

Vergaderjaar 2013–2014

33 750

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2013

Bijgevoegd vindt u het rapport van de Commissie Risicoregelingen (CRR)¹. De CRR is een ambtelijke commissie die bestaande risicoregelingen heeft getoetst en daarmee als het ware een «nulmeting» heeft gedaan. Op basis van de bevindingen heeft de CRR een aantal aanbevelingen geformuleerd.

Aanbevelingen CRR

- 1) Breng crisisgerelateerde risicoregelingen terug zodra dat mogelijk is en blijf beleid voeren om impliciete risico's te verminderen.
- 2) Verhoog transparantie om de kennis over risico's te vergroten en een goede afweging mogelijk te maken. Dit kan gedaan worden door:
 - Het vragen van aandacht voor de vergelijkbaarheid van internationale statistieken op het terrein van garanties.
 - Het geven van meer toelichting in het garantieoverzicht van de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag Rijk.
 - Het opnemen van een aparte paragraaf in de departementale begrotingen vanaf 2015 waarin aandacht wordt besteed aan garanties en achterborgstellingen.
 - Toetsingskaders van nieuwe regelingen altijd naar het parlement te sturen.
- 3) Neem een horizonbepaling op voor risicoregelingen.
- 4) Schrap respectievelijk verlaag niet-gebruikte regelingen en plafonds.
- 5) Overweeg in het geval van grote en complexe risico's bij de premiestelling om een *second opinion* te vragen aan een onafhankelijke gespecialiseerde partij.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het kabinet onderschrijft de conclusies van de CRR en neemt de vijf aanbevelingen over. Hieronder volgt de strategie van het kabinet om de financiële risico's voor de begroting, die voortvloeien uit de impliciete en expliciete garanties, te beperken.

Strategie om risico's te beheersen

Het kabinet is voornemens om de aanbevelingen van de CRR toe te passen op zowel nieuwe als bestaande risicoregelingen. Dit sluit ook aan bij de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, zoals gepresenteerd in het rapport *Risico's voor de overheidsfinanciën, inzicht en beheersing* (juni 2012).

Hoewel nieuwe risicoregelingen soms noodzakelijk zijn, wil het kabinet zoveel mogelijk terughoudendheid betrachten. Het kabinet vindt het van belang om niet alleen naar nieuwe regelingen te kijken, maar ook ten aanzien van (aanpassingen in) bestaande regelingen terughoudend te zijn. Daarom wil het kabinet de onderstaande stappen zetten, met als doel om de komende jaren de uitstaande risico's terug te brengen. Hiertoe introduceert het kabinet het volgende garantiekader, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen nieuwe en bestaande regelingen:

Garantiekader

1. Voor nieuwe garanties en leningen blijft het «nee, tenzij beleid» van kracht.
2. Het uitgangspunt is dat voor alle nieuwe regelingen en aanpassingen in bestaande regelingen een horizonbepaling wordt opgenomen.
3. Het kabinet zal vanaf nu voor nieuwe regelingen en aanpassingen in bestaande regelingen het toetsingskader altijd naar het parlement sturen.
4. Bij nieuwe regelingen en aanpassingen in bestaande regelingen zal er een versobering van (andere) garantieregelingen moeten plaatsvinden.
5. Er komt een regel voor de afbouw van niet-gebruikte plafonds.
6. Versobering van regelingen wordt gezien.
7. Voor grote en complexe risico's zal een *second opinion* gevraagd worden aan een onafhankelijke gespecialiseerde partij ten aanzien van de risicobeheersing en premiestelling.
8. Nederland zal nationaal de transparantie van rapportages over risico's vergroten en zal er in Europees verband aandringen op vergelijkbare rapportagemethodes.

Van het garantiekader kan afgeweken worden, mits daar een gemotiveerd kabinetsbesluit aan ten grondslag ligt.

In het komende jaar worden de bestaande regelingen getoetst aan de hand van het nieuwe garantiekader en wordt bepaald in welke gevallen een uitzondering geldt. De resultaten worden gepresenteerd in de begrotingen voor 2015.

