

TOETSINGSKADER RISICOREGELINGEN RIJKSOVERHEID

Conform het beleidskader risicoregelingen (dat onderdeel uitmaakt van de begrotingsregels 2018-2021) vindt besluitvorming over een nieuwe risicoregeling (garantie, lening en achterborgstelling) en/of aanpassing van een bestaande risicoregeling plaats aan de hand van het «Toetsingskader Risicoregelingen». Na besluitvorming in de ministerraad wordt het toetsingskader verstuurd aan het parlement.

Probleemstelling en rol van de overheid

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?

In 2009 heeft de Europese Commissie (EC) vanuit het 9de Europees Ontwikkelingsfonds (2000 – 2007) subsidies verleend aan de Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (SONA) voor onder meer de uitvoering van het riolerings- en waterzuiveringsprogramma (hierna RZWI) op Bonaire. Na eerdere afrekening bestaat het voorschot van deze subsidie nog uit een bedrag van €17,9 miljoen. 89.55% van het project is afgerond, waardoor een bedrag openstaat van €1.876 mln. Voornoemd project is gestart ter bescherming van de koraalriffen Bonaire, omdat voorheen het rioolwater rechtsreeks de grond in liep, waardoor het vervuilde water uiteindelijk uitvloeide in open zee. Dit had een negatieve impact op het lokaal aanwezige koraal, waar Bonaire van afhankelijk is vanwege het (duik)toerisme. Het project omvat de constructie, installatie en ingebruikname van een afvalwaterzuiveringsinstallatie en een irrigatiesysteem ten behoeve van de zuidelijke kustzone van Bonaire, vanaf Hato tot en met Belnem. De overeenkomst met de EC vereist directievoering en toezicht op de bouw van de rioolleiding, zes rioolgemaal, een (hoofd)rioolgemaal en een afvalwaterzuiveringsinstallatie.

SONA is opgericht met het doel de ontwikkelingssamenwerkingsgelden die door 'donoren' worden verstrekt te beheren. SONA maakte daarbij gebruik van een uitvoeringsorganisatie, USONA. Deze heeft ook de uitvoering op zich genomen van de RWZI op Bonaire, die mede vanuit het Europees Ontwikkelingsfonds gefinancierd wordt.

De beoogde uitvoerder (SONA) voldeed niet volledig aan de door de EC gestelde eisen voor een onafhankelijke uitvoeringsorganisatie (six pillar assessment – waar USONA aan vier van de zes voldeed). In de overeenkomst tussen SONA en de EC (het zogeheten Delegation Agreement) is opgenomen dat SONA een financiële garantie moet verstrekken van een goedgekeurde financiële instelling. Deze garantie kan vervangen worden door een zogenaamde 'comfort letter' van de Nederlandse regering. De overeenkomst bepaalt dat de garantie moet zien op (herstel van) het volledige bedrag dat SONA verschuldigd is aan de EC. De garantie moet geldig zijn tot de dag dat het finale rapport van SONA is goedgekeurd. Dat is tot op heden niet gebeurd.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft bij de start van het project per brief de gevraagde comfort letter afgegeven. De garantie beperkt zich tot de door de EC daadwerkelijk beschikbaar gestelde middelen voor de RZWI. In deze brief (van 6 januari 2009) is gesteld dat de garantie vervalt binnen 30 dagen na goedkeuring van het eindrapport, of binnen 45 dagen nadat het eindrapport is aangeboden aan de EC dan wel op 31 december 2014, de einddatum van de Financial Agreement. De einddatum van 31 december 2014 werd niet gehaald. Om alsnog de afronding van het project te faciliteren werd de Nederlandse garantstelling op 30 juni 2015 verlengd voor een periode van twee jaar (tot 30 juni 2017).

De EC deed voor de einddatum een verzoek om de garantie nogmaals te verlengen voor de resterende looptijd van het project. Uitstel van het project had te maken met de arbitrageprocedure tussen SONA en de aannemer van het project, MNO Vervat, die sinds 2016 loopt en voortduurt. Daarom werd de garantstelling nogmaals verlengd tot 30 juni 2019.

Inmiddels is zicht op beslechting van het geschil middels de vaststellingsovereenkomst (zie verder 5c) en daarmee de afronding van het project. Dit zou echter niet plaatsvinden vóór het einde van de looptijd van de comfort letter. De EC heeft daarom nogmaals gevraagd om een verlenging van de comfort letter. Hiermee wordt gezorgd dat de EC niet overgaat tot terugvordering van de verstrekte subsidie (ter grootte van € 17,9 mln.) bij in eerste instantie SONA en in tweede instantie de Staat der Nederlanden.

