. Omdat garanties vaak lang lopen, en er gedurende de looptijd niet voortdurend beleid wordt gevoerd met behulp van de garantie, is het de vraag in hoeverre in de artikelsgewijze toelichting op zinnvolle wijze aandacht besteed kan worden aan het gevoerde beleid.

### **3.2 Opname in de saldibalans en de toelichting bij de saldibalans**

*Alle openstaande verplichtingen moeten in de saldibalans worden opgenomen onder de post «Openstaande verplichtingen».*

Van dit voorschrift werd, evenals in de saldibalans ultimo 1994, afgeweken door het Ministerie van VWS, dat de openstaande garantieverplichtingen niet opnam in de saldibalans. Het feitelijk risico hiervan bedraagt f 5,6 miljard. Deze verplichtingen worden overigens in de toelichting bij de saldibalans *wel* toegelicht.

De Ministeries van OCW en V&W (Infrastructuurfonds) vermeldden openstaande betalings- en garantieverplichtingen afzonderlijk in de saldibalans en het Ministerie van EZ vermeldde verplichtingen binnen en buiten begrotingsverband afzonderlijk in de saldibalans. Het apart vermelden acht de Rekenkamer begrijpelijk omdat deze garantieverplichtingen vaak niet (geheel) tot uitgaven leiden. Bij de aanbevelingen wordt hierop teruggekomen.

Daarnaast constateerde de Rekenkamer dat afgegeven garanties op leningen in de saldibalans soms zijn opgenomen voor het garantiëplafond in plaats van voor het lagere bedrag van de uitstaande leningen. Voorbeelden hiervan zijn de door het Ministerie van EZ verleende garanties aan Fokker (in de saldibalans voor f 194 miljoen hoger opgenomen) en aan het Centraal Orgaan Voorraadvoeding Aardolieproducten (in de saldibalans voor f 331 miljoen hoger opgenomen). Een dergelijke waardering bemoeilijkt een juist inzicht in de omvang van de uitstaande garantieverplichtingen van de Staat.



*De garantieverplichtingen, die een onderdeel zijn van de openstaande verplichtingen, dienen bij de saldibalans apart te worden toegelicht.* Bij vrijwel alle departementen kon uit de toelichting bij de saldibalans een specificatie van de uitstaande garantieverplichtingen worden verkregen. Uit deze specificatie en eventueel verdere informatie in de toelichting bij de saldibalans kon een redelijk tot goed inzicht worden verkregen in de aard en omvang van de in de saldibalans opgenomen verplichtingen. Uitzondering hierop was het Ministerie van EZ. Behalve dat dit ministerie in de toelichting bij de saldibalans geen toelichting op de openstaande garantieverplichtingen verstrekke, werd daar ook niet aangegeven wat ultimo 1995 de totale omvang van deze verplichtingen was. Met ingang van 1996 verstrekt ook dit ministerie een afzonderlijke toelichting op de openstaande garantieverplichtingen. In de toelichting op de saldibalans van het Ministerie van VWS bleek nog een garantie aan de Stichting GEBU te zijn opgenomen, die in werkelijkheid niet meer bestond.

Hafir schrijft ook voor dat in de toelichting bij de saldibalans de opbouw van de openstaande verplichtingen volgens een model moet worden aangegeven (Hafir A 2.5 model 8.8). Dit voorschrift betreft ook de garantieverplichtingen, die een onderdeel zijn van de post openstaande verplichtingen.

De ministeries van OCW en van V&W (inclusief het Infrastructuurfonds) voldeden voor wat betreft de garantieverplichtingen niet aan dit voorschrift.

### **3.3 Inzicht van ministeries in risico op uitbetaling**

Belangrijk bij garanties is het onderscheid tussen het theoretische en het werkelijke risico op uitbetaling, omdat het verschil hiertussen groot is. Het theoretische risico is het totale bedrag aan verplichtingen waarop de Staat kan worden aangesproken, het werkelijke risico is het bedrag aan daadwerkelijk te verwachten uitgaven op de afgegeven garanties. Het inzicht van de ministeries in het werkelijke risico dat aan de garantieverlening is verbonden, is op de volgende twee punten onderzocht:

- de vergelijking van de in de begroting 1995 geraamde uitgaven met de werkelijke uitgaven;
- de onderbouwing van de voor 1996 en 1997 verwachte uitgaven.

Van de 50 garanties waar geen uitgaven werden verwacht, kwam er één wél tot uitbetaling in 1995. De uitgaven bedroegen f 1 miljoen. Voor 26 garanties werden uitgaven geraamd tot een bedrag van f 757 miljoen. Achttien van deze garanties kwamen in 1995 daadwerkelijk tot uitbetaling. Enkele grote verschillen tussen geraamde en werkelijke uitgaven in 1995 waren de uitgaven voor de Exportkredietverzekering (geraamd f 430 miljoen, gerealiseerd f 231 miljoen) en de Regeling BF (geraamd f 82 miljoen, gerealiseerd f 15 miljoen). De gerealiseerde uitgaven zijn soms driemaal zo hoog als de raming, en bij andere garanties zijn de uitgaven slechts 10% van de raming. Voor het totaal van de garanties geldt dat de gerealiseerde uitgaven in 1995 circa de helft bedroegen van de geraamde uitgaven.

Of ministeries nu wel of geen uitgaven verwachten op garanties, de Rekenkamer acht het van belang dat ministeries aan kunnen geven waarop zij die verwachting baseren (bijvoorbeeld ervaringscijfers, historische gegevens, actuariële berekeningen).

Van de 144 garanties die in 1995 uitstonden ontbrak bij 32 garanties een onderbouwing van de voor 1996 en 1997 verwachte uitgaven. Voor 26 garanties gaven de ministeries aan in 1996 en 1997 naar verwachting betalingen te moeten verrichten. Voor drie van deze garanties werd geen

onderbouwing van de verwachte uitgaven gegeven. Voor de overige garanties bleken ervaringscijfers voor de ministeries het belangrijkste uitgangspunt voor het ramen van het risico dat garanties tot uitbetaling komen.

### **3.4 Conclusie**

De Rekenkamer acht een juiste verantwoording van garanties in de begroting en in de saldibalans in eerste aanleg een taak van de departementen. De bepalingen die in Hafir zijn opgenomen voor het verantwoordt van garanties in de begroting en in de (toelichting bij de) saldibalans worden evenwel vaak niet nageleefd. Hierdoor schiet de informatievoorziening aan de Staten-Generaal over garanties via de begroting en de saldibalans tekort. Het Ministerie van Financiën behoort naar het oordeel van de Rekenkamer toezicht op de naleving van de voorschriften door de ministeries te houden. Dit nu gebeurt in onvoldoende mate.

Ministeries hebben daarnaast weinig inzicht in het risico dat een garantie werkelijk tot uitbetaling komt. Voor een klein deel van de garanties konden de ministeries niet aangeven waarop de verwachting van het bedrag van de uitgaven was gebaseerd. Het theoretisch risico, dat wil zeggen het totaal aan uitstaande garantieverplichtingen op enig moment, geeft geen goed beeld van het verwachte beslag op begrotingsmiddelen in de komende jaren.

### **3.5 Reactie ministers en commentaar Rekenkamer**

De minister van Financiën gaf in een algemene reactie aan dat een groot deel van de ministeries, waaronder zijn eigen ministerie, reeds de noodzakelijke verbeteringen heeft aangebracht in de begroting 1998. Het ministerie streeft er verder naar de opmerkingen van de Rekenkamer, voorzover deze zinvol worden geacht, verwerkt te hebben in de ontwerp-begroting 1999.

De minister van Financiën gaf aan dat door de hoeveelheid informatie die in de begrotingen moet worden verwerkt, een integrale toetsing op de naleving van alle Rijksbegrotingsvoorschriften niet mogelijk is. De minister heeft zich voorgenomen om bij de begrotingsvoorbereiding 1999 speciale aandacht te schenken aan de informatievoorziening met betrekking tot garanties.

Voorts nam de minister zich voor om in het kader van de beheersbrieven met betrekking tot de financiële verantwoordingen over 1997 speciale aandacht te besteden aan de informatie die in de saldibalans en de bijbehorende toelichting moet worden opgenomen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen typeerde het ontbreken van 7 garanties van zijn ministerie in de primaire begroting 1995 als een manco, en deed de toezegging de informatie in komende begrotingen te completeren.

De minister van KabNA gaf aan voor de door de NIO aan Aruba en de Nederlandse Antillen verstrekte leningen het garantie-plafond in de ontwerp-begroting 1998 te hebben opgenomen.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gaf aan dat in het kader van de reorganisatie van haar ministerie afspraken zijn gemaakt die waarborgen moeten bieden om in de toekomst een adequaat beheer van garanties te kunnen voeren. Volgens de minister verloopt de implementatie volgens plan. Zij zegde toe de openstaande garantieverplichtingen met ingang van de verantwoording 1997 in de saldibalans op te nemen.

Vooruitlopend op een in de Geïntegreerde Rijksbegrotingsaanschrijving en -voorschriften op te nemen wijziging zullen de garantie- en de overige verplichtingen als afzonderlijke posten worden opgenomen. De Rekenkamer zal bij het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek de ontwikkeling in het beheer van garanties bij het Ministerie van VWS met belangstelling volgen.

Bij de constatering dat voor de garanties technologiebeleid Fokker en Daf in de begroting geen informatie over het te voeren beleid is opgenomen, tekende de minister van Economische Zaken aan dat de Tweede Kamer separaat over deze garanties is geïnformeerd. De minister van EZ gaf verder aan dat vanwege het onzekere karakter van garanties alleen ex-post vastgesteld kan worden wat het werkelijke risico op uitbetaling is geweest, en ex-ante alleen sprake kan zijn van een zo goed mogelijke raming. De minister gaf aan dat dit op zijn ministerie goeddeels gebeurt op basis van historische gegevens.

De Rekenkamer is het met de minister van Economische Zaken eens dat alleen ex post exact vastgesteld kan worden wat het risico op uitbetaling is geweest. Dat neemt niet weg dat ex ante dit risico zo goed mogelijke geschat én onderbouwd zou moeten worden. Historische gegevens kunnen daarbij een goed hulpmiddel zijn.

## 4 BEHEER VAN RISICOVOLLE GARANTIES

### 4.1 Inleiding

Het beheer van garanties zou erop gericht moeten zijn om het risico op uitbetaling te beperken, met inachtneming van de doelstelling die met het verlenen van de garantie wordt beoogd. Actief beheer van garanties is met name van belang waar de kans groot is dat garanties tot uitbetaling komen. Bij die garanties kan een actief beheer immers tot gevolg hebben dat de garantie niet (langer) of in mindere mate tot uitbetaling komt. Voor het grootste deel van de garanties is de kans dat zij ooit tot uitbetaling komen vrijwel nihil. De Rekenkamer heeft het beheer van garanties daarom onderzocht bij een selectie van twaalf garanties met een hoog risicoprofiel. Het betreft garanties waarop uitgaven werden gedaan in de periode 1993–1995 of uitgaven werden verwacht in 1996 alsmede garanties waarbij een premie of provisie in rekening werd gebracht met het oog op afdekking van mogelijk te verwachten schades. Op deze twaalf garanties (behalve bij de garantie voor leningen aan de NV Luchthaven Schiphol) is in ten minste één van de drie jaren 1993, 1994 en 1995 een uitbetaling gedaan en/of werden bij aanvang van het onderzoek in 1995 uitgaven verwacht voor de jaren 1996 en/of 1997.

**Tabel 4.1**

Gegevens over geselecteerde garanties (bedragen in miljoenen gulden)

naam garantie	minis- terie	soort garantie	risico ultimo 1995	uitbetaling 1993–1995	ontvangsten 1993–1995	intermediair
Hotelproblematiek Aruba	KabNA	krediet/ exploitatie	148,2	0	0	NIB, OPM, NPMNA
Leningen NIO	BuiZa	krediet	5 084,9	78,1	12,4	NIO
Lening spoorweg Suriname	BuiZa	krediet	8,3	13,1	0	banken
Regeling BF	Fin	krediet	1 298,0	164,0	179,5	NIB
Leningen ACP-landen	Fin	krediet	102,1	6,2	2,1	EIB
Exportkredietverzek.	Fin	herverzekering	36 000,0	1 733,0	1 667,7	NCM
Faill. curatoren	Fin	exploitatie	3,6	0,2	0	geen
Leningen Schiphol	V&W	krediet	52,1	0	0,4	banken
Ned. Pijpleidingmij.	EZ	exploitatie	5,2	7,5	0	geen
Stadsverwarming	EZ	exploitatie	37,3	10,4	0	geen
Invest. faciliteit MOE	EZ	krediet	93,3	0	0,5	NIB
Borgstelling MKB	EZ	krediet	2 590,2	170,6	85,2	

De volgende fasen zijn te onderscheiden in het beheersproces:

- garantie-aanvraag en beoordeling daarvan (beoordeeld moet worden op grond van adequate informatie of aan alle beoordelingscriteria voor garantieverlening is voldaan; voorwaarden moeten worden gesteld aan begunstigden en intermediairs).
- gedurende de looptijd van de garantie is het van belang tijdig omstandigheden te signaleren die uitbetaling van de garantie kunnen veroorzaken en zondig passende maatregelen te nemen om uitbetaling te voorkomen of te beperken.
- als een garantie tot uitbetaling komt is de inhoud van de declaratie van belang en moeten uitgekeerde bedragen terugggevorderd worden dáár waar dat mogelijk en zinvol is.