- 1) In lijn met de begrotingsregels zullen nieuwe regelingen en aanpassingen in bestaande regelingen getoetst blijven worden en het toetsings-

kader zal onderdeel blijven van de besluitvorming van de ministerraad. Voor garanties en leningen is het «nee, tenzij beleid» van kracht. In het geval dat besloten wordt tot een garantie of lening dient het betreffende vakdepartement in principe een kostendekkende premie te vragen, die een reële weergave vormt van het risico.

- 2) Het uitgangspunt is dat, analoog aan de regeling voor subsidies, voor alle nieuwe regelingen en aanpassingen in bestaande regelingen een horizonbepaling wordt opgenomen. Deze vervaldatum zal niet later liggen dan vijf jaar na inwerkingtreding van de regeling. Er komt een mogelijkheid om de regeling na deze termijn voort te zetten of om op voorhand een langere looptijd te bepalen, mits dit eerst aan het parlement wordt overlegd.

Ook voor bestaande regelingen zal in principe een horizonbepaling worden opgenomen (maximaal vijf jaar).

Wellicht zijn er voor sommige regelingen belangrijke redenen om geen horizonbepaling op te nemen. Daarom zal het kabinet, in lijn met de regel voor subsidies, voor deze regelingen in de eerstkomende begroting (2015) vastleggen dat deze over vijf jaar aflopen, tenzij aangetoond wordt dat een langere looptijd noodzakelijk is of dat een horizonbepaling schadelijk is voor de specifieke regeling.

- 3) Het kabinet zal vanaf nu voor nieuwe regelingen en aanpassingen in bestaande regelingen het toetsingskader altijd naar het parlement sturen.
- 4) Bij nieuwe regelingen en aanpassingen in bestaande regelingen, waardoor het garantieplafond wordt verhoogd of de reële risico's dan wel de benutting toenemen, zal er een versoering van (andere) risicoregelingen moeten plaatsvinden.
- 5) Er komt een regel voor de afbouw van niet-gebruikte plafonds.

Sommige regelingen kennen een hoger plafond dan het daadwerkelijke gebruik en sommige zijn slapend. Soms kunnen er goede redenen zijn voor een hoog plafond, omdat er bijvoorbeeld sprake is van grote fluctuaties in het gebruik van de regeling. Zeker in crisistijd kan dat het geval zijn. Het is nuttig om regelmatig te bezien of plafonds niet kunnen worden verlaagd. Een positief voorbeeld is de Scheepsnieuwbouwregeling waarvoor is afgesproken dat binnen twee jaar het plafond zal worden aangepast als de benutting lager is.

Daarom voert het kabinet de volgende regel in:

In de departementale begrotingen zal ieder jaar aangeven worden hoe het meerjarige gebruik (over de afgelopen 5 jaar) zich verhoudt tot het plafond van de regeling. Indien de afwijking meer dan 10 procent is, zal het plafond neerwaarts worden bijgesteld, tenzij aangetoond wordt dat een hoger plafond gerechtvaardigd is, omdat uit het meerjarige gebruik blijkt dat er sprake is van sterke fluctuaties of het gebruik van de regeling in de toekomst sterk zal toenemen. Slapende regelingen zullen worden stopgezet.

- 6) Versoering van regelingen wordt bezien.

Hiervoor zijn voor sommige regelingen al concrete afspraken gemaakt. Zo wordt de NHG-grens momenteel al in stappen verlaagd, zodat deze grens weer komt te liggen op het niveau van voor de crisis. Voor

aflopende regelingen is versoering niet van toepassing. Voor internationale regelingen is het niet mogelijk om eenzijdig de regeling te versoeren, maar departementen zullen wel tijdens de evaluatiemomenten van tijdelijke regelingen deze kritisch op nut en noodzaak blijven bezien.

Voor de overige regelingen, zoals aangeven in tabel 2, zijn versoeringen in principe mogelijk. Zo blijkt dat er voor veel regelingen geen premie in rekening wordt gebracht bij de eindgebruiker. Ook krijgt de overheid op dit moment geen enkele vergoeding voor de achterborgstelling aan de drie waarborgfondsen (NHG, WSW, WFZ). En ook doen we soms meer dan internationaal is afgesproken (zoals bij de verzekering tegen kernongevallen, WAKO).