De arbitrageprocedure volgt uit een geschil tussen MNO Vervat en SONA over de (ondeugdelijke) oplevering van de RWZI en de daarbij komende contractuele verantwoordelijkheden en de financiële afhandeling. SONA stelt dat er ongewenste bouwdefecten zijn opgetreden, waardoor de RWZI niet op volle capaciteit kan draaien. Dit wordt door de aannemer, MNO Vervat, betwist. Bovendien claimt de aannemer meerwerk en verdragingskosten. Uit onderzoek (uitgevoerd door een extern bureau, Dorsch) is gebleken dat de RWZI inderdaad niet naar behoren is opgeleverd.

Het ministerie van BZK heeft de door de EC erkende project supervisor verzocht om een evaluatie van de projectonderdelen die inmiddels zijn afgerond. Hieruit blijkt dat de algehele voortgang van het project 89.55% bedraagt. Hoewel het project grotendeels is afgerond maar officieel nog loopt tot het finale rapport is opgemaakt, verzoekt de Europese Commissie verlenging van de huidige garantstelling voor een bedrag van € 1,876 mln. (restrisiko, 10,45% van € 17.9 mln.)

2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

Het project, te weten de aanleg van een rioleringssysteem op Bonaire, omvat een Rijkstaak in Caribisch Nederland en wordt vanuit het ministerie van Infrastructuur en Milieu gecoördineerd. Vanwege de Koninkrijksaangelegenheden ligt de verantwoordelijkheid voor de garantie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bonaire is als Openbaar Lichaam staatkundig onderdeel van Nederland (lidstaat). De EC spreekt de lidstaat hierop aan. Zonder een Nederlandse garantstelling zou de Europese Unie de gewenste subsidie niet hebben verleend.

3. Is het voorstel voor de risicoregeling
 - a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of
 - b) het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.

De verlenging van de comfort letter maakt dat het project alsnog afgerond kan gaan worden met de middelen die daarvoor beschikbaar zijn en dat de EC niet over gaat tot terugvordering van de subsidie, ter grootte van de comfort letter. Het is daarmee het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten. Middelen hoeven op dit moment niet te worden uitgegeven. De comfort letter van de Staat der Nederlanden staat garant voor afronding van het project en is voor de EC voldoende vertrouwenwekkend.

De minister van IenW heeft een intentieverklaring ondertekend waarin door alle partijen (IenW, BZK en OLB) is toegezegd financieel bij te dragen om de laatste fase van het project te realiseren. Daarvoor reserveren de partijen elk maximaal 1 miljoen euro.

4. Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?

N.v.t.

Risico's en risicobeheersing

5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:

a) Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?

De oorspronkelijke garantie omvatte de door de Europese Commissie beschikbaar gestelde middelen voor het Bonaire riolerings- en waterzuiveringsprogramma (€ 19,6 mln.).

Onderstaand een overzicht van het resterende risico.

De resterende garantie, en daarmee het maximale risico, bedraagt € 1,876 mln.

Voor het RZWI geldt evenwel dat het ministerie van BZK aan de door de Europese Commissie erkende projectsupervisor, SONA, heeft verzocht om een verklaring waarin het deel van het project wordt beschreven dat reeds naar behoren is opgeleverd. Deze is in 2017 opgemaakt en ontvangen en hieruit blijkt dat de algehele voortgang van het project 89,55% bedraagt. De bepalingen van de Delegation Agreement geven ruimte om het bedrag proportioneel te verminderen met het bedrag dat door de Europese Commissie daadwerkelijk is uitgekeerd en goedgekeurd. Die goedkeuring wordt gebaseerd op de jaarlijkse audit report, het jaarlijkse implementatie rapport en eventueel op verzoek van de uitvoerende instantie (SONA) aan de hand van goedgekeurde uitgaven. Dat betekent dat een realistischer raming van het restrisico op het RZWI-project € 1.876 mln. bedraagt (10,45% van € 17,9 mln.).

b) Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?