Waar intermediairs betrokken zijn bij de verschillende fasen van het beheersproces, is het van belang dat de verantwoordelijke ministers hierop toezicht houden.

## 4.2 Garantie-aanvraag

### 4.2.1 Aanvraagprocedure

De aanvraagprocedures vertonen aanzienlijke verschillen. In sommige gevallen handelt de intermediair de aanvraag (bijna) volledig af. Zo toetst de NIB aanvragen voor gegarandeerde leningen in het kader van de Regeling BF en de Investeringsfaciliteit MOE. Vervolgens kent het Ministerie van Financiën respectievelijk EZ de garantie toe. In andere gevallen, bijvoorbeeld bij de Leningen NIO, wordt geen aanvraag voor verlening van een garantie ingediend. Om budgettaire redenen hebben de toenmalige kabinetten ervoor gekozen om een deel van de middelen voor ontwikkelingssamenwerking te financieren uit op de kapitaalmarkt opgenomen gelden. De NIO werd daarom verzocht leningen te verstrekken aan ontwikkelingslanden waarvan de rente en aflossingsverplichtingen door de Staat worden gegarandeerd.

### Beoordeling

Bij 6 onderzochte garantieregelingen waarbij een aanvraagprocedure geldt, waren criteria vastgelegd op grond waarvan de aanvraag beoordeeld kon worden. Bij de individuele garanties is het vooraf vastleggen van beoordelingscriteria niet goed mogelijk. De criteria werden soms ruim uitgelegd: bij de Regeling bf bijvoorbeeld werd niet altijd voldaan aan de criteria van het Ministerie van Financiën om in aanmerking te kunnen komen voor een gegarandeerde lening. Ook komt het voor dat de aanvrager zodanige aanpassingen doet in de aanvraag dat alsnog aan de criteria wordt voldaan. Bij de Exportkredietverzekering bijvoorbeeld worden exportorders soms zodanig aangepast dat óf aan het maximale percentage buitenlands aandeel (30%) óf aan de eisen van het gevoerde landenbeleid kan worden voldaan.

De beoordeling van de aanvraag is afhankelijk van de informatie die de begunstigde verstrekt aan het ministerie of de intermediair. De Rekenkamer bekeek in hoeverre eisen werden gesteld aan de informatievoorziening. Onderzocht werd of de bepalingen die in de derde tranche van de Algemene Wet Bestuursrecht vastgelegd zullen worden over subsidiebeheer waren opgenomen in de regelingen en overeenkomsten voor de 12 garanties.

**Tabel 4.2**  
Eisen aan de informatievoorziening bij aanvraag

Naam Garantie	activiteitenplan	motivering	begroting	jaarverslag	jaarrekening	accountantsverklaring	subsidie of lening elders
Hotelprobleem. Aruba	–	–	–	–	–	–	–
Leningen NIO	–	–	–	–	–	–	–
Len. spoorweg Suriname	–	–	–	–	–	–	–
Regeling BF	○	○	○	○	●	●	○
Leningen ACP-landen	○	○	○	–	○	○	○
Exp.kredietverzekering	●	–	–	○	○	○	●
Faillissementscuratoren	●	●	●	–	●	–	●
Leningen Schiphol	–	–	–	–	–	–	–
Pijpleidingmaatschappij	–	–	–	–	–	–	–
Stadsverwarming	–	–	–	–	–	–	–
Investeringsfac. MOE	○	○	●	○	○	○	○
Borgst. MKB-kredieten	●	●	●	○	●	●	○

● = ja; ○ = nee; – = niet van toepassing

Uit de tabel blijkt dat voor een minderheid van de garanties in de regeling is vastgelegd dat de aanvrager de genoemde informatie moet verstrekken.

Voor geen van de garantieregelingen werd geheel voldaan aan de eisen. Voor de Borgstelling MKB-kredieten zijn vijf van de zeven vereisten vastgelegd in de regeling, voor de garantie Leningen ACP-landen niet één.

De Rekenkamer is ook nagegaan in hoeverre de ministeries en intermediairs in de praktijk beschikten over informatie van de begunstigde bij de aanvraag.

**Tabel 4.3**

Informatie van begunstigde aanwezig bij ministerie of intermediair

Naam Garantie	activiteitenplan	motivering	begroting	jaarverslag	jaarrekening	accountantsverklaring	subsidie of lening elders
Hotelproblem. Aruba	•	•	•	○	○	○	○
Leningen NIO	–	–	–	–	–	–	–
Len. spoorweg Suriname	•	•	•	–	–	–	○
Regeling BF	•	•	•	•	•	•	○
Leningen ACP-landen	•	•	•	–	•	•	•
Exp.kredietverzekering	•	–	–	•	•	•	•
Faillissementscuratoren	•	•	•	–	○	–	○
Leningen Schiphol	○	○	○	○	○	○	○
Pijpleidingmaatschappij	•	•	○	–	–	–	○
Stadsverwarming	•	•	•	○	○	○	○
Investeringsfac. MOE	•	•	•	○	•	○	○
Borgst. MKB-kredieten	•	•	•	○	•	•	○

• = ja; ○ = nee; – = niet van toepassing

Uit de tabel blijkt dat in vrijwel alle gevallen activiteitenplannen en motiveringen van de aanvraag aanwezig waren. Bij de exportkredietverzekering was alle relevante informatie aanwezig bij de NCM of het Ministerie van Financiën; bij de lening Schiphol was geen enkel document aanwezig bij het Ministerie van V&W. Bij de garantie Faillissementscuratoren was geen jaarrekening (in de vorm van een financieel verslag over het faillissement) en geen verklaring over garantie, lening of subsidie elders aanwezig bij eenheden van de Belastingdienst, hoewel deze informatie er volgens de regeling wel had moeten zijn.

#### 4.2.2 Maatregelen gericht op risicobeperking

Bij de garantieverlening is een aantal maatregelen te treffen om het risico op uitbetaling te beperken. Tevens werpen deze maatregelen een drempel op voor aanvragers enerzijds en een al te ruimhartige toekenning door intermediairs anderzijds.

In tabel 4.4 is aangegeven welke maatregelen bij de garanties zijn aangetroffen.

**Tabel 4.4**

Maatregelen van risicobeperking door ministerie of intermediair

Naam Garantie	maximum hoogte	maximum looptijd	niet-garant staan voor provisie, rente of kosten	eigen risico intermediair of begunstigde	provisie of premie heffen
Hotelproblem. Aruba	•	•	○	○	○
Leningen NIO	•	•	–	–	–
Len. spoorweg Suriname	•	•	–	–	–
Regeling BF	•	•	○	•	•
Leningen ACP-landen	•	•	○	○	○
Exportkredietverzek.	○	•	–	•	•
Faillissementscuratoren	○	○	–	–	○
Leningen Schiphol	•	•	○	○	•
Pijpleidingmaatschappij	•	○	–	–	○
Stadsverwarming	•	•	–	–	○

Naam Garantie	maximum hoogte	maximum looptijd	niet-garant staan voor provisie, rente of kosten	eigen risico intermediair of begunstigde	provisie of premie heffen
Investeringsfac. MOE	•	•	○	•	•
Borgst. MKB-kredieten	•	•	•	•	•

• = ja; ○ = nee; – = niet van toepassing

De hoogte van de exportkredietverzekeringen wordt in principe beperkt door het landenbeleid. Dit beleid is bindend, maar in incidentele gevallen kan dat gewijzigd worden.

De Rekenkamer constateerde dat het Ministerie van EZ met name ten aanzien van de Borgstelling MKB-kredieten een groot aantal maatregelen heeft getroffen gericht op risicobeperking. Voor de individuele garanties hebben de ministeries minder dan gemiddeld maatregelen voor risicobeperking getroffen.

Bij de garanties Leningen NIO en Lening spoorweg Suriname is risicobeperking ten opzichte van de intermediair niet goed mogelijk omdat de Staat alle budgettaire tekorten van de NIO afdekt respectievelijk een commerciële bank gevraagd heeft de lening te verstrekken. Het ministerie van BuiZa gaf wel als maatregel aan bij de Leningen NIO dat gegarandeerde leningen alleen verstrekt werden aan zogenaamde laag-risicolanden.

### 4.3 Looptijd van de garantie

#### 4.3.1 Informatie

De Rekenkamer acht het noodzakelijk dat in de regeling of overeenkomst vastgelegd wordt dat de begunstigde informatie toezendt aan het ministerie of de intermediair. Belangrijke informatie voor het ministerie of de intermediair is:

- de jaarrekening met accountantsverklaring van de begunstigde (om de financiële positie te kunnen beoordelen)
- een periodiek verslag over de activiteiten (om te kunnen beoordelen of de begunstigde de garantie gebruikt voor het doel waarvoor zij is verstrekt).
- Bij gegarandeerde leningen aan landen kan een activiteitenverslag en een financieel verslag gevraagd worden over het project dat gefinancierd wordt met behulp van de gegarandeerde lening.

Alleen voor de garantie Stadsverwarming is toezending van zowel jaarrekening met accountantsverklaring als een activiteitenverslag verplicht voorgeschreven. Voor de garantie Pijpleidingmaatschappij is toezending van jaarrekening met accountantsverklaring verplicht. Voor de garantie Hotelproblematiek Aruba is alleen toezending van een jaarrekening voorgeschreven, voor de garantie lening spoorweg Suriname alleen een activiteitenverslag. Bij de exportkredietverzekering dient de begunstigde de NCM te informeren over de uitvoering van de verzekeringsovereenkomst en dient hij een verklaring van levering in de dienen bij de NCM. Ook moet de begunstigde de NCM op de hoogte stellen van alle feiten en omstandigheden die het risico voor de NCM negatief kunnen beïnvloeden. Voor de overige garanties hoeven begunstigten geen informatie gedurende de looptijd toe te zenden aan het ministerie of de intermediair. In de twee gevallen waarin een accountantsverklaring verplicht was gesteld zijn geen eisen gesteld aan de reikwijdte van de accountantsverklaring.

In de praktijk bleek bij meer garanties regelmatig informatie toegezonden te worden aan het ministerie of de intermediair. Voor ongeveer de helft van de garanties bleek een jaarrekening met accountantsverklaring van de begunstigde aanwezig te zijn. Een activiteitenverslag werd nog vaker aangetroffen. Voor de garanties Hotelproblematiek Aruba, Regeling BF, Pijpleiding-maatschappij en Stadsverwarming zijn zowel jaarrekeningen met accountantsverklaringen als activiteitenverslagen aangetroffen bij de ministeries en intermediairs. Voor de vier garanties waarvoor in de regeling of overeenkomst was vastgelegd dat de begunstigde een jaarrekening, een accountantsverklaring en/of een activiteitenverslag moest toezenden trof de Rekenkamer deze informatie ook aan.

#### 4.3.2 Maatregelen ter beperking van het risico

De informatie die het ministerie en de intermediair gedurende de looptijd ontvangen kan aanleiding geven om maatregelen te nemen. In tabel 4.5 is weergegeven welke bevoegdheden ministeries en intermediairs hebben jegens begunstigten om maatregelen te nemen. Het gaat om het recht op het stellen van bijzondere voorwaarden, recht op goedkeuren van belangrijke beslissingen, recht om aanwijzingen te geven over de aard van de gegarandeerde activiteiten, recht om aanwijzingen te geven over de inrichting van de administratie, recht om aanwijzingen te geven over het beperken van nadelige gevolgen van de gegarandeerde activiteiten, recht op controle door ministerie of intermediair.

**Tabel 4.5**

Vastgelegde bevoegdheden van het ministerie en/of van de intermediair ten opzichte van de begunstigde

Naam Garantie	bijzond. voorwrd	goedk. besliss.	aanwijz. activ.	inricht. admin.	beperk. gevolgen	controle minist.
Hotelproblem. Aruba	○	○	○	○	○	○
Leningen NIO	○	●	○	—	○	○
Len. spoorweg Suriname	○	○	●	○	○	○
Regeling BF	●	○	○	○	○	●
Leningen ACP-landen	○	○	○	○	○	○
Exportkredietverz.	●	●	○	○	●	●
Faillissementscuratoren	○	○	—	—	—	○
Leningen Schiphol	○	○	○	○	○	●
Pijpleidingmaatsch.	○	●	●	○	○	●
Stadsverwarming	○	●	●	●	○	●
Investeringsfacil. MOE	●	○	●	○	○	○
Borgst. MKB-kredieten	●	●	●	○	○	○

● = ja; ○ = nee; — = niet van toepassing

Bij de garanties Hotelproblematiek Aruba, Leningen NIO, Lening spoorweg Suriname, en de Leningen ACP-landen, was in regelingen en overeenkomsten niets vastgelegd over de bevoegdheden jegens de begunstigde; bij de garanties Stadsverwarming en Pijpleiding-maatschappij en de Exportkredietverzekering waren de meeste van de in de tabel genoemde bevoegdheden vastgelegd.

Naast deze bevoegdheden kunnen de ministeries een garantie niet uitkeren als blijkt dat de voorwaarden die zijn gesteld in de garantie- of leningovereenkomst, niet zijn nageleefd. Het ministerie kan zich in die gevallen beroepen op «wanprestatie».

De Rekenkamer is nagegaan voor welke garanties de ministeries in de praktijk maatregelen hebben genomen om het risico op uitbetaling te



verkleinen. Voor zes garanties zijn geen maatregelen getroffen. De andere zes laten het volgende beeld zien:

- KabNA bewerkstelligde de verkoop van een verliesgevend hotel, waarvoor de Staat het exploitatietekort van de beheersmaatschappij met een garantie had afgedekt.
- Het Ministerie van EZ is in gesprek met gegadigden over verkoop van de pijpleiding.
- Het ministerie van EZ heeft voor de garantie Stadsverwarming de Nederlandse Organisatie voor Energie en Milieu (Novem) ingeschakeld als adviseur. De Novem beoordeelt de uitkering op grond van de door het ministerie aan de NUON afgegeven aardgasprijsgarantie en adviseert deze begunstigde hoe de exploitatie verbeterd zou kunnen worden.
- Voor de Investeringsfaciliteit MOE geldt dat de NIB, die gegarandeerde leningen verstrekt, kan voorstellen de aflossingsvrije periode te verlengen om een bedrijf niet in betalingsproblemen te brengen. Dit geldt ook bij de Borgstelling MKB-kredieten.
- Het Ministerie van Financiën geeft voor de Regeling BF bedrijven uitstel van betaling. Ook kunnen aflossingsschema's worden aangepast en kunnen extra kredietvoorwaarden als het vragen van zekerheden worden gesteld.

#### **4.4 Uitbetalingen op garanties**

##### *4.4.1 Declareren van schades*

De Rekenkamer ging na of ministeries geïnformeerd worden over dreigende schades. Hierdoor kunnen zij immers inzicht krijgen in de omvang van te verwachten betalingen op afgegeven garanties en zo mogelijk maatregelen treffen om schade te voorkomen of te beperken. Bij de Exportkredietverzekering, de Regeling BF, de Investeringsfaciliteit MOE en Borgstelling MKB-kredieten informeren de intermediairs de ministeries over dreigende schades. Dit is ook voorgeschreven in de betreffende regelingen.

Bij de Investeringsfaciliteit MOE zijn tot en met 1996 geen betalingen verricht vanuit de garantstelling. Voor een aantal van de vanaf 1993 verstrekte kredieten is de aflossingsvrije periode verstreken. In het merendeel van deze gevallen blijkt echter dat zich opstartvertragingen en/of onevenredig grote aanloopverliezen hebben voorgedaan. Het Ministerie van EZ acht het begrijpelijk dat de betreffende ondernemingen moeilijk of niet kunnen voldoen aan hun terugbetalingsverplichtingen. Omdat opzeggen van een krediet volgens het ministerie de kans op schade voor de Staat en de NIB vergroot, vindt het ministerie dat terughoudend moet worden omgegaan met het opzeggen van een krediet.

De Rekenkamer ging na of verliesdeclaraties voorzien waren van een accountantsverklaring, waarin is opgenomen dat de omstandigheid waaronder een garantie tot uitbetaling kan komen zich heeft voorgedaan en dat de declaratie juist is.

Alleen voor de garanties Stadsverwarming, Pijpleidingmaatschappij en de Exportkredietverzekering was een accountantsverklaring voorgeschreven en werd deze ook in de departementale dossiers aangetroffen. Voor de Regeling BF is wel een accountantsverklaring aangetroffen, hoewel deze niet was voorgeschreven. Voor de overige onderzochte garanties is een accountantsverklaring bij de declaratie niet voorgeschreven en evenmin bij het ministerie aangetroffen.

#### 4.4.2 Terugvordering van schades

Na betaling op een garantie ontstaat een recht van regres. Hierdoor hebben de ministeries en intermediairs de mogelijkheid actie te ondernemen om uitbetaalde schades alsnog terug te krijgen. De Rekenkamer ging na welke vorderingen ontstonden en hoe de intermediairs de ministeries informeren over de terugvordering.

- Stadsverwarming: geen vordering van de Staat.
- Regeling BF, Exportkredietverzekering en de Investeringsfaciliteit MOE: geen vordering voor de Staat; intermediairs die alsnog bedragen ontvangen op door de Staat vergoede verliezen moeten deze afdragen aan de betreffende ministeries. De NIB rapporteert over de Regeling BF jaarlijks gesplitst naar schuldenaar en levert informatie via terugstortingen aan het ministerie; Bij de Exportkredietverzekering wordt driemaandelijks gerapporteerd over dreigende/uitgekeerde schades over kortlopende zaken groter dan f 1 miljoen en middellange zaken groter dan f 100 miljoen.
- Borgstelling MKB-kredieten: in de regeling is een prikkel ingebouwd om intermediairs (banken) te stimuleren de vordering van de Staat te innen: de banken mogen 20% van de opbrengst behouden. De bank moet na afloop van de periode van vijf jaar waarin zij de vordering van de Staat moet trachten te incasseren, het ministerie een overzicht sturen van de door haar ondernomen activiteiten.
- Lening spoorweg Suriname: betalingen die Nederland op de garantie doet worden in mindering gebracht op de Verdragsmiddelen ten behoeve van Suriname.
- Leningen NIO: de Staat verkrijgt na betaling op de garantie een vordering op de begunstigde. Het Ministerie van Buiza merkte verder op dat landen geen nieuwe leningen bij NIO op kunnen nemen indien er een achterstand is bij een andere lening. Via de terugstorting van de door de NIO alsnog ontvangen bedragen gesplitst naar schuldenaar per lening per termijn wordt informatie gegeven.
- Leningen ACP-landen: een land krijgt in het algemeen geen nieuwe lening voordat de openstaande schulden zijn terugbetaald. Jaarlijks wordt informatie gegeven over terugontvangen bedragen naar schuldenaar per project per termijn;

#### 4.5 Toezicht op intermediairs

##### 4.5.1 Informatie aan het ministerie

Voor vijf garanties waarbij een intermediair een rol speelde, is nagegaan of het ministerie toezicht hield op de intermediairs. Het ging om de garanties Leningen NIO, Regeling BF, Exportkredietverzekering, Investeringsfaciliteit MOE, en Borgstelling MKB-kredieten.

Volgens de Rekenkamer zou de intermediair het ministerie over vier zaken moeten informeren:

- over de door de intermediair verleende en de vervallen garanties met het oog op het uitstaand risico.
- over de aanvrager, zijn motivering van de garantie, de wijze waarop de garantie aangewend zal gaan worden en de voorwaarden die de intermediair heeft gesteld aan de aanvrager.
- over schadedreiging.
- voor zover het de verlening en het beheer van garanties betreft over de kosten van en bereikte efficiency in het garantieproces, bijvoorbeeld in het jaarverslag of de jaarrekening van de intermediair.

Intermediairs verstrekken met name weinig informatie over de schadedreiging en de gang van zaken bij de begunstigde en informatie over hun eigen functioneren. Voor de Exportkredietverzekering en de Regeling BF

geldt dat de intermediairs alle informatie aanleveren. Ook wordt de Staat voor de Exportkredietverzekering regelmatig geïnformeerd over de ontwikkeling van de risico's voor (het land van) de debiteur. Het ministerie van EZ wordt over de Borgstelling MKB-kredieten het minst geïnformeerd door de intermediairs.

#### *4.5.2 Bevoegdheden van het ministerie jegens de intermediairs*

De betrokken ministeries hebben variërende bevoegdheden ten aanzien van de intermediairs, ook bij gelijksoortige garantieregelingen. Voor alle vijf garanties kunnen ministeries zelf een controle doen of laten doen bij intermediairs.

Ministeries hebben met name bij de aanvraag van de garantie de bevoegdheid om beslissingen van intermediairs goed of af te keuren, bijvoorbeeld van leningsovereenkomsten of herverzekeringsspolissen. Bij de Borgstelling MKB-kredieten beoordeelt het Ministerie van EZ achteraf bij een ingediende verliesdeclaratie of de intermediair het krediet terecht heeft verstrekt en de door het ministerie verstrekte garantie daardoor rechtsgeldig is. Voor deze garantieregeling, waarbij jaarlijks meer dan 3500 gegarandeerde kredieten worden verleend, is ervoor gekozen om niet vooraf te toetsen. Wel stelt het ministerie jaarlijks een garantiëplafond vast, dat over de banken wordt verdeeld.

De Rekenkamer ging na of de ministeries maatregelen hebben genomen, gericht op de intermediair, om het risico op uitbetaling te beperken, zoals het vaststellen van een eigen risico voor de intermediair, de verplichting voor de intermediair om aanvullend aan de garantie middelen voor eigen rekening en risico te verstrekken en het niet garant staan door het ministerie voor rente en provisie. Voor de Exportkredietverzekering heeft het Ministerie van Financiën geen maatregelen getroffen. Dit ministerie gaf aan dat dit beleid in overeenstemming is met hetgeen in andere (OESO) landen gebruikelijk is.

Het Ministerie van BuiZa acht maatregelen gericht op de NIO niet zinvol gegeven de aard van de garantie en omdat de Staat de tekorten van de NIO afdekt.

Het Ministerie van EZ heeft voor de Borgstelling MKB-kredieten de meeste maatregelen getroffen jegens de banken. Deze vormen een goede aanvulling op de beperkte informatievoorziening door de banken en de beperkte bevoegdheden van het Ministerie van EZ om alleen aan het einde van het garantiëproces invloed uit te kunnen oefenen.

#### **4.6 Uitvoeringskosten**

De Rekenkamer ging na in hoeverre ministeries inzicht hebben in de uitvoeringskosten in verband met garanties en bij intermediairs. De uitvoeringskosten zijn de personele, materiële, overhead- en overige kosten, exclusief de uitbetalingen op de garanties.

De ministeries van Financiën en Buiza gaven aan geen inzicht te hebben in hun eigen uitvoeringskosten voor een aantal garanties. De overige ministeries konden slechts een globale schatting geven van hun uitvoeringskosten, die varieerde van f 1 000 tot f 1,4 miljoen.

Intermediairs hebben vaak de mogelijkheid om deze kosten door te berekenen aan de begunstigden. Banken berekenen hun kosten door, bijvoorbeeld in de vorm van een opslag op de rente. Om zicht te houden op de doelmatigheid van de regeling en op de mate waarin de kosten van de garantieregeling worden omgeslagen over de begunstigden, dienen ministeries ook inzicht te hebben in de wijze waarop de intermediairs hun uitvoeringskosten afdekken. De vergoeding die de intermediair ontvangt

ter dekking van zijn uitvoeringskosten dient niet hoger te zijn dan de werkelijk gemaakte kosten.

Alleen het Ministerie van Financiën gaf voor de Exportkredietverzekering aan inzicht in de uitvoeringskosten van de intermediair te hebben. In feite was alleen de hoogte van de vergoeding bekend en bestond globaal inzicht in de diverse kostencategorieën. Bij de andere onderzochte garanties hadden de ministeries geen inzicht in de uitvoeringskosten van de intermediairs.

Bij zes garanties verklaarden de ministeries inzicht te hebben in de wijze waarop de intermediair zijn kosten afdekt. Bij drie van deze garanties vergoeden de ministeries de kosten. Dat bij twee van deze drie garanties (Hotelproblematiek Aruba, Leningen NIO) de uitvoeringskosten niet bekend zijn terwijl het ministerie deze kosten wél vergoedt, wordt verklaard doordat de betrokken intermediairs meerdere regelingen uitvoeren en de uitvoeringskosten van het totaal van deze regelingen worden vergoed. Het ministerie vraagt geen informatie over de uitvoeringskosten per regeling.

De Rekenkamer is ook nagegaan of intermediairs zelf inzicht hadden in hun eigen uitvoeringskosten.

De NIB had geen inzicht in de eigen uitvoeringskosten in verband met de uitvoering van de Regeling BF en de Investeringsfaciliteit MOE. De NCM gaf een bedrag van f 30,8 miljoen op als kosten van de uitvoering van de Exportkredietverzekering. De NCM beschikt evenwel niet over een registratiesysteem om de werkelijke kosten van de uitvoering van de regeling te kunnen aangeven.

De NIO gaf aan niet de afzonderlijke behandelkosten voor de gegarandeerde leningen te kennen doch wel de totale kosten van de door de NIO uitgevoerde regelingen.

#### **4.7 Conclusie**

De aanvraagprocedure schiet op enkele onderdelen tekort. Beoordelingscriteria waren in het algemeen wel aanwezig voor garantieregelingen, maar voor een minderheid van de garanties waren in de regelingen en overeenkomsten eisen gesteld aan de informatie die de aanvrager dient te verstrekken.

Rondom de garantieverlening zijn niet voor alle garanties alle mogelijkheden benut om voorzieningen te treffen gericht op beperking van het risico op uitbetaling. Wel was voor garantieregelingen meer informatie beschikbaar ter beoordeling van aanvragen dan voor individuele garanties.

Gedurende de looptijd is weinig vastgelegd over de informatievoorziening aan ministeries of intermediairs. Wel ontvingen de meeste ministeries en intermediairs informatie om te monitoren of de begunstigde de voorwaarden naleeft en hoe de financiële gang van zaken is bij de begunstigde.

Het ministerie en de intermediair hebben in een aantal gevallen nagelaten het recht tot het nemen van maatregelen jegens de begunstigde formeel vast te leggen. De ministeries en intermediairs beschikken over informatie, maar hebben niet altijd de mogelijkheid actie te ondernemen, als de verkregen informatie daartoe aanleiding zou geven.

De wijze waarop ministeries toezicht houden op de intermediairs levert een gevarieerd beeld op, zelfs waar het vergelijkbare regelingen als de Regeling BF en de Investeringsfaciliteit MOE (met een identieke intermediair) betreft. De informatievoorziening van intermediairs aan ministeries

schiet op onderdelen tekort. De bevoegdheden om invloed uit te kunnen oefenen op de werkzaamheden van de intermediairs liggen soms bij de garantieverlening en soms op het moment dat een verliesdeclaratie wordt ingediend. Opvallend is voorts dat ministeries soms informatie ontvangen op grond waarvan zij vervolgens weinig kunnen bijsturen richting intermediair.

De ministeries hebben geen inzicht in de uitvoeringskosten van de intermediairs. Ook bij de intermediairs is dit inzicht niet altijd aanwezig. Daarnaast weten de ministeries niet altijd op welke wijze de intermediair zijn uitvoeringskosten afdekt. Onbekend is of intermediairs hogere vergoedingen ontvangen dan de kosten die zij maken.

Samenvattend levert het beheer van de 12 risicovolle garanties in zijn geheel een divers beeld op. Voor enkele van de grotere garantieregelingen, zoals de Exportkredietverzekering en de Borgstelling MKB-kredieten zijn meer aspecten van de garantie-aanvraag en de looptijd vastgelegd dan bij andere garantieregelingen. Van de individuele garanties springen de garanties Stadsverwarming en de Pijpleiding-maatschappij er in positieve zin uit.

#### **4.8 Reactie ministers**

De ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking lichtten toe waarom de garanties Leningen NIO een zodanig eigen karakter hebben dat een vergelijking met de overige onderzochte garanties volgens hen minder goed mogelijk is. Vanaf 1971 hebben achtereenvolgende kabinetten besloten om een deel van de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking niet met schatkistmiddelen maar met leningen van de NIO te financieren onder garantie van de Staat (debudgettering). Het ministerie bepaalde aan welke landen, in welke omvang en tegen welke voorwaarden de leningen dienden te worden verstrekt. De leningen vormden met name een bijdrage aan de financiering van activiteiten in landenprogramma's en ter financiering van ontwikkelingsrelevante exporttransacties (ORET-programma). In tegenstelling tot andere garantieregelingen is de garantie niet het gevolg van een beroep door een aanvrager op een garantieregeling, maar van het verzoek van de Staat aan de NIO om leningen aan ontwikkelingslanden beschikbaar te stellen. Er is volgens de beide ministers geen enkele directe relatie tussen de garantie van de Staat ten opzichte van de NIO, en de activiteiten die uit de leningen worden gefinancierd, respectievelijk de «begunstigde» ontwikkelingslanden aan wie de lening is verstrekt. Of de garantie wordt ingeroepen is afhankelijk van de ontwikkeling van de algehele schuldenlast van het land in kwestie, en niet van een tot de activiteit herleidbare capaciteit tot betaling van rente en aflossing. Dit zou consequenties moeten hebben voor de eisen die de Rekenkamer stelt aan de relatie met de begunstigde.

De Rekenkamer is van mening dat zij in de tekst en de tabellen met betrekking tot het onderwerp «beheer» voldoende rekening heeft gehouden met het bijzondere karakter van de garanties Leningen NIO, onder meer door deze garanties buiten beschouwing te laten in de bevindingen over de aanvraagprocedure en over de genomen maatregelen gericht op risicobeperking. Voorts constateerde de Rekenkamer dat er, zeker in het kader van het ORET-programma, wel degelijk een directie relatie bestond tussen een verstrekte gegarandeerde lening en de exporttransactie die met behulp van deze lening gedaan kan worden. Wat de informatievoorziening betreft zou derhalve een verslag gevraagd kunnen worden over de realisatie en de kosten van de activiteiten in het kader van landenprogramma's en van het ORET-programma.

De minister van Financiën merkte op dat het beheer van garanties zowel in de fase van de beoordeling van de aanvraag als in de fase na de toekenning adequaat geregeld dient te zijn. Daartoe is een goede administratieve organisatie een vereiste, waarvoor de ministers primair verantwoordelijk zijn. Het onderzoek van de Rekenkamer gaf de minister aanleiding om in overleg met de directies Financieel-economische Zaken van de ministeries na te gaan hoe op dat vlak een verdere verbetering kan worden bereikt.

In de financieel beheersbrieven 1997 zal de minister zo nodig aspecten van administratieve organisatie van garanties bij een ministerie aan de orde stellen.

Ten aanzien van de conclusie van de Rekenkamer over de uitvoeringskosten maakte de minister van Economische Zaken de opmerking dat de begunstigen zelf kunnen bepalen of de kosten van het aanvragen en verkrijgen van een lening redelijk zijn. Indien deze kosten te hoog zijn zal er minder beslag op de garantieregeling worden gedaan en zal de regeling zichzelf uit de markt prijzen. Ook evaluaties kunnen hier inzicht geven.

Juist vanwege de invloed van hoge kosten op de effectiviteit van de garantie, zoals de minister die signaleert, acht de Rekenkamer het van belang dat het ministerie inzicht heeft in de uitvoeringskosten.

Voorts merkte de minister van EZ op dat er medio 1997 een kredietcommissie IFMOE is ingesteld. Hiermee is er nu een analoge behandeling van de vergelijkbare regelingen Investeringsfaciliteit MOE en Regeling BF.

Volgens de minister van EZ spreekt het vanzelf dat waar nodig aanpassing plaatsvindt aan de nog in werking te treden derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. Hij tekende hierbij wel aan dat eenzijdige aanpassing van overeenkomsten in dit kader geen gemakkelijke zaak zal zijn.

De minister van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken gaf bij nader inzien aan dat informatie over de begunstigde, Oranjestad Property Management, aanwezig is bij de intermediair, de Nederlandse Participatiemaatschappij voor de Nederlandse Antillen NV. Voorts gaf de minister aan dat door de NPMNA de nodige bevoegdheden in kredietovereenkomsten met de begunstigde zijn vastgelegd.

De Rekenkamer hoopt dat de door de minister genoemde bevoegdheden de intermediair in staat stellen om tijdig maatregelen te treffen ter beperking van het risico dat de Staat moet uitbetalen op de garantie.

## **5 DOELBEREIKING**

### **5.1 Doelen van garanties**

Het Rijk beschouwt garanties als een beleidsinstrument. Een doelgerichte inzet betekent dat het gedrag van ministeries gericht moet zijn op het kiezen en bereiken van (vooraf gestelde) doelen. De activiteiten die ontplooid worden met behulp van een garantie dienen bij te dragen aan het bereiken van de beoogde doelen.

Van de 144 geïnterpreteerde garanties is de Rekenkamer nagegaan in hoeverre deze zijn ingezet voor concrete doelen. Voor 27 garanties konden de ministeries geen doelstelling aangeven. Voor de overige 117 garanties gaven de ministeries een nader omschreven doelstelling aan. Voor 49 van deze 117 garanties waren de doelen in toetsbare termen geformuleerd. Geen van de doelstellingen was in cijfermatige termen geformuleerd.

### **5.2 Doelgerichtheid van acht garanties**

#### *5.2.1 Inleiding*

De Rekenkamer is voor acht van de twaalf nader onderzochte garanties, waarbij een doelstelling was geformuleerd in de regeling of overeenkomst, nagegaan voor welke activiteiten de garanties zijn gebruikt. Voorts is geanalyseerd of de bestemming die deze garanties hebben gekregen past binnen de doelstelling van deze garanties. Ook is gekeken of ministeries inzicht hebben in doelbereiking, bijvoorbeeld door evaluatieonderzoek.

#### *5.2.2 Regeling Bijzondere Financiering*

Het doel van de regeling is: het wegnemen voor bedrijven van knelpunten in de kapitaalmarkt. Grotere ondernemingen ontvangen een gegarandeerde lening van de NIB.

De bedrijven die in aanmerking komen voor de garantie dienen te voldoen aan een aantal voorwaarden: het krediet moet een algemeen economisch belang dienen (het moet gaan om een Nederlands bedrijf en het merendeel van de activiteiten moet in Nederland plaatsvinden); het bedrijf dient goed geleid en in de kern gezond te zijn (groeidend te zijn); het bedrijf moet kunnen aantonen niet op andere wijze te kunnen voorzien in zijn financieringsbehoefte. De sectoren landbouw, onroerend goed en het bank- en verzekeringswezen zijn uitgesloten van de garantie.

De Rekenkamer ging op beperkte schaal na of deze criteria van het ministerie aan bedrijven die in de periode 1993–1995 voor een garantie in aanmerking kwamen, waren vervuld. Van de 11 garanties die in 1995 tot uitbetaling kwamen, waren er 2 verstrekt in datzelfde jaar. Van de 10 garanties die in 1994 tot uitbetaling kwamen, was er één een jaar eerder verstrekt. Dat betekent dat korte tijd na het verlenen van het gegarandeerde krediet, het desbetreffende bedrijf failliet is gegaan. Het ministerie verzocht de NIB daarom de problematiek van kredietverlening aan kleine ondernemingen te analyseren en voorstellen te doen risico's vooraf beter te beoordelen.

De Rekenkamer is bij drie bedrijven nagegaan hoe zij de gegarandeerde lening hebben gebruikt.

In 1993 gebruikte een bedrijf in de metaalverwerking een gegarandeerde lening ad f 15 miljoen om de sluiting van een buitenlandse vestiging en een afvloeiingsregeling voor 350 personeelsleden te bekostigen. Volgens

de Rekenkamer dient de aanwending van de gegarandeerde lening geen algemeen economisch belang en was er geen sprake van een groeiend bedrijf.

De gegarandeerde lening ad f 50 miljoen die in 1995 aan een bouw- en vastgoedontwikkelingsbedrijf is verstrekt, is onder andere gebruikt om het garantievermogen te versterken. De bijbehorende liquide middelen en de middelen die vrijkwamen omdat het bedrijf de gegarandeerde lening kreeg, werden benut om grond in Nederland aan te kopen op Vinex-locaties. Ook verwierf het bedrijf grond in Duitsland. Volgens het bedrijf zouden de genoemde grondaankopen ook mogelijk zijn geweest zonder het gegarandeerde krediet, echter in mindere mate en op een later tijdstip. De Rekenkamer constateert dat dit bedrijf niet geheel voldeed aan de voorwaarden: het ging niet alleen om een algemeen economisch belang in Nederland en het bedrijf kon op andere wijze in zijn financieringsbehoefte voorzien. De toepassing van de BF-voorwaarden is niet altijd eenduidig door de verschillende operationalisaties hiervan door het ministerie en de NIB.

Een ander bedrijf in de metaalverwerking heeft op basis van de Regeling BF in 1993 voor de eerste maal een gegarandeerde lening ad f 7 miljoen verkregen. Deze lening is hoofdzakelijk gebruikt ter financiering van investeringen in Nederland. Een klein deel is gebruikt om nieuwe vestigingen in het buitenland te ontwikkelen, ondermeer in Slowakije. Het bedrijf gaf aan dat de huisbankier in 1993 in principe bereid was om een lening te verstrekken. Deze bank adviseerde het bedrijf de balansverhoudingen te verbeteren door het aantrekken van de gegarandeerde (achtergestelde) lening bij de NIB.

Omdat de resultaten tegenvielen en het bedrijf toch investeringen wilde doen, had het opnieuw additioneel vermogen nodig. Het bedrijf verkreeg in 1995 een tweede gegarandeerde lening, ditmaal van f 10 miljoen. Deze gegarandeerde lening is gebruikt voor investeringen in machines in het Nederlandse bedrijf. Daarnaast verstrekte de NIB voor eigen risico nog een normaal krediet. Het bedrijf koos voor een krediet van de NIB in plaats van de huisbankier omdat de voorwaarden van de NIB voor het bedrijf gunstiger waren.

De Rekenkamer constateert dat het bedrijf niet op alle punten voldoet aan de voorwaarden: een deel van het krediet werd (indirect) gebruikt om buitenlandse investeringen te financieren.

De Rekenkamer constateerde dat de doelstelling van de Regeling BF voor de drie bedrijven is gehaald, aangezien er daadwerkelijk gegarandeerde leningen zijn verstrekt aan deze bedrijven. Niet altijd is voldaan aan de voorwaarden van het ministerie om in aanmerking te kunnen komen voor een gegarandeerde lening. De doelstelling van de Regeling BF is dermate algemeen geformuleerd, dat hier geen richtinggevende werking vanuit gaat. Bovendien heeft het ministerie of de NIB geen mogelijkheid om de gegarandeerde lening op te zeggen als het bedrijf de lening gebruikt voor een bestemming die niet strookt met het bij de aanvraag ingediende ondernemingsplan.

De Regeling BF is meegenomen in een Heroverwegingsrapport uit 1993 waarin aanbevelingen worden gedaan om het risico op uitbetaling te beperken. In 1996 is de garantieregeling geëvalueerd door het Ministerie van Financiën. Daarin wordt geconstateerd dat de regeling effectief is. De knelpunten die de Rekenkamer identificeerde, komen in beide rapporten niet aan de orde.

### *5.2.3 Borgstelling MKB-kredieten*

Het doel van de Borgstellingsregeling MKB-kredieten is het verstrekken



van leningen door banken aan ondernemers (in dit geval in het midden- en kleinbedrijf) met bevredigende continuïteits- en rentabiliteitsperspectieven, die naar normaal bankgebruik niet voor eigen rekening en risico van de bank worden verstrekt vanwege een tekort aan zekerheden. Om zeker te kunnen zijn van een doelgerichte inzet van de garanties zouden ministeries zicht moeten hebben op de aanwending van de gegarandeerde leningen, bijvoorbeeld op geaggregeerd niveau. De doelstelling is dermate algemeen geformuleerd, dat er geen richtinggevende werking van uitgaat ten aanzien van de aanwending van de leningen. Ondernemers moeten een investeringsplan indienen bij de handelsbank die de aanvraag beoordeelt. Doordat het Ministerie van EZ de uitvoering van de regeling voor een belangrijk deel aan banken heeft uitbesteed, beschikt het ministerie niet over informatie waaruit blijkt dat de investeringen zoals aangekondigd in het investeringsplan, ook daadwerkelijk gedaan zijn. In 1993 is de Borgstelling MKB-kredieten meegenomen in een Heroverwegingsrapport. In dit rapport werd niet ingegaan op de doelgerichtheid van de regeling.

#### *5.2.4 Exportkredietverzekering*

Het doel van de Exportkredietverzekering is de stimulering van export door in Nederland gevestigde bedrijven. Het Ministerie van Financiën gaf aan dat de afgelopen jaren ongeveer 7–9% van de Nederlandse export was herverzekerd bij de Staat. Het onderzoek van de Rekenkamer was te beperkt van opzet om te kunnen vaststellen of het doel van de regeling daadwerkelijk is gehaald. Een bedrijf gaf aan dat zonder de herverzekering door de Staat bepaalde exporttransacties niet door zouden zijn gegaan. Een ander bedrijf daarentegen merkte op dat het ook zonder de herverzekering door de Staat exportorders naar risicovolle landen kon uitvoeren. In landen waarop de NCM «dicht» is, dat wil zeggen geen (her)verzekeringspolissen afgeeft, konden afnemers namelijk een bankgarantie overleggen aan de Nederlandse leverancier. Het risico verschuift dan van de Nederlandse leverancier naar de huisbankier van de afnemer. De onderzochte bedrijven gaven aan dat zij hadden ondervonden dat Nederland, in verhouding tot omringende landen als Duitsland, Frankrijk en Engeland een strikter beleid voert in het afgeven van herverzekeringspolissen dan de genoemde landen. Verder hanteert Nederland een strikter landenbeleid, wat inhoudt dat de NCM geen of minder polissen afgeeft op bepaalde landen waar buitenlandse exportkredietverzekeringmaatschappijen wél polissen op afgeven. De bedrijven achten zich daardoor in een nadelige concurrentiepositie geplaatst ten opzichte van hun buitenlandse concurrenten. Het is in hun ogen de vraag welke gevolgen het strikte beleid heeft voor het behalen van de doelstelling van de regeling. De NCM tekent hierbij aan als taak te hebben de faciliteit goed toe te passen, en niet in voor de Staat (en belastingbetaler) onverantwoorde risico's te stappen. Geconstateerd kan worden dat de exportkredietverzekering de export faciliteert, maar dat geen evaluatie-onderzoek beschikbaar is waarin wordt ingegaan op de effectiviteit van de regeling in al haar facetten. Overigens heeft de minister van Financiën het voornemen om in 1998 een evaluatie-onderzoek te laten uitvoeren.

#### *5.2.5 Investeringsfaciliteit Midden- en Oosteuropa*

De doelstelling is te bevorderen dat het Nederlandse bedrijfsleven door middel van investeringen een bijdrage levert aan het transformatieproces van plan-economie naar vrije markt-economie in Oost-Europa. Het gegarandeerde krediet dat het Oost-Europese bedrijf verkrijgt dient

aangewend te worden voor investeringen in (niet nader omschreven) vaste activa in dat bedrijf. Een doelgerichte inzet van de garantie is volgens het Ministerie van EZ gewaarborgd indien aan een aantal voorwaarden is voldaan. Zo dient een Nederlandse sponsor in het Oost-Europese bedrijf te participeren, dient het Oost-Europese bedrijf goed geleid en rendabel te zijn, en mag het Oost-Europese bedrijf niet afkomstig zijn uit de sector onroerend goed en bank- en verzekeringswezen.

De Rekenkamer vindt het opmerkelijk dat, hoewel alleen (binnen afzienbare tijd) rendabele en goed geleide bedrijven in aanmerking kunnen komen voor een gegarandeerde lening, het Ministerie van EZ er vanuit gaat dat geen van de Oost-Europese bedrijven aan zijn rente- en aflossingsverplichtingen zal voldoen. Dit blijkt uit de jaarlijkse reservering die het ministerie doet op een rekening courant bij de Rijkshoofd-boekhouding ad 150% van het gegarandeerde deel van de hoofdsom van de verstrekte gegarandeerde leningen.

Overigens heeft de Rekenkamer de verantwoording van deze reservering als niet rechtmatig beschouwd (Rechtmatigheidsonderzoek 1995) Het Ministerie van EZ gaf aan dat er geen beperkingen zijn gesteld aan het Nederlandse bedrijf (of «sponsor» in de termen van het ministerie) dat in het Oost-Europese bedrijf participeert. Dat hoeft ook niet aan te tonen dat hij niet op andere wijze kan voorzien in zijn financieringsbehoefte. Dat betekent dat ook Oost-Europese bedrijven die gefinancierd worden door zeer rendabele Nederlandse bedrijven in aanmerking zouden kunnen komen voor een gegarandeerd krediet.

Een groothandel voor supermarkten in Tsjechië heeft in 1995 een gegarandeerd krediet verkregen van f 1,7 miljoen ter financiering van de uitbreiding van bedrijfsruimte, assortiment en voorraden. De Nederlandse sponsor van dit Tsjechische bedrijf gaf aan dat de activiteiten waarvoor de lening was aangevraagd, in 1997 slechts gedeeltelijk waren gerealiseerd. De beoogde uitbreiding van bedrijfsruimte is nog niet tot stand gekomen. Daarenboven is verdere schaalvergroting nodig om het bedrijf voldoende rendabel te maken, waarvoor een aanvullende investering van circa f 5 miljoen nodig is.

Een pluimveebedrijf in Polen verkreeg in 1994 een gegarandeerde lening van f 3 miljoen om te investeren in legkippen. De Nederlandse sponsor van dit Poolse bedrijf gaf aan dat de activiteiten waarvoor de lening was aangevraagd zijn gerealiseerd. De resultaten van het Poolse bedrijf vielen echter dermate tegen dat de eerste aflossing (na een aflossingsvrije periode van 2 jaar) niet voldaan kon worden.

De Nederlandse sponsor van zowel het Tsjechische bedrijf als van het Poolse bedrijf gaven aan dat de activiteiten in Oosteuropa niet tot stand zouden zijn gekomen zonder de gegarandeerde leningen. Wel zijn volgens beide de resultaten in Oosteuropa tot op heden tegengevallen.

De Rekenkamer heeft de Nederlandse sponsors gevraagd in hoeverre zij op de hoogte waren van de doelen die het Ministerie van EZ wilde bereiken met de Investeringsfaciliteit. Eén sponsor gaf aan deze doelen niet te kennen. De andere sponsor verkeerde in de veronderstelling dat het doel van de Investeringsfaciliteit niet alleen het stimuleren van de ontwikkeling van Oosteuropa is, maar ook gericht is op het profijt voor het Nederlandse bedrijfsleven.

De Rekenkamer constateert dat het niet gemakkelijk is om de Investeringsfaciliteit doelgericht in te zetten als degenen waarop het instrument gericht is niet precies weten waarvoor het is bedoeld, en het ministerie en de NIB geen nadere eisen hebben gesteld aan de activiteiten waarvoor de gegarandeerde lening dient te worden gebruikt.

De Investeringsfaciliteit wordt in de loop van 1997 geëvalueerd. Niet duidelijk is of daarin ook aandacht besteed zal worden aan de doelgerichtheid van de regeling.

### *5.2.6 Lening spoorlijn Suriname*

Om de ontwikkeling van West-Suriname te bevorderen heeft het Ministerie van BuiZa in 1978 een garantie afgegeven ten behoeve van een lening ad f 50 miljoen die de Surinaamse overheid afsloot bij een bank. De lening was bedoeld ter gedeeltelijke financiering van een 72 km lange goederenspoorlijn in West-Suriname waarover bauxieterts vervoerd zou moeten worden. Sinds 1984 betaalt de Surinaamse overheid geen rente en aflossing meer aan de bank, zodat de garantie sinds 1984 jaarlijks tot een bedrag van circa 5 miljoen tot uitbetaling komt.

De spoorlijn is gerealiseerd, maar is nooit in gebruik genomen. Volgens het Ministerie van BuiZa is het project mislukt omdat het een coproductie was tussen overheid en bedrijfsleven waarbij is gekozen voor een volgtijdige aanpak in plaats van een gelijktijdige aanpak. De bauxietprijs stortte in, waardoor het bedrijfsleven zijn toezeggingen niet waar kon maken. Het is daarom niet waarschijnlijk dat deze spoorlijn een bijdrage levert aan het doel van de garantie.

### *5.2.7 Garantie Pijpleidingmaatschappij*

Het Ministerie van EZ en de gemeente Amsterdam gaven in 1966 elk voor 50% een garantie af aan de Pijpleidingmaatschappij voor de verplichting tot betaling van rente en aflossing in verband met leningen die de Pijpleidingmaatschappij verkreeg. Deze maatschappij heeft tot taak het aanleggen, exploiteren en onderhouden van een pijpleiding waardoor ruwe olie getransporteerd kan worden tussen de Nieuwe Waterweg en het Noordzeekanaal. Door het mogelijk maken van petrochemische industrie in Amsterdam zou de werkgelegenheid in Amsterdam worden bevorderd. In 1970 hebben het ministerie en de gemeente een aanvullende garantie verstrekt ter dekking van de jaarlijkse exploitatietekorten van de pijpleidingmaatschappij.

Het doel van de garantie is ten dele bereikt aangezien de pijpleiding is aangelegd. Deze had volgens het ministerie een capaciteit om vijf raffinaderijen te voorzien van olie.

Tot 1982 heeft oliemaatschappij Mobil als enige gebruik gemaakt van de pijpleiding. Na 1982 is de pijpleiding niet meer gebruikt. Aangezien de pijpleiding tot 1982 slechts door één oliemaatschappij is gebruikt en daarna in het geheel niet meer, is sprake van een forse overcapaciteit, waarvoor de rijksoverheid en de gemeente Amsterdam in elk geval tot 1999 gezamenlijk jaarlijks ca. f 5 miljoen dienen te betalen. Er zijn sinds 1982 immers geen inkomsten meer. Omdat de pijpleiding na 1982 niet meer is gebruikt draagt deze sinds dat tijdstip niet meer bij aan het doel, bevordering van werkgelegenheid in Amsterdam.

### *5.2.8 Garantie stadsverwarmingsproject Duiven-Westervoort*

Het Ministerie van EZ heeft aan de NUON (voorheen: PGEM) een garantie afgegeven voor het realiseren van een stadsverwarmingsproject in Duiven en Westervoort. Het doel was een efficiënt gebruik van afvalwarmte en beperking van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Uitgangspunt is dat een huishouden dat aangesloten is op stadsverwarming voor de hoeveelheid warmte die het gebruikt nooit meer hoeft te betalen dan wanneer dezelfde hoeveelheid warmte via aardgas zou zijn verkregen. Bij een lage gasprijs garandeert de overheid aan de NUON dat zij het verschil bijpast tussen de werkelijke gasprijs (per gigajoule) en de hogere gasprijs zoals die werd verwacht ten tijde van het verlenen van de garantie. Zou de gasprijs in werkelijkheid hoger zijn dan destijds werd verwacht, dan zou de NUON op zijn beurt aan het ministerie dit verschil moeten betalen.

Het stadsverwarmingsproject is gerealiseerd. Of daardoor daadwerkelijk een zo efficiënt mogelijk gebruik van energie wordt gemaakt is door het ministerie en de NUON niet onderzocht. Wel hebben het ministerie en de NUON achteraf gezamenlijk alternatieven voor energiebesparing tegen het licht gehouden en daaruit is geen betere oplossing naar voren gekomen.

De garantie is elk jaar tot uitbetaling gekomen omdat de gasprijs ver achter is gebleven bij de prijs die ten tijde van het verlenen van de garantie werd verwacht. Daarnaast resteert jaarlijks nog een verlies dat ten laste van de NUON komt. Andere stadsverwarmingsprojecten van de NUON konden tot stand komen zonder een dergelijke financiële ondersteuning van de overheid, sommige projecten maken zelfs bescheiden winst. De tegenvallende resultaten van het project Duiven-Westervoort zijn volgens het ministerie veroorzaakt door het contract dat de NUON heeft afgesloten met de organisatie die de warmte levert. Volgens de NUON zijn de tegenvallers te wijten aan het trage bouwtempo van de installatie, het te geringe aantal huishoudens dat deelneemt aan het project, de lager dan verwachte gasprijs en een lager dan verwacht verbruik van warmte per woning.

Het Ministerie van EZ gaf aan dat er geen objectieve criteria zijn voor de financiering van stadsverwarmingsprojecten. De Rekenkamer vraagt zich af of indien objectieve criteria gehanteerd zouden zijn voor dergelijke projecten, zoals bijvoorbeeld een minimum aantal woningen dat aangesloten moet zijn, de garantie wel afgegeven zou zijn door het Ministerie van EZ om het doel te bereiken.

#### *5.2.9 Garantie Hotelproblematiek Aruba*

Het doel van de garantie Hotelproblematiek Aruba was de exploitatie van twee hotels op Aruba op orde te krijgen.

Achtergrond van de hotelproblematiek is dat het land Aruba met het oog op het realiseren en exploiteren van diverse hotelprojecten garanties had afgegeven tot een bedrag van f 600 miljoen. Door het mislukken van een aantal van deze projecten dreigde het land Aruba voor een groot deel van de afgegeven garanties te worden aangesproken. Daarop heeft de Nederlandse overheid een deel van de garanties overgenomen.

De rijksoverheid heeft in de eerste plaats een garantie afgegeven ten behoeve van de exploitatie en renovatie van het hotel Radisson Aruba Caribbean Resort & Casino (hotel Radisson Resort). KabNA heeft middelen gegarandeerd die Oranjestad Property Management en de Nederlandse Participatie Maatschappij voor de Nederlandse Antillen hebben verstrekt aan Dutcho, eigenaar van hotel Radisson Resort. Op de tweede plaats is een krediet garantie afgegeven aan de NPMNA. De NPMNA kon onder deze garantie een lening krijgen van de NIB. Deze middelen heeft de NPMNA doorgesluisd naar de OPM. Met deze middelen is de afbouw van het Planthotel (voorheen hotel Plantation Bay) gefinancierd, waarna de exploitatie ter hand kon worden genomen.

KabNA is door de intermediairs die bij de garantie betrokken zijn en via waarnemingen ter plaatse door eigen medewerkers op de hoogte gebleven van de gang van zaken rondom de hotels.

Dutchco heeft als gevolg van een sterk tegenvallende bezettingsgraad van hotel Radisson jaarlijks verlies geleden, in 1995 ter grootte van \$ 4 miljoen. Geconstateerd kan worden dat het doel van de garantie ten behoeve van Dutchco, namelijk het op orde krijgen van de exploitatie van het hotel, niet is gehaald. In december 1996 is het hotel uiteindelijk verkocht, zodat de garantie ten behoeve van dit hotel is komen te vervallen. Aruba heeft een afkoopsom betaald.

De bouw van het hotel Plantation Bay is gepaard gegaan met veel vertraging, onder meer vanwege de verstoorde relatie tussen de Italiaanse aannemer en de Arubaanse opdrachtgever. Het hotelproject is in 1995

afgebouwd en in exploitatie genomen in een andere structuur onder de naam Planthotel, waarmee het doel van de garantie is bereikt.

### **5.3 Conclusies**

Voor slechts 49 van de 144 garanties waren doelstellingen in toetsbare termen geformuleerd. Voor 8 van de 12 onderzochte garanties met een hoog risicoprofiel was in de regeling of overeenkomst een doelstelling aangegeven. Evaluaties hebben slechts voor 2 van de onderzochte regelingen plaatsgevonden. Bij individuele garanties ontbraken evaluaties geheel.

De Rekenkamer heeft niet kunnen bepalen of alle geselecteerde garanties doelgericht zijn ingezet vanwege het gebrek aan informatie daarover bij een aantal ministeries en vanwege de zeer algemene en weinig richtinggevendende doelstellingen van enkele garanties. Dit deed zich met name voor bij de garantieregelingen. Bij de onderzochte gegarandeerde leningen die zijn gericht op «algemene ondernemingsfinanciering» stelden de ministeries geen nadere eisen aan de aanwending van de garantie door de begunstigde.

Enkele oudere individuele garanties hebben slechts ten dele aan hun doel beantwoord: zowel de spoorlijn Suriname als de pijpleiding zijn aangelegd maar worden thans niet gebruikt.

De feiten die de Rekenkamer heeft geconstateerd bij de onderzochte bedrijven en de uitspraken van deze bedrijven over hun ervaringen met garanties, duiden op het bestaan van een aantal knelpunten. Evaluatieonderzoeken die hierop ingaan, ontbreken.

### **5.4 Reactie ministers en commentaar Rekenkamer**

De minister van Financiën achtte de conclusie van de Rekenkamer dat garanties moeilijk doelgericht kunnen worden ingezet wanneer geen toetsbare doelstellingen zijn geformuleerd, niet gerechtvaardigd. De minister voerde aan dat gegarandeerde kredieten die onder de Regeling BF worden verstrekt een aanvullend karakter dienen te hebben, en alleen worden verstrekt als de kredietaanvrager niet anderszins op aanvaardbare condities in zijn vermogensbehoefte kan voorzien. Iedere kredietaanvraag wordt op aanvullendheid getoetst. De minister leidt daaruit af dat er voor de garantieregelingen voor ondernemingsfinanciering een voldoende toetsbare doelstelling is.

Verder wees de minister erop dat het bij de Regeling BF om ondernemingsfinanciering gaat, waarbij het niet aan de orde is om precies aan te wijzen welke aanwending de financiering krijgt. De minister onderschreef de conclusie van de Rekenkamer dat van de doelstelling van de Regeling BF geen richtinggevende werking uitgaat wat de aanwending betreft.

De aanwending wordt tijdens de behandeling van de financieringsaanvraag wel uitgebreid getoetst op zijn bedrijfs-economische en algemeen-economische merites. Wat betreft dit laatste geldt de stelregel dat indien meer dan de helft van de activiteiten van de kredietaanvrager in Nederland plaatsvindt aannemelijk wordt geacht dat met de kredietverstrekking een Nederlands algemeen-economisch belang wordt gediend, wat een achterliggend doel van de Regeling BF is. Ook dit achterliggende doel is derhalve toetsbaar volgens de minister.

De minister ging voorts in op de door de Rekenkamer beschreven criteria voor garantieverstrekking onder de Regeling BF, omdat deze volgens hem leiden tot enkele onjuiste conclusies. Volgens de minister is het algemeen geldende criterium niet dat bedrijven in de kern gezond maar rendabel moeten zijn. «Groei» van een bedrijf is volgens de minister geen criterium. Ondernemingen die zich sec richten op projectontwikkeling van onroerend goed komen volgens de minister niet in aanmerking voor een garantie.

De reactie van de minister van Financiën duidt er volgens de Rekenkamer op dat onduidelijk is wat nu precies de doelstelling is van de Regeling BF, aangezien de minister nu nieuwe elementen aan de doelstelling toevoegt. Het aanvullende karakter van de Regeling BF heeft de Rekenkamer op grond van de door haar bestudeerde stukken en overleg met het ministerie niet als doelstelling van de regeling beschouwd, maar als een voorwaarde waaraan voldaan moet zijn wil men in aanmerking komen voor een gegarandeerde lening. Ook het algemeen-economisch belang dat gediend moet worden, acht de Rekenkamer geen doel maar een voorwaarde voor garantieverstrekking. Kennelijk kan hierover onduidelijkheid bestaan, wat de doelgerichtheid van de regeling niet ten goede komt.

De Rekenkamer blijft van mening dat niet alleen het doel van de Regeling BF maar ook de voorwaarden waaraan moet worden voldaan, weinig richtinggevend zijn, en zij verwijst daarbij nogmaals naar haar bevindingen bij de onderzochte bedrijven. De criteria waaraan de minister refereert bleken in de praktijk niet altijd eenduidig te worden gehanteerd. De Rekenkamer stelde onder meer vast dat de verschillende betrokkenen de criteria «rendabel» en «in de kern gezond» in de praktijk van de garantieverlening door elkaar gebruiken.

Door de onduidelijkheid van de doelstelling en de criteria waaraan moet zijn voldaan kan het volgens de Rekenkamer gebeuren dat gegarandeerde leningen worden verstrekt daar waar de markt een risico ook zelf zou kunnen dragen.

De minister van Economische Zaken zegde toe dat bij de evaluatie van de Investeringsfaciliteit MOE uitdrukkelijk aandacht wordt besteed aan de doelgerichtheid van de regeling.

Met betrekking tot de 150% reservering bij de Investeringsfaciliteit MOE merkte hij op het vanuit beleidsoogpunt niet wenselijk te achten als de NIB bij tijdelijke terugbetalingsproblemen de kredietovereenkomst zou moeten opzeggen met alle nadelige gevolgen vandien. Met de 150% reservering van het gegarandeerde deel van de hoofdsom van de verstrekte lening wordt derhalve ook ruimte voor uitstel van betaling geschapen.

De minister van EZ gaf aan dat de Borgstellingsregeling MKB-kredieten is bedoeld voor algemene ondernemingsfinanciering en niet beoogt een doelgerichte inzet van de gegarandeerde leningen te bewerkstelligen.

## 6 EINDCONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

### 6.1 Conclusies

Het volume aan uitstaande garanties is de laatste tien jaar sterk gestegen, van f 130 miljard ultimo 1985 tot f 190 miljard ultimo 1995. Er is echter geen beleid geformuleerd op grond waarvan kan worden afgewogen of een garantie door de Staat moet worden verleend of dat een te verwachten risico door de markt of de sector zelf moet worden gedragen. Ook zijn vrijwel geen criteria ontwikkeld op grond waarvan de inzet van het instrument garanties kan worden afgewogen tegen andere instrumenten. De uitgangspunten over garantieverlening uit de Miljoenennota 1985 bieden de ministeries geen handvatten om een dergelijke afweging te kunnen maken.

Het toezicht van het Ministerie van Financiën op garantieverlening schiet op onderdelen tekort. Niet altijd is gewaarborgd dat ministeries nieuwe garanties aanmelden bij dit ministerie.

Niet alle ministeries beschikken over een compleet overzicht van verstrekte garanties. Daardoor schiet de informatievoorziening aan de Staten-Generaal in de begroting en de saldibalans deels tekort. Niet alleen ontbreken enkele garanties in de begroting en de saldibalans, ook wijkt de informatie die wél opgenomen is op onderdelen af van de voorschriften. Het Ministerie van Financiën vervult hierbij geen actieve toezichhoudende rol. Het inzicht van de ministeries in het risico dat garanties daadwerkelijk tot uitbetaling komen, was beperkt en kon maar ten dele onderbouwd worden.

Het beheer van 12 risicovolle garanties levert een tamelijk divers beeld op. Voor enkele grote garantieregelingen zijn meer aspecten van het beheer geregeld dan bij andere garantieregelingen. Ook tussen individuele garanties bestaan verschillen in intensiteit van het beheer.

In het algemeen is het beheer van garanties intensiever rond de beoordeling van de aanvraag van een garantie, dan gedurende de looptijd en nadat de garantie is uitbetaald. Over de informatievoorziening aan het ministerie en de intermediair bij de aanvraag en gedurende de looptijd is niet veel vastgelegd; daarentegen beschikken ministeries in de praktijk wél vaak over de door de Rekenkamer vereiste informatie. Ministeries hebben niet alle mogelijkheden benut om voorzieningen te treffen gericht op beperking van het risico op uitbetaling. De Rekenkamer acht het toezicht van de ministeries op de intermediairs die een rol spelen bij de garantieverlening voldoende.

Het beheer van garanties is wat betreft informatievoorziening en bevoegdheden voor de minister nog niet geheel in lijn met wat zal zijn voorgeschreven als de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht van kracht is geworden.

Garanties kunnen moeilijk doelgericht worden ingezet, omdat vaak geen of geen toetsbare doelstellingen zijn geformuleerd in de garantieregelingen. De Rekenkamer trof zeer algemene en weinig richtinggevende doelstellingen aan. Bij de garantieregelingen die gericht zijn op «algemene ondernemingsfinanciering» werden geen nadere eisen gesteld aan de aanwending van de garanties door de begunstigde. Enkele individuele garanties bleken slechts ten dele aan hun doel te hebben beantwoord.

Evaluatie-onderzoeken waarbij wordt ingegaan op de doelgerichtheid van garanties, ontbreken.

## 6.2 Aanbevelingen

In samenspraak met het Ministerie van Financiën zouden de ministeries rijksbreed garantiebeleid moeten formuleren, uitmondend in criteria op grond waarvan gekozen kan worden voor verschillende beleidsinstrumenten. Daarbij dient het doel dat het ministerie wil bereiken en de afweging of een risico niet door de markt of de sector zelf gedragen kan worden, nadrukkelijk meegenomen te worden.

Het Ministerie van Financiën dient de uitgangspunten uit de Miljoenennota 1985, die zij recent heeft geactualiseerd, bekend te maken bij de overige ministeries.

Voorts dient het Ministerie van Financiën een actievere rol te spelen bij het Voorafgaand Toezicht (VT). De centrale directies FEZ dienen de beleidsdirecties van de departementen beter te informeren over de inhoud van het VT. Aanbevolen wordt om in de VT-brieven aan alle ministeries de volgende standaard-passage op te nemen: «nieuw te verlenen garanties en wijzigingen in bestaande garantie-overeenkomsten zullen worden voorgelegd aan het Ministerie van Financiën».

De directies FEZ van de ministeries en de directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën dienen nauwkeuriger toe te zien op de naleving van de begrotingsvoorschriften. De directie Begrotingszaken zou jaarlijks roulerend enkele voorschriften kunnen toetsen. In de begroting zou informatie opgenomen kunnen worden over het werkelijke risico dat een garantie tot uitbetaling komt. Daarvoor kunnen ervaringsgegevens worden gebruikt of kan actuariële deskundigheid worden ingezet. Bij wijze van risicomanagement van garanties zouden ministeries factoren kunnen identificeren en monitoren die van invloed zijn op de kans dat een garantie tot uitbetaling komt (bijvoorbeeld economische recessie in het geval van marktgaranties).

Het opnemen van garantieverplichtingen en overige verplichtingen in één post in de saldibalans komt de duidelijkheid van de saldibalans niet ten goede omdat garantieverplichtingen, in afwijking van overige verplichtingen, veelal niet of niet volledig tot uitbetaling komen. Aanbevolen wordt om beide soorten verplichtingen gescheiden te verantwoorden in de saldibalans.

Wat het beheer van garanties betreft wordt aanbevolen om regelingen en overeenkomsten zodanig aan te passen dat deze meer in lijn komen met de, overigens nog niet in werking getreden, derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent dat ministeries verschillende aspecten van de informatievoorziening bij de aanvraag en gedurende de looptijd, en bevoegdheden om invloed uit te kunnen oefenen, beter vast moeten leggen. Dat kan ook gebeuren in de zogenaamde Kaderwetten per ministerie op grond waarvan garanties en subsidies worden verstrekt.

Om een meer doelgerichte inzet van garanties mogelijk te maken beveelt de Rekenkamer aan om doelen in toetsbare termen te formuleren. Ook zou bij het verstrekken van garanties zo concreet mogelijk vastgelegd dienen te worden waarvoor de garantie dient te worden gebruikt door de begunstigde. Periodieke evaluatie van het garantie-instrument, waarbij ook wordt ingegaan op de doelgerichtheid van garanties (hetgeen thans niet gebeurt), wordt daardoor beter mogelijk.

Vanuit de constatering dat het volume aan uitstaande garanties sterk is gestegen, dat beleid en criteria vrijwel ontbreken op grond waarvan garanties afgewogen kunnen worden tegen andere instrumenten en dat de mogelijkheden om garanties doelgericht in te zetten beperkt zijn, geeft de Rekenkamer ten slotte in overweging om terughoudend om te gaan



met garanties, waardoor het totale garantievolume in de loop van de tijd omlaaggebracht zal worden.

### **6.3 Reacties ministers en commentaar Rekenkamer**

De minister van Financiën merkte op dat het beleid ten aanzien van het beheer van garanties in het algemeen niet afwijkt van de lijn die voor andere financiële beleidsinstrumenten is getrokken: het beheer dient recht- en doelmatig plaats te vinden en daartoe dient als noodzakelijke voorwaarde de administratieve organisatie van de beheersprocessen te worden beschreven en te worden toegepast, zowel in de fase van de beoordeling en toekenning van garanties als in de fase na de toekenning. Hij achtte het formuleren van rijksbreed beleid ten aanzien van de inzet van beleidsinstrumenten zoals garanties, subsidies, leningen e.d. theoretisch een aantrekkelijke gedachte, maar in de praktijk moeilijk vorm te geven, omdat de zich voordoende beleidssituaties tezeer van elkaar verschillen.

De minister van Financiën 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 zo'n handleiding kan volgens de minister 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 Algemene wet bestuursrecht 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 kosten-dekkende risicopremie belangrijke uitgangspunten van het garantiebeleid zijn.

Voorts zegde de minister toe om in de voorafgaand toezichtbrieven een standaardpassage op te zullen nemen over garanties. Wel maakte hij het voorbehoud dat hij daarvoor nader wil bezien of dit voor alle categorieën garantie-overeenkomsten even zinvol is. Tevens zal hij in deze passage aangeven dat door tussenkomst van de IRF de leningovereenkomsten vooraf dienen te worden overlegd aan het Agentschap van Financiën. Hij zal dit procedurele punt ook nadrukkelijk opnemen in de handleiding over garanties.

De minister van Financiën neemt zich voor alle ministers nog eens nadrukkelijk te wijzen op de bepalingen ten aanzien van beleidsevaluatie in artikel 17 van de Comptabiliteitswet en in het Besluit Taak FEZ. Ook deze evaluatieplicht zal hij als apart aandachtspunt opnemen in de handleiding voor garanties.

Ten slotte merkte de minister van Financiën op dat hij de voorschriften over het vermelden van het uitstaande risico in de Geïntegreerde voorschriften en -aansrijving zal verduidelijken. Nu kan de bepaling over het uitstaande risico op verschillende wijzen worden geïnterpreteerd, namelijk als maximaal uitstaand risico of als werkelijk risico.

De Rekenkamer is verheugd dat de minister van Financiën voornemens is een handleiding voor garanties te ontwikkelen. Zij juicht het opnemen van een standaardpassage in de voorafgaand toezichtbrieven toe.

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij gaf aan dat bij de komende begrotingsvoorbereiding met de aanbevelingen van de Rekenkamer ten aanzien van de presentatie van garanties in de ontwerp-begroting rekening zal worden gehouden.

Wat betreft de aanbevelingen van de Rekenkamer met betrekking tot de opstelling van een rijksbreed garantiebeleid zag hij gaarne de voorstellen van de minister van Financiën tegemoet. Dit gold ook voor de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaf aan dat hij vanwege het specifieke karakter van zijn garanties geen algemeen beleid terzake van garanties heeft geformuleerd.

De minister van Justitie is van mening dat het beleidsinstrument garantie blijvend de voorkeur verdient boven andere beleidsinstrumenten als leningen of subsidies.

Een aantal andere ministeries gaf aan een terughoudend beleid te voeren ten aanzien van garanties, te weten het Ministerie van Defensie, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De minister van Defensie gaf aan dat als zich desondanks in de toekomst de noodzaak tot garantieverlening bij Defensie zal voordoen, hij de conclusies en aanbevelingen uit het rapport ter harte zal nemen. Overigens verstreekte het Ministerie van Binnenlandse Zaken recent wel enkele nieuwe garanties in het kader van verzelfstandigingen. Daarbij is een afweging gemaakt tussen het instrument garanties en instrumenten als leningen en subsidies. Verder achtte de minister het ontwikkelen van een expliciet beleid voor de inzet van garanties niet opportuun.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gaf aan een beleid te voeren gericht op afbouw van garanties. De garanties in de volkshuisvesting zullen als gevolg van de balansverkorting voor een belangrijk deel worden overgenomen door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw.

De Rekenkamer is verheugd te vernemen dat enkele ministeries een terughoudend beleid voeren ten aanzien van garanties.

De minister van Economische Zaken vond de aanbevelingen van de Rekenkamer over het formuleren van een beleid inzake garantieverlening niet logisch voortvloeien uit het onderzoek. Hij achtte het moeilijk zinvolle sjablonen op te stellen, gezien de verschillende aard van de partijen waarop de garantie van toepassing is. Volgens hem heeft het garantiebeleid een sterk ad-hoc karakter, waarbij de eerste afweging niet is «garantie of een ander instrument» maar «wel of niet steun». De minister is wel voorstander van het expliciteren van de afwegingen die geleid hebben tot het kiezen van het garantie-instrument, waarbij een scheiding moet worden aangebracht tussen individuele garanties en garantieregelingen. Ook gaf hij aan dat bij evaluaties van garantieregelingen de vraag meegenomen moet worden of het garantie-instrument nog steeds het meest geëigend is, of dat een andere vorm beter/effectiever is.

De minister van Economische Zaken zegde toe om de directie FEZ nauwkeuriger te laten toezien op de naleving van de begrotingsvoorschriften. Ook zegde hij toe doelen zoveel mogelijk in toetsbare termen te formuleren.

De minister van Economische Zaken gaf aan dat evaluaties van financiële instrumenten op zijn departement eenmaal in de vijf jaar plaats vinden. Ook garantieregelingen komen daarbij aan de beurt. De minister acht evalueren echter niet altijd zinvol voor de eenmalige uit het verleden stammende garanties.

Tot slot wil de Rekenkamer nog een opmerking maken over het door haar voorgestane beleid inzake garanties. De ministers die op deze aanbeveling van de Rekenkamer reageerden, gaven aan niet veel mogelijkheden te zien voor het ontwikkelen van een dergelijk beleid. De beleidssituaties waarin garanties worden verstrekt, zouden daarvoor te verschillend zijn. De Rekenkamer heeft daarvoor begrip. Toch zou zij er bij de ministers op willen aandringen nog eens stil te staan bij de volgende overwegingen, die zij overigens hier en daar ook in de reacties van de verschillende ministers verwoord zag. Indien de overheid besluit een beleidsprobleem met een financieel instrument aan te pakken, en zij er vrijwel zeker van is dat dat gaat leiden tot belasting van de rijksbegroting, zou zij het beste kunnen kiezen voor het inzetten van een lening of subsidie. Indien de overheid daarentegen de kans groot acht dat een sector of de markt een beleidsprobleem zelf kan oplossen, zou de vraag aan de orde dienen te zijn of de overheid daarbij een achtervang- of ultimatum remedium-functie zou dienen te vervullen.

Er zijn in het verleden namelijk garanties verstrekt voor zeer algemene en onduidelijke doelen, waardoor de overheid risico's op zich heeft genomen, die wellicht ook door de markt of de sector zelf gedragen hadden kunnen worden. Ook heel andere overwegingen kunnen voor de overheid doorslaggevend zijn om garanties te verstrekken, bijvoorbeeld om een kostenbesparing te realiseren (bij semi-collectieve garanties).

Om in het besluitvormingsproces inzake het inzetten van financiële instrumenten enige lijn te brengen heeft de Rekenkamer aanbevolen om daartoe beleid te formuleren. Belangrijke elementen in dit beleid zijn criteria op grond waarvan bovenstaande en andere afwegingen geëxpliciteerd kunnen worden. De Rekenkamer verwacht dat hierdoor het garantie-instrument meer terughoudend toegepast zal gaan worden.

Alle reacties overziende stelt de Rekenkamer met voldoening vast, dat de minister van Financiën de aanbevelingen van de Rekenkamer over de gehele linie overneemt. Dit zal leiden tot een handleiding waarin uitgangspunten en criteria zijn opgenomen die als toetsingskader vooraf van betekenis zijn. Daarnaast zal de procedure voor het aangaan van garanties inclusief het voorafgaand toezicht gestroomlijnd worden. Dit in combinatie met de opvattingen van de andere ministers, meer in het bijzonder van de minister van Economische zaken die de nadruk legt op explicitering van de afwegingen en systematisering van evaluaties, zal naar het oordeel van de Rekenkamer op den duur kunnen leiden tot een afname van het garantievolume van het Rijk. Ultimo 1995 beliep dit f 190 miljard. De Rekenkamer neemt zich voor de ontwikkelingen enkele jaren te blijven volgen als één van de aspecten van haar jaarlijkse onderzoek van de (rijks)rekening.

## Bijlage 1

### Lijst van afkortingen

BF	Bijzondere Financiering
BMKB	Borgstelling Midden- en Kleinbedrijfkredieten
COVA	Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten
CW	Comptabiliteitswet
EIB	Europese Investeringsbank
Hafir	Handboek Financiële Informatie Rijksoverheid
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IRF	Inspectie Rijksfinanciën van het Ministerie van Financiën
Kabna	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken
NCM	Nederlandsche Credietverzekering Maatschappij
NIB	Nationale Investeringsbank
NIO	Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden
Novem	Nederlandse Organisatie voor Energie en Milieu
NPMNA	Nederlandse Participatie Maatschappij voor de Nederlandse Antillen
OPM	Oranjestad Property Management
ORET	Ontwikkelingsrelevante exporttransacties
SAIP	Stichting Administratie Indonesische Pensioenen
VT	Voorafgaand Toezicht
WHI	Wet Herverzekering Investerings

## Inventarisatie van garanties

### Bijlage 2

minis- terie	nr.	naam garantie	uitstaand fisico ultimo 1995	uitgaven 1993	uitgaven 1994	uitgaven 1995	begrote uitgaven 1995	ontvangsten 1993	ontvangsten 1994	ontvangsten 1995
KABNA	401	Rendabele proj 1962-1966 NA en Aruba	22.249.000	0	0	0	pm	0	0	0
	402	Leningen NIO aan NA en Aruba 1972/91	696.844.279	0	0	0	pm	0	0	0
	403	Leningen EIB aan NA en Aruba	23.596.768	0	0	0	pm	0	0	0
	404	Herverz.Radisson Aruba Resort	7.920.000	0	0	0	pm	0	0	0
	405	Hotel Plantation Bay en Dutchco	148.150.728	0	0	0	pm	0	0	0
BuiZa	501	Hervestigingsfonds Raad van Europa	94.119.600	0	0	0	pm	0	0	0
	502	Door NIO aan Turkije verstr.	3.982.000	0	0	0	pm	0	0	0
	503	Leningen NIO aan ontwikkelings-landen	5.084.914.000	36.044.000	22.698.000	19.116.000	35.000.000	1.638.000	8.971.000	1.781.000
	504	Leningen NIO aan ontwikkelings-landen	5.602.000	0	0	0	pm	0	0	0
	505	Garantie aan NIO voor nakomen verpl.	onbekend	0	0	0	pm	0	0	0
	508	Leningen Suriname olieprod./ raffinage	51.234.000	4.620.000	4.375.000	4.129.000	4.129.000	0	0	0
	509	Afrika Festival	0	0	0	146.813	*	0	0	0
	510	Congres eenoudergezinnen	0	0	0	78.261	*	0	0	0
	511	Carefree Tiptop Tommy	0	0	0	200.000	*	0	0	0
Justitie	601	Procesrisico's faillissements-curatoren	3.565.957	77.076	216.181	305.514	100.000	0	0	0
	602	Bouwleningen justitiële jeugdinst.	38.900.000	0	0	0	0	0	0	0
Biza	701	Overname betalingsverpl.Sur.pensioenen	onbekend	4.779.000	4.973.000	4.942.198	4.380.000	4.746.000	1.602.920	1.809.633
	703	Hypotheekgarantie rijksambtenaren	13.300.000	0	0	0	pm	0	0	4.200
	704	Exploitatiekosten ROI	0	0	0	0	pm	0	0	0
	708	Ned.Inst. Brandweer en Rampenbestr.	500.000	0	0	0	*	0	0	0
OCW	801	Bouwleningen hogescholen	59.913.000	0	0	0	0	0	0	0
	802	Leningen acad.ziekenhuizen	1.278.200.000	0	0	0	0	0	0	0
	803	Studieleningen	1.300.000	534.000	1.030.000	26.306	200.000	onbekend	onbekend	380.000
	804	Instellingen art.100 Wet onderwijs-verz.	onbekend	0	0	0	**	0	0	0
	805	Schulden Ned.Interd.Demografisch Inst.	onbekend	0	0	0	**	0	0	0
	806	Schulden Ned. Kastelenstichting	0	0	0	0	**	0	0	0
	807	Bouwleningen VO/BVE	428.100.000	2.700.000	2.500.000	3.200.000	***	0	0	0
	808	K.U. Nijmegen	150.000	0	0	0	**	0	0	0
	809	ITC Enschede	0	0	0	0	**	0	0	0
	810	K.U. Brabant	250.000	0	0	0	**	0	0	0
	811	ABP t.b.v. B2- en B3- instellingen	onbekend	0	0	0	**	0	0	0

minis- terie	nr.	naam garantie	uitstaand risico ultimo 1995	uitgaven 1993	uitgaven 1994	uitgaven 1995	begrote uitgaven 1995	ontvangsten 1993	ontvangsten 1994	ontvangsten 1995
	1610	Ontsl.buitemuseum Zuidzee- museum	128.000	0	0	0	pm	0	0	0
	1611	Indermijteitsregeling verz.tentoon- stelling	60.000.000	0	0	0	pm	0	0	0
	1612	Ned. Operastichting	3.120.000	0	0	0	pm	0	0	0
	1613	Ned. Bibliotheek	2.517.000	0	0	0	pm	0	0	0
	1614	Ned. Filmmuseum	2.472.000	0	0	0	pm	0	0	0
Finan- ciën	901									
	902	De Nederlandsche Bank	onbekend	0	0	0	0	0	0	0
	903	Waarborg Postbank	0	0	0	0	0	0	0	0
	904	Deelneming BNG	35.000.000	0	0	0	0	0	0	0
	905	Deelneming Ned.Waterschapsbank	2.500.000	0	0	0	0	0	0	0
	906	Waarborg Ned.Waterschapsbank	12.967.880.000	0	0	0	0	0	0	0
	907	Schade door kernongevallen	40.000.000.000	0	0	0	0	1.326.000	1.328.000	1.327.000
	908	St.Waarborgfonds Motorverkeer	200.000	0	0	0	0	0	0	0
	909	Hervverz.schepen in tijden van oorlog	0	0	0	0	0	0	0	0
	910	Bijzondere Financiering (BF)	1.298.000.000	86.883.000	62.486.000	14.600.000	82.000.000	59.050.000	78.559.000	41.900.000
	911	PPM	79.100.000	29.340.000	21.316.000	10.200.000	12.500.000	204.000	0	0
	912	Leningen FMO	336.079.200	20.000.000	0	0	0	0	0	0
	913	Deelneming Wereldbank	6.446.668.000	0	0	0	0	0	0	0
	914	Deelneming MIGA	30.122.000	0	0	0	0	0	0	0
	915	Deelneming Regionale Ontwik. banken	1.348.944.000	0	0	0	0	0	0	0
	916	Leningen ACP-landen en LGO	102.133.739	2.758.000	2.413.000	1.013.000	0	0	1.822.000	235.872
	917	Deelneming DNB in IMF	12.801.720.360	0	0	0	0	0	0	0
	918	Geschillenbeslechting door DNB	onbekend	0	0	0	0	0	0	0
	919	Deelneming in Eur. Investerings- bank	5.958.393.340	0	0	0	0	0	0	0
	920	Kredietfaciliteiten DNB via BIB	0	0	0	0	0	0	0	0
	922	Hervzekering EKI	36.000.000.000	669.704.000	805.382.000	231.360.000	430.000.000	537.309.000	507.974.000	622.445.648
	923	Hervzekering WHI	795.000.000	0	0	0	0	73.000	137.000	247.850
	924	Deelneming in Eur.Bank Wederop- bouw	362.824.000	0	0	0	0	0	0	0
	925	Procesrisico's faillissements- curatoren	452.000	121.000	8.000	30.000	100.000	0	0	0
	926	Vrijwaring Verzekeringskamer	onbekend	0	0	0	*	0	0	0
	927	Vrijwaring St.Toezicht Effecten- verkeer	onbekend	0	0	0	**	0	0	0
	928	Nederlandse Munt NV	onbekend	0	260.000	436.268	*	0	0	0
	929	Verzekering nucleaire schepen	0	0	0	0	**	0	0	0
	930	Lening DNB aan Bosnië en Herzo- gowina	0	0	0	0	*	0	0	0
	931	Lening DNB aan Zambia	0	0	0	0	*	0	0	0
	932	Hippo Toto BV	21.000.000	0	0	0	*	0	0	0
	933	Kredieten EU-betalingsbalanssteun	1.703.749.000	0	0	0	0	0	0	0
Defensie	1001	NLR-geneeskundig centrum	4.650.000	0	0	0	0	0	0	0
	1002	Woonstichting Ons Belang	319.232	0	0	0	0	0	0	0

minis- terie	nr.	naam garantie	uitstaand risico ultimo 1995	uitgaven 1993	uitgaven 1994	uitgaven 1995	begrote uitgaven 1995	ontvangsten 1993	ontvangsten 1994	ontvangsten 1995
	1004	Eurometaal	2.000.000	0	0	0	0	0	0	0
VROM	1101	Door RGD verleende garanties	52.069.000	0	0	0	0	0	0	0
	1103	Bouw woningen door instellingen	44.300.000.000	0	0	0	0	0	0	0
	1104	Voorzieningen aan woningen	1.500.000.000	0	0	0	0	0	0	0
	1105	Waarborgfonds eigen woningen	102.000.000	5.546.000	2.339.000	2.382.000	37.849.000	0	0	0
	1107	Studentenhuisvesting	300.000.000	0	0	0	0	0	0	0
	1108	Bodemsanering grotere bedrijven	0	0	0	0	1.915.000	0	0	0
	1109	Bodemsanering MKB	567.000	0	0	0	4.275.000	0	0	18.900
	1110	St.Int.Reference Centre Water	onbekend	0	0	0	pm	0	0	0
	1111	College toelating bestrijdingsmid- delen	0	0	0	0	*	0	0	0
	1112	Huisvest.Cie milieu-rapportage	97.325	0	0	0	**	0	0	0
	1114	Auto Recycling BV	0	0	0	0	**	0	0	0
1115	Garantie Waarborgfonds Sociale Woningbouw	100.000.000	0	0	0	**	0	0	0	
V&W	1201	Flevolandse drinkwatermij	12.800.000	0	0	0	pm	0	0	0
	1202	Wagenborg passagierdiensten	10.959.628	0	0	0	pm	0	0	0
	1203	Leningen openbaar vervoer	1.399.637.000	0	0	0	pm	0	0	0
	1204	Leningen Schiphol	52.067.849	0	0	0	pm	148.000	136.000	124.000
	1205	Luchthaven Maastricht	45.514	0	0	0	pm	0	0	0
	1206	Luchthaven Texel	14.400	0	0	0	pm	0	0	0
	1207	Leningen DNW	15.743.865	0	0	0	pm	54.684	50.837	46.628
	1210	Onderhoudskosten luchthaven Twente	850.000	0	0	0	*	0	0	0
	1211	Wachtgeldgar.NLR- geneesk.centrum	4.650.000	0	0	0	*	0	0	0
	1701	Garantie leningen openbaar vervoer	3.242.593.000	0	0	0	pm	0	0	0
1702	Vaargeul Europoort	0	3.330.000	3.507.575	3.616.845	3.671.000	0	0	0	
EZ	1301.1	Technologiebeleid DAF	0	0	0	0	0	0	0	0
	1301.2	Technologiebeleid Fokker	485.730.000	0	0	0	0	0	0	0
	1302	Leningen NedCar	326.714.000	0	0	0	0	0	842.000	425.342
	1303	PPM 1981	42.985.421	1.000.000	3.797.000	3.504.000	4.865.000	1.728.000	1.160.000	900.000
	1304	Industriefaciliteit	130.000.000	0	0	0	0	0	0	0
	1305	Borgstelling MKB	2.590.185.472	63.542.000	68.025.000	38.971.000	75.152.000	22.649.000	31.169.000	31.355.623
	1306	Borgstelling waterschade- regelingen	4.139.717	0	0	0	600.000	0	0	0
	1307	Hotelmij Rotterdam	0	0	0	0	0	0	0	0
	1308	Nederlands Congresgebouw	0	1.168.000	1.167.000	0	1.167.000	0	0	0
	1309	Regeling toeristische accommoda- ties	2.422.435	0	0	0	1.000.000	0	0	0
1310	Ned. Pijpleiding BV	5.211.968	2.532.000	2.484.000	2.501.025	2.690.000	0	0	0	
1311	COVA	1.268.800.000	0	0	0	0	0	0	0	
1312	Vaargeul Europoort	0	3.400.000	3.504.000	3.619.741	3.814.000	0	0	0	
1313	Herladingskosten SNR 300	0	0	0	0	0	0	0	0	
1314	Exploitatiekosten SNR 300	0	0	0	0	0	0	0	0	
1315	Neratoom	0	0	0	0	0	0	0	0	
1316	Stadsverwarming	37.344.427	2.073.000	4.355.000	3.940.415	5.154.000	0	0	0	

minis- terie	nr.	naam garantie	uitstaand risico ultimo 1995	uitgaven 1993	uitgaven 1994	uitgaven 1995	begrote uitgaven 1995	ontvangsten 1993	ontvangsten 1994	ontvangsten 1995
	1317	TRHIO	123.453.000	0	0	0	10.000.000	3.544	156.805	153.363
	1318	Investeringsfaciliteit MOE	93.265.979	0	0	0	34.850.000	0	162.031	339.142
	1319	Werkloosheidsuitkeringen NMI	onbekend	0	0	0	**	0	0	0
	1320	Waterschadedrehtien 1995	2.201.404	0	0	0	*	0	0	0
	1321	Turkse leningen	307.500	169.002	103.146	37.289	70.000	0	0	0
	1322	Overijsselse ontwikkelingsmaat- schappij	608.400	0	0	0	0	0	0	0
	1323	Stichting SENO	10.000.000	0	0	0	*	0	0	0
LNV	1401	Leningen gebouwen agr.onderwijs	21.231.970	0	0	0	0	0	0	0
	1402	Leningen SHITA	1.041.560	0	0	0	0	0	0	0
	1403	Borgstellingsfonds voor de landbouw	110.000.000	4.600.000	0	0	0	0	0	0
	1404	Leningen aankoop natuurterreinen	330.000.000	0	0	0	0	0	0	0
	1405	SNDR en SNHS	7.000.000	0	0	0	0	0	0	0
	1406	VAM	4.399.000	0	0	0	0	0	0	0
	1407	Herinrichtingscie.Oost-Groningen	onbekend	0	0	0	**	0	0	0
	1408	Reconstr.cie Midden-Delfland	onbekend	0	0	0	**	0	0	0
	1409	Proefstation Varkenshouderij	onbekend	0	0	0	**	0	0	0
SZW	1501	Sociale wetten	onbekend	0	0	0	0	0	0	0
	1502	Lening aan centrale fondsen	onbekend	0	0	0	0	0	0	0
	1503	Stichting Werkenrode	539.500	0	0	0	0	0	0	0
	1504	ESF-subsidie overlegorgaan soc.werkv.	1.300.000	0	0	0	0	0	0	0
	1505	Emigratiebestuur	1.864.117	0	1.140.000	0	480.000	0	0	0
	1506	Pensioenreg.emigratie- organisaties	onbekend	100.000	100.000	115.037	***	0	0	0
VWS	1601	Inrichtingen voor niet-sedentaire pers.	47.655.000	0	0	0	pm	0	0	0
	1602	Organisaties t.b.v. alloctonen	1.189.000	0	0	0	pm	0	0	0
	1603	Inrichtingen t.b.v. gehandicapten	1.083.733.000	0	0	0	pm	0	0	0
	1604	Instellingen voor soc.cultureel werk	6.962.000	0	0	0	pm	0	0	0
	1605	Internaten trekkend beroep	3.338.000	0	0	0	pm	0	0	0
	1606	Inrichtingen voor de gezondheids- zorg	4.491.937.000	922.000	896.000	872.000	925.000	0	0	0
	1607	Verpleeg- en behandelinrichtingen	1.219.000	0	0	0	pm	0	0	0
	1608	Bloedtransfusiedienst	225.000	0	0	0	pm	0	0	0
	1609	De Hoogstraat	49.605.000	0	0	0	pm	0	0	0
	1615	Aansprakelijkheid Ziekenfondsraad	onbekend	0	0	0	**	0	0	0
	1616	Maatschap Gynaecologie	1.338.459	0	0	0	**	0	0	0
	1618	Ziektekosten pupillen	0	32.000	34.000	45.000	**	0	0	0
			190.709.805.113	945.974.078	1.019.108.902	349.387.712	756.886.000	628.929.228	634.070.593	703.494.202

\* garantie ingesteld na begrotingsvoorbereiding

\*\* garantie niet in begroting opgenomen

\*\*\* bedrag waarvoor garantie in begroting is opgenomen niet bekend (garantie is onderdeel van een artikel)