Om die reden heeft het kabinet afgesproken om het komende jaar in kaart te brengen of en, zo ja, hoe bestaande regelingen substantieel versoerd kunnen worden. Daarnaast zal in de toekomst regelmatig, en in ieder geval bij eventuele verlenging van de horizonbepaling de risicopremie worden geactualiseerd. In de volgende paragraaf zal de reikwijdte hiervan nader worden toegelicht.

- 7) Bij grote en complexe risico's zal een *second opinion* gevraagd worden aan een onafhankelijke gespecialiseerde partij ten aanzien van de premiestelling.
- 8) Om de transparantie en de kennis over de risico's van individuele regelingen te vergroten zal er vanaf 2015 er in de departementale begrotingen een aparte paragraaf worden opgenomen, waarin de garanties en achterborgstellingen beschreven zullen worden. Ook zal het kabinet de toelichting bij het garantieoverzicht van de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag Rijk verbeteren. Tot slot zal het kabinet in Europa aandringen op een transparantere presentatie van garanties en risicoregelingen, en het kabinet zal beleid blijven voeren om impliciete risico's te verminderen.

Reikwijdte garantiekader

Het garantiekader wordt toegepast op alle nieuw te introduceren regelingen of de beleidsmatige aanpassingen van bestaande regelingen en voor alle bestaande regelingen. Zo blijft het «nee-tenzij»-beleid van kracht voor alle nieuwe regelingen en aanpassingen in bestaande regelingen. Een aantal elementen van het garantiekader is echter niet toepasbaar op alle risicoregelingen. Dit betreft met name de tijdelijkheid, de versoering van regelingen en de afbouw van niet-gebruikte plafonds.

Zoals blijkt uit onderstaande tabel stonden per eind 2012 de volgende bedragen uit: 258 miljard aan garanties, 250 miljard aan achterborgstellingen en 76 miljard aan leningen en financiële interventies.

Tabel 1 Risicoregelingen (in miljarden euro's)

Instrument	2012
Garanties	258
<i>w.v. Aflopend</i>	120,6
<i>w.v. Europa (niet aflopend)</i>	37,9
<i>w.v. Internationale instellingen</i>	62,4
<i>w.v. Nationaal beleidsmatig (niet aflopend)</i>	37,0
Achterborgstellingen	250,4
Leningen en financiële interventies	76,1
<i>w.v. Aflopend</i>	56,3
<i>w.v. Beleidsmatig (niet aflopend)</i>	19,8

Sommige regelingen zijn tijdelijk en hebben dus in feite al een horizonbepaling. Het gaat om ruim 120 miljard euro van de 258 miljard euro aan uitstaande garanties (ca. 47 procent van het totaal aan garanties). De grootste aflopende regelingen zijn het tijdelijke Europese noodfonds EFSF en de garantieregeling voor interbancaire leningen. Het EFSF zal vanaf juli 2013 geen nieuwe leningen meer aangaan, maar blijft wel bestaan totdat de laatste lening is terugbetaald. Het garantieplafond van het EFSF wordt in 2013 nagenoeg gehalveerd. In 2014 zal ook de garantieregeling voor interbancaire leningen aflopen. Daarnaast heeft de overheid naar aanleiding van de crisis moeten interveniëren in de financiële sector en heeft de overheid bilaterale leningen verstrekt aan andere Europese landen. In principe zijn al deze regelingen aflopend, op de kapitaalstorting in het permanente Europese noodfonds ESM na (35 miljard euro) en de betalingsbalansfaciliteit van de EU (2,4 miljard euro). De ruim 56 miljard euro aan uitstaande crisisgerelateerde leningen en interventies loopt dus bijna volledig af, hoewel dit proces nog tientallen jaren kan duren.