Het risico bedraagt op dit moment maximaal €1.876 mln. Tevens is zicht op een schikking van de zaak en afronding van het project. Zonder de garantie kan de EC overgaan tot terugvordering van het gehele beschikbaar gestelde subsidiebedrag. Dan zal de rioolwaterzuiveringsinstallatie op Bonaire nog steeds niet volledig functioneren, waar Nederland op wordt aangesproken. Het verwachte rendement weegt daarmee op tegen het risico.

c) Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

BZK wil afronden. Daartoe is eind 2018 een nieuwe poging ondernomen, samen met IenW en het OLB, om de arbitrage uit de impasse te trekken en tot afronding van het project te komen. Hiervoor hebben IenW, BZK en het Openbaar Lichaam Bonaire (OLB) elk maximaal € 1,0 mln. beschikbaar gesteld. OLB zal dit financieren uit het overschot 2018 en de algemene reserve, IenW en BZK hebben het op de begroting gereserveerd. Met behulp van deze middelen is SONA in staat een vaststellingsovereenkomst te maken met MNO Vervat om de resterende werkzaamheden te bepalen en de arbitrage te stoppen. Wanneer deze vaststellingsovereenkomst getekend is, kunnen de werkzaamheden worden afgerond. Zodra dit gebeurd is en het project is afgerond, zal de EC een finaal rapport afgeven en komt de garantie te vervallen.

6. Welke risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettaire verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?

Het ministerie van BZK heeft in 2015 samen met het toenmalig ministerie van IenM, SONA en MNO Vervat een poging ondernomen om te komen tot een aimabele oplossing. Dit heeft niet geleid tot een resultaat. Strikt genomen zijn BZK en IenW geen directe partij bij het geschil, hetgeen de mogelijkheden voor interventie aanzienlijk doet afnemen. Wel wil BZK graag afronden (zie hierboven). Vanuit het ministerie van BZK wordt continu contact gehouden met de Europese Commissie. Als gevolg van de Nederlandse intensieve inspanningen voor het

verstrekken van de garantstelling, is aanspraak daarop door de Europese Commissie tot op heden achterwege gebleven.

7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen van Rijk?

N.v.t.

Vormgeving

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premiekostendekkend en marktconform. Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt het door het vakdepartementspecifiek ingezet?

Er wordt een bedrag van €1,876 mln. voorgesteld als garantstelling.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

N.v.t.

10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?

Voorgesteld wordt om de bestaande risicoregeling die op 30 juni 2019 afloopt, met 3 jaar te verlengen vanaf 1 juli 2019. De geldigheid van 3 jaar geeft voldoende tijd om de vaststellingsovereenkomst af te ronden en de afrondende bouwwerkzaamheden en het finale rapport op te leveren. De garantie vervalt zodra het finale rapport is opgeleverd. De intentie is om voor de zomer de vaststellingsovereenkomst rond te hebben. De geschatte termijn voor constructie bedraagt 32 weken.

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

BZK zal de risicoregeling opnemen in begrotingshoofdstuk IV Koninkrijksrelaties. Het onderhavige verzoek tot verlenging van de huidige garantstelling brengt geen aanvullende kosten met zich mee. Wel hebben BZK, IenW en OLB gezamenlijk toegezegd bij te dragen aan de kosten die de vaststellingsovereenkomst met zich meebrengt om het project nu goed af te ronden. Hiervoor is bij alle drie de partijen € 1,0 mln. gereserveerd.

12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

De garantstelling komt te vervallen op het moment van 'goedkeuring' door de Europese Commissie van het zogeheten 'final report' dat door SONA wordt opgesteld of bij het aanbreken van de eventueel opgenomen einddatum. Het is gebruikelijk dat de EC in haar correspondentie met SONA, kopie verleent aan het ministerie van BZK. Daarnaast zal SONA het finale rapport eveneens aan BZK doen toekomen.

Het overgrote gedeelte van de RWZI is afgerond: het vacuümsysteem werkt en de rioolwaterzuiveringsinstallatie zelf ook. Hetgeen afgerond moet worden is de irrigatieleiding die het gezuiverde rioolwater terugstuurt naar de hotels die het kunnen afnemen ten behoeve van irrigatie van de gazons. De druk die de leiding aankan, is niet hoog genoeg. Daarom moet deze vervangen worden. Daarnaast moeten herstelwerkzaamheden aan het pompstation plaatsvinden en zijn er een aantal kleine werkzaamheden. Zodra die afgerond zijn, is het project klaar.

BZK heeft een aantal jaar geleden een bijdrage verstrekt van €1,5 miljoen aan SONA ten behoeve van de RWZI. Dit voorschot is gebruikt voor de herstelwerkzaamheden die

noodzakelijk en prangend waren. De verantwoording van deze middelen zal plaatsvinden wanneer de nieuwe middelen van maximaal €1,0 mln. ook verantwoord worden.