Niet voor alle risicoregelingen kan er een horizonbepaling worden opgenomen of versoering plaatsvinden. Een voorbeeld zijn de garanties aan internationale instellingen. Het gaat hier in totaal om ca. 62 miljard euro (ruim 24 procent van het totaal aan garanties). De bijdrage aan deze instellingen in de vorm van garanties is in de meeste gevallen voor onbepaalde tijd. Een horizonbepaling raakt dan onmiddellijk het bestaansrecht van deze instellingen. Naast deze permanente garanties die de kapitaalsbasis vormen van internationale instellingen is er in een aantal gevallen echter sprake van een tijdelijke uitbreiding van middelen vanwege de crisis. Dit geldt bijvoorbeeld voor de bilaterale lening van bijna 14 miljard euro die in 2011 is verstrekt aan het IMF. Deze lening heeft een tijdelijk karakter van maximaal 4 jaar en waarbij de lening in 10 jaar tijd volledig moet zijn terugbetaald. Het kabinet zal zich in internationale overleggen inzetten om, zodra dat mogelijk is, dergelijke tijdelijke regelingen zo veel mogelijk af te bouwen richting het niveau van voor de crisis.

De overige regelingen zijn niet-aflopend en komen niet voort uit internationale verplichtingen. Op het terrein van garanties gaat het om bijna 37 miljard euro aan regelingen, bij de achterborgstellingen om ruim 250 miljard euro en bij de leningen om ca. 20 miljard euro. Tabel 2 geeft een overzicht van deze regelingen, die mogelijk in aanmerking kunnen komen voor een horizonbepaling en/of versoering. Het opnemen van een horizonbepaling voor een regeling heeft overigens geen gevolgen voor al afgegeven garanties. Deze kunnen niet tussentijds worden beëindigd. Het kan voorkomen dat na het beëindigen van een regeling garanties nog doorlopen.

Tabel 2 Niet-aflopende niet-internationale garanties, achterborgstellingen en leningen

Uitstaand risico in 2012 (in miljoenen euro)	
Justitie	
Faillissementscuratoren dienst JUSTIS	14
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	
Achterborgovereenkomst NRF	199
Indemniteitsregeling	294
Financiën	
Garantie en vrijwaring inzake verkoop van deelnemingen	968
Terrorismeschades (NHT)	50
WAKO (kernongevallen)	14.023
Regeling Investerings	174
Exportkredietverzekering	17.424
Garantie procesrisico's	1
Waarborgfonds motorverkeer	3
Garantie Stichting Waarborgfonds Motorverkeer	0
DNB kredietverlening BIS	0
Infrastructuur en Milieu	
Regeling Bijzondere Financiering (Bodemsanering)	1
Economische Zaken	
Scheepsnieuwbouw garantieregeling	0
Borgstelling MKB (BMKB)	2.449
Garantie ondernemingsfinanciering (GO)	841
Groeifinancieringsfaciliteit	71
Microkredieten	13
Garantie voor investeringen & werkkapitaal landbouwondernemingen	439
Regeling garantstelling visserij	0
Geothermie	32
Totaal garanties (niet-aflopend en niet-internationaal)	36.995
Achterborgstellingen	
Waarborgfonds Zorg (WFZ)	8.900
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	88.000
Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW)	149.000
Totaal achterborgstellingen	245.900
Leningen	
Studiefinanciering	19.800
Totaal leningen (niet-aflopend)	19.800

Tot slot

Het is belangrijk om te benadrukken dat de CRR ook duidelijk laat zien dat er veel verschillen zijn tussen regelingen en dat het vaak onwaarschijnlijk is dat het maximale risico zich zal materialiseren omdat er bijvoorbeeld sprake is van een substantieel onderpand. De bedragen waarmee risicoregelingen gepaard gaan, zijn dan ook niet één op één op te tellen. Het is ook niet zo dat risicoregelingen per definitie slecht zijn. Terughoudendheid is echter wel geboden, omdat risicoregelingen niet per sé ieder jaar tot uitgaven leiden en daardoor niet automatisch beheerst worden door het uitgavenplafond.

Met bovenstaande strategie streeft het kabinet naar betere beheersbaarheid van de risico's voor de rijksoverheid. Het totaal aan garanties zal worden verminderd en afdoende risicopremies zullen worden gevraagd.

Ik hoop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem