



Ministerie van Financiën

Risicoregelingen in beeld

Rapport van de Commissie Risicoregelingen

Risicoregelingen > achterborgstelling
beheersingsinstrument voor
risicoregelingen | Risicobeleid van
het Rijk > Doelmatigheid van de
regeling | Governance > rapporteren
Commissie Risicoregelingen | nul-
meting > bevindingen > garanties >
Maatregelen | Systemrisico's |
Inzicht | Risico's overheidsfinanciën

Risicoregelingen in beeld

Rapport van de Commissie Risicoregelingen

September 2013

Leden Commissie Risicoregelingen

Voorzitter: Peter van den Berg (ministerie van Financiën)
Lid: Jan Derk Brillman (ministerie van Financiën)
Adviserend lid: Willem Heeringa (De Nederlandsche Bank)
Secretariaat: Heleen Hofmans en Clement van de Coevering (ministerie van Financiën)

Inlichtingen

Directie Algemene Financiële en Economische Politiek
drs. C.R. van de Coevering
T 070-3427547
c.r.coevering@minfin.nl

Directie Begrotingszaken
drs. B. Albayrak
T 070-3428101
b.albayrak@minfin.nl

Inhoud

1	Samenvatting	4
2	Inleiding	10
3	Het beleid ten aanzien van risicoregelingen	18
4	Wat zijn de bevindingen per regeling?	21
5	Belangrijkste bevindingen	38
6	Aanbevelingen	41
Bijlage	Overzicht garanties per ministerie	44

Er kunnen goede redenen zijn om via risicoregelingen beleid te ondersteunen. Tegelijkertijd is het van belang om kritisch naar deze regelingen te kijken. Beleidsinstrumenten, zoals subsidies, die tot directe uitgaven leiden, zijn duidelijk zichtbaar in de begroting en worden beheerst via het jaarlijkse maximum dat vastgesteld is voor uitgaven, het zogenoemde uitgavenplafond. Door hun voorwaardelijke karakter leiden risicoregelingen niet per definitie tot extra uitgaven en kunnen daardoor niet via het uitgavenplafond beheerst worden. Om die reden is een ander beheersingsinstrument nodig en daarom geldt ten aanzien van risicoregelingen het ‘nee, tenzij’-beleid dat vastgelegd is in de begrotingsregels.

De toename in de risico's voor de overheidsfinanciën en de noodzaak voor een beheersingsinstrument voor risicoregelingen zijn aanleiding geweest om het risicobeleid van het Rijk aan te scherpen. Op basis van de begrotingsregel 25 dienen voorstellen voor nieuwe risicoregelingen beoordeeld te worden aan de hand van een toetsingskader. Het toetsingskader gaat onder andere in op de doelmatigheid van de regeling, de premiestelling en de manier waarop de risico's worden beheerst (de zogenoemde *governance*). De beoordeling aan de hand van het toetsingskader is onderdeel van de besluitvorming in de Ministerraad, in principe tijdens het zogenoemde hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar. Hiermee wordt beoogd een integrale afweging tussen de verschillende beleidsinstrumenten mogelijk te maken.

Daarnaast is besloten om de Commissie Risicoregelingen (CRR) op te richten. De CRR is een ambtelijke commissie die als doel heeft om de risicoregelingen van het Rijk door te lichten die bij de start van het vorige kabinet al bestonden. De CRR heeft de bestaande risicoregelingen getoetst en heeft dus als ware een ‘nulmeting’ uitgevoerd. De CRR rapporteert op basis van door de departementen aangeleverde informatie.

1.1 Achtergrond

De afgelopen jaren is het aantal risicoregelingen sterk toegenomen.

Door de financiële crisis heeft het Rijk vanaf 2008 maatregelen moeten nemen, omdat de economische risico's zo groot waren dat de overheid – nationaal en internationaal – de enige partij was die kon ingrijpen. Veel van deze maatregelen kennen de vorm van een garantie, en mede hierdoor is het bedrag waarvoor de overheid garant staat sterk toegenomen, namelijk van bijna 64 miljard euro eind 2008 naar 258 miljard euro eind 2012.

Echter, niet alle garanties zijn crisisgerelateerd. Het garantie-instrument is vanouds een regulier beleidsinstrument op een aantal begrotingen, zoals Financiën, Economische Zaken (EZ), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Onderwijs, Cultuur, en Wetenschap (OCW). Ook vóór de financiële crisis kende het Rijk daardoor al een aantal omvangrijke garantieregelingen.

Naast directe garanties verleent het Rijk ook indirecte garanties via zogeheten achterborgstellingen. Ook deze zijn qua omvang sterk toegenomen, namelijk van bijna 178 miljard euro eind 2008 naar ruim 250 miljard euro eind 2012. De belangrijkste reden voor deze toename is het uitbreiden van de Nationale Hypotheekgarantie (NHG) geweest, met als doel het stimuleren van de woningmarkt.

Tevens loopt het Rijk risico via financiële interventies en leningen. De overheid heeft de afgelopen jaren steun moeten verlenen aan de Nederlandse financiële sector, onder andere in de vorm van leningen en heeft bilaterale leningen verstrekt aan een aantal Europese landen, zoals Griekenland. Ook het risico dat de overheid loopt via leningen en financiële interventies is de afgelopen jaren dus sterk toegenomen. Echter, ook leningen zijn niet altijd crisisgerelateerd;

zo is het leningenstelsel van de studiefinanciering veruit de grootste regeling (ongeveer 20 miljard euro, waarvan circa 9 miljard euro aan voorwaardelijke leningen die omgezet zullen worden in een gift bij het behalen van het diploma).

De toename in risicoregelingen is een reden geweest voor de Algemene Rekenkamer om het kabinet te adviseren om meer inzicht te geven in risico's voor de overheidsfinanciën en een strategie te ontwikkelen om de overheidsgaranties af te bouwen.¹ Mede naar aanleiding van dit advies van de Rekenkamer geeft het kabinet twee keer per jaar, namelijk in de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag Rijk, als onderdeel van een integrale risicoanalyse een overzicht van de ontwikkeling van de risicoregelingen en de beheersing hiervan.

Ook in andere landen is het aantal risicoregelingen door de crisis sterk toegenomen, al blijkt dat niet altijd direct uit de begroting.

Veel risicoregelingen komen voort uit internationale afspraken. Aan sommige risico's staan landen wereldwijd bloot, zoals aan de risico's via het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank. Sommige risico's zijn specifiek voor eurolanden, zoals de risico's die landen lopen via de Europese noodfondsen EFSF en ESM. Landen blijken deze garanties heel verschillend te verwerken in hun begrotingen. Nederland neemt de garanties op een behoedzame manier op in de begroting, waardoor de risico's voor de Nederlandse overheidsfinanciën relatief groot lijken ten opzichte van andere landen. Zo is tot nu toe minder dan de helft van het plafond van het tijdelijke Europese noodfonds EFSF gebruikt, maar is wel het maximumbedrag waarvoor Nederland garant kan staan in de begroting opgenomen.²

Er bestaan ook impliciete risico's voor de overheidsfinanciën.

Naast expliciete risico's, zoals garanties, achterborgstellingen en leningen, zijn er impliciete risico's, zoals beschreven is in de integrale risicoanalyse van het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de Miljoenennota. De huidige financiële crisis heeft laten zien dat deze impliciete risico's zich ineens kunnen materialiseren. De toename van risico's, vaak in de vorm van risicoregelingen, kan tot hoge kosten leiden voor de overheid.

1.2 Belangrijkste bevindingen

Er zijn grote verschillen tussen risicoregelingen, zowel qua risico als qua risicobeheersing.

Voor sommige regelingen is de kans op schades zeer beperkt, maar als deze schades zich voordoen dan hebben ze waarschijnlijk grote budgettaire gevolgen, zoals de regeling die het Rijk verplicht om (een deel van) de schade voor rekening te nemen in het geval van een kernongeval (WAKO). Voor andere regelingen is de kans op schade relatief groot, maar hebben deze schades beperkte budgettaire gevolgen, zoals de regeling die het Rijk verplicht de schade te betalen als midden- en kleinbedrijven hun lening met overheidsgarantie niet kunnen terugbetalen aan de bank (BMKB). Daarnaast zijn er regelingen waarbij er sprake is van onderpand, zoals de Nationale Hypotheekgarantie (NHG) - afgegeven door het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) - en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Bij andere regelingen, zoals de export kredietverzekeringen (EKV), blijkt substantiële recuperatie vaak in een later stadium mogelijk, waardoor de schades uiteindelijk lager uitvallen dan de initiële schades. Risicoregelingen zijn dan ook erg divers en daardoor is het lastig om ze één-op-één te vergelijken of bij elkaar op te tellen. Naast de uitstaande bedragen is er dus ook andere relevante informatie nodig om het daadwerkelijke risico goed in te kunnen schatten.

Ook de manieren waarop de risico's worden beheerst, zullen door de grote verschillen tussen risicoregelingen niet uniform kunnen zijn. Sommige regelingen kennen sterk gecorreleerde risico's (de eventuele schades komen in dat geval vaak op hetzelfde moment) en dan is risicomanagement gericht op de hele portefeuille extra van belang.

¹ Algemene Rekenkamer, 'Risico's voor de overheidsfinanciën, inzicht en beheersing' (21 juni 2012).

² Het EFSF mag vanaf 1 juli 2013 geen nieuwe leningen meer verstrekken. Daardoor wordt het garantiaplafond in de begroting verlaagd naar 49,6 miljard euro.

Garanties worden onterecht vaak gezien als gratis.

Departementen kiezen in een aantal gevallen voor een garantie (in plaats van bijvoorbeeld een subsidie), omdat dit niet direct gepaard gaat met een kasstroom of omdat hiermee een veel grotere regeling te bewerkstelligen is. Echter, garanties gaan gepaard met risico en kunnen daarmee op termijn veel grotere budgettaire gevolgen hebben dan bijvoorbeeld een subsidie. Ook het met een garantie bewerkstelligen van een grotere regeling, zogenoemde *leverage*, is niet gratis; bij meer *leverage* zijn de mogelijke kosten voor het Rijk ook hoger. Een ander kanaal waarlangs garanties kunnen leiden tot kosten is via een lagere kredietwaardigheid die zich vertaalt in een hogere rente op staatsobligaties. Financiële partijen kijken namelijk voor het bepalen van de kredietwaardigheid van het Rijk niet alleen naar het tekort en de schuld, maar bijvoorbeeld ook naar de risico's voor de overheidsfinanciën.

Vaak geen empirische onderbouwing nut en noodzaak.

Departementen onderbouwen de noodzaak voor risicoregelingen vaak met 'anekdotisch' bewijs. Een onderbouwing met degelijk (empirisch) onderzoek is vaak niet beschikbaar. Overigens doet dit probleem zich niet alleen voor bij risicoregelingen, maar ook bij andere overheidsuitgaven.

Een andere vormgeving dan een garantie is soms mogelijk.

Subsidies kunnen een alternatief zijn voor garantieregelingen. Veel risicoregelingen willen bewerkstelligen dat een bepaalde doelgroep (bijvoorbeeld ondernemers, exporteurs, musea etc.) een lagere rente moet betalen voor leningen bij een bank of een lagere premie voor verzekeringen bij een verzekeraar. Een aantal van deze regelingen zou ook als een subsidie kunnen worden vormgegeven. Anders dan bij een garantie of een achterborgstelling blijven daarmee de prikkels tot beheersing van risico's (volledig) liggen bij de (financiële) partijen die hiertoe het best geëquipeerd zijn, wat maatschappelijk gezien optimaal is. Vaak kiezen ministeries hier niet voor onder verwijzing naar de lagere kasstroom of de mogelijkheid van een grotere regeling. Zeker in tijden van budgettaire krapte en knellende uitgavenkaders kan het voor departementen (op korte termijn) aantrekkelijk zijn om te kiezen voor een garantie-instrument in plaats van een subsidie.

Er wordt zelden een kostendekkende premie gevraagd aan de eindgebruiker van de regeling en soms ontvangt de overheid zelfs geen enkele vergoeding voor het gelopen risico.

Het blijkt dat departementen verschillende definities van kostendekkendheid hanteren. Soms wordt gedacht dat de premie die de overheid moet rekenen kostendekkend is wanneer de netto schade (dus na recuperatie) en de uitvoeringskosten door de premie gedekt worden. Deze manier van schadedekkendheid dekt echter niet de opslag voor het gelopen risico. Mensen zijn namelijk risico-avers. Wanneer burgers zelf de beslissing moeten nemen of zij een risico op zich nemen, verlangen zij daarom naast de schadedekkende premie ook een opslag voor het gelopen risico. Wanneer de overheid namens deze burgers een risico aangaat, dan zou het deze risico-aversie ook mee moeten wegen.

Het blijkt echter dat er zelden een kostendekkende premie in rekening wordt gebracht bij de eindgebruiker. Soms ontvangt de overheid zelfs geen enkele vergoeding. Departementen zien het vragen van premies soms als tegenstrijdig met de beleidsdoelstelling om bepaalde groepen en/of activiteiten te ondersteunen. Hierdoor kunnen de risico's door de tijd oplopen zonder dat hier een vergoeding voor de overheid tegenover staat.

Bij internationale garanties wordt vaak wel een premie gevraagd aan de eindgebruiker, maar blijft deze binnen de internationale organisatie. Zo betalen landen die een Wereldbanklening krijgen ieder jaar rente, maar deze rente is niet zichtbaar op de Nederlandse begroting omdat de premies ten goede komen aan de reserves van de Wereldbank. Dergelijke premies komen dus slechts indirect bij Nederland terecht via het Nederlandse aandeelhouderschap in deze internationale organisaties.

Vaak komen schades alleen voor in uitzonderlijke omstandigheden en daardoor zijn ze lastig op voorhand te kwantificeren.

De CRR heeft zich bij de beoordeling van premies en de achterliggende risico's gebaseerd op door de departementen aangeleverde documentatie. Gezien de complexiteit van de materie was het voor de CRR soms lastig te bepalen hoe realistisch de inschatting van de verschillende risico's is en dus ook of de gevraagde premies kostendekkend zijn.

Voor veel risicoregelingen wordt geen begrotingsreserve aangehouden.

Begrotingsregel 25 geeft aan dat voor nieuwe regelingen departementen een begrotingsreserve dienen aan te houden. Veel bestaande regelingen kennen geen begrotingsreserve en voor het gelopen risico is dan ook vaak vooraf geen dekking binnen de departementale begroting geregeld. Risico's zijn mede daarom vaak niet of nauwelijks te dekken binnen de departementale begroting. Een positieve uitzondering is het ministerie van Economische Zaken, die voor veel risicoregelingen al wel een begrotingsreserve aanhoudt; dit is overigens ook wel nodig, omdat sommige regelingen van het ministerie van Economische Zaken verlieslatend zijn en het departement dus ieder jaar deze schades binnen de begroting moet dekken.

Voor garanties voor internationale instellingen en achterborgstellingen geldt dat binnen de betreffende organisaties al vaak een buffer aan wordt gehouden. In die gevallen is een begrotingsreserve op de departementale begroting minder noodzakelijk.

Een aandachtspunt is dat ontvangen premies op korte termijn goed zichtbaar zijn, maar de extra risico's veel minder.

Veel risicoregelingen zijn sinds 2008 uitgebreid naar aanleiding van de financiële crisis. Daardoor brengen sommige van deze regelingen momenteel veel extra premie op, maar nemen tegelijkertijd de risico's ook substantieel toe, zoals bij de Nationale Hypotheekgarantie. Deze extra premieontvangsten compenseren vooralsnog de toename in schades, hetgeen ten onrechte de indruk kan wekken dat de regeling winstgevend is.

De ervaringen van de CRR met het toetsingskader zijn positief.

De CRR wil naar aanleiding van een verzoek van de Tweede Kamer ook haar ervaringen met het toetsingskader en begrotingsregel 25 delen.³ De ervaringen van de CRR met het toetsingskader als hulpmiddel zijn positief, omdat het de departementen dwingt om op belangrijke vragen op een gestructureerde manier concrete antwoorden te formuleren. Het toetsingskader benoemt de relevante vragen en aspecten die bij een beslissing in ogenschouw moeten worden genomen. De uiteindelijke beslissing blijft echter een politieke afweging en het toetsingskader zal dus nooit tot een digitale 'ja/nee-beslissing' kunnen leiden.

1.3 Aanbevelingen

1 Breng crisisgerelateerde risicoregelingen terug zodra dat mogelijk is en blijf beleid voeren om impliciete risico's te verminderen.

Het is belangrijk dat het beleid wordt voortgezet waarmee impliciete risico's worden vermindert. De afgelopen jaren is namelijk duidelijk gebleken dat het 'nee, tenzij'-beleid een snelle oploop van garanties en andere risicoregelingen in crisistijd niet kan voorkomen, vooral als er grote impliciete risico's bestaan.

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.

In de onlangs aangescherpte Europese begrotingsregels zijn ook de eisen aan de statistieken op het terrein van garanties aangescherpt. Echter, uit de recente Stabiliteits- en Convergence-

³ Verzoek van de Tweede Kamer aan de minister van Financiën tijdens het debat over een garantie aan De Nederlandsche Bank op 27 februari 2013.

programma's blijkt dat landen nog steeds heel verschillende rapportagemethodes gebruiken voor garanties, waardoor de cijfers niet vergelijkbaar zijn. Gezien het grote belang van transparantie over de staat van de overheidsfinanciën in de verschillende eurolanden zou in Europa zo snel mogelijk gestreefd moeten worden naar eenduidige definities en behandeling van garanties in de begroting.

Het geven van meer toelichting in het garantieoverzicht van de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag Rijk.

Zover aanwezig zou bij het garantieoverzicht informatie gepresenteerd moeten worden die relevant is voor het daadwerkelijke risico dat de overheid loopt. Zo is het risico dat de overheid loopt via het EFSF lager dan de 97,8 miljard euro die gepresenteerd wordt in het garantieoverzicht, omdat het plafond van het EFSF voor minder dan de helft benut is.

Andere voorbeelden zijn het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW), de verstrekker van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG), en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). In het garantieoverzicht worden de volledige geborgde vermogens toebedeeld aan het Rijk, terwijl dit eigenlijk gezamenlijke achterborgstellingen zijn van het Rijk en de gemeenten. Bij de NHG loopt de achterborgstelling van de gemeenten langzaam af, omdat voor nieuwe hypotheeklen die verstrekt zijn sinds 1 januari 2011 alleen het Rijk nog borg staat. Gegeven de aanwezigheid van onderpand, beperkt de achterborg zich in feite tot de vaak veel kleinere restschuld.

Voor het WSW en het Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ) geldt bovendien dat de woningbouwcorporaties en de zorginstellingen met een door het WSW of WFZ geborgde lening een percentage van dit leningenbedrag moeten afdragen als het WSW of WFZ in financiële problemen komen. Deze zogenoemde obligoverplichting zou ook in beeld gebracht kunnen worden in het garantieoverzicht.

Het opnemen van een aparte paragraaf in de departementale begrotingen waarin aandacht wordt besteed aan garanties en achterborgstellingen.

Op dit moment geven de Rijksbegrotingsvoorschriften aan dat alle uitgaven toegelicht moeten worden in de begroting. Echter, garanties, achterborgstellingen en leningen gaan vaak niet jaarlijks gepaard met uitgaven. Hierdoor worden deze regelingen, conform de Rijksbegrotingsvoorschriften, niet altijd toegelicht in de begroting. Dit leidt tot grote verschillen tussen hoe departementen in hun begrotingen omgaan met deze regelingen. Sommige departementen besteden veel aandacht aan iedere individuele garantie of achterborgstelling, maar andere departementen beschrijven alleen deze regelingen op geaggregeerd niveau.

Om de transparantie te vergroten, is het verstandig om de Rijksbegrotingsregels zo aan te passen dat ook garanties, achterborgstellingen en leningen ieder jaar aandacht krijgen in de begroting. Hierdoor wordt het duidelijk welke financiële risico's de departementen lopen als gevolg van deze regelingen en zal zowel bij het departement als in het parlement de kennis over deze risico's worden vergroot. Dit bevordert een meer integrale afweging over het aangaan of afbouwen van risico's.

In deze toelichting zouden departementen dan ook moeten aangeven:

- 1 Wat het uitstaande risico van de regeling is (wordt de regeling bijvoorbeeld volledig gebruikt of niet);
- 2 Of het departement een begrotingsreserve aanhoudt en, als dat niet het geval is, hoe het departement dan eventuele verliezen wil opvangen;
- 3 Of het departement een kostendekkende premie vraagt (en welke definitie van kostendekkend gehanteerd wordt);
- 4 Hoe de risico's worden beheerst; en
- 5 Of er een horizonbepaling voor de regelingen geldt en wanneer de laatste evaluatie heeft plaatsgevonden en de volgende evaluatie wordt voorzien.

Toetsingskaders van nieuwe regelingen altijd naar het parlement te sturen.

Voor nieuwe regelingen en wijzigingen in bestaande regelingen zou altijd het ingevulde toetsingskader met het voorstel meegestuurd kunnen worden naar de Tweede Kamer. Nu gebeurt dit alleen na expliciet verzoek.

3 **Neem een horizonbepaling op voor risicoregelingen.**

Veel regelingen bestaan al geruime tijd. Door veranderde omstandigheden zou het kunnen zijn dat een alternatieve vormgeving inmiddels meer opportuun is of dat de noodzaak voor een regeling is verdwenen. Gezien de beperkte beschikbaarheid van effectiviteitsstudies kan het nuttig zijn departementen te verplichten de effectiviteit vijfjaarlijks aan te tonen als voorwaarde voor continuering van de regeling. Door de invoering van een dergelijke horizonbepaling, creëer je bij de eindgebruiker ook niet de verwachting dat de regeling altijd blijft bestaan, waardoor het makkelijker is om eenmaal in het leven geroepen garanties weer af te bouwen. Om de administratieve lasten van dergelijke effectiviteitsstudies te beperken en de onderlinge samenhang van verschillende regelingen te kunnen bezien, zou het mogelijk moeten zijn om meerdere regelingen tegelijkertijd te evalueren.

Voor subsidieregelingen bestaat op verzoek van de Tweede Kamer al de regel dat er een horizonbepaling moet worden opgenomen, waarbij een vervaldatum niet later mag liggen dan vijf jaar na inwerkingtreding van de regeling.⁴ Er is een mogelijkheid om de subsidieregeling na deze termijn voort te zetten of om op voorhand een langere looptijd te bepalen mits het parlement hiermee instemt.

4 **Schrap respectievelijk verlaag niet-gebruikte regelingen en plafonds.**

Een aantal regelingen wordt niet gebruikt, maar staat wel in de begrotingen van departementen, zoals ook blijkt uit de bijlage; hierin zijn garanties per ministerie opgenomen, met het geëffectueerde risico eind 2012. Voor veel regelingen is het geëffectueerde risico gelijk aan nul, wat inhoudt dat de regeling niet gebruikt is in 2012. Daarnaast hebben sommige regelingen een veel hoger plafond dan daadwerkelijk wordt gebruikt. Departementen zouden moeten bezien of het plafond van deze regelingen verlaagd kan worden of dat, in het geval van slapende regelingen, deze regelingen geschrapt kunnen worden.

Binnen het plafond en de daarbij gestelde voorwaarden, kan een regeling uitgebreid en aangepast worden zonder dat daar expliciet een akkoord voor hoeft te worden gevraagd aan het parlement. Hoewel dit de flexibiliteit vergroot, gaat dit ten koste van de democratische controle. Alleen daar waar het noodzakelijk is om deze ruimte vooraf in te stellen, bijvoorbeeld om snel handelen mogelijk te maken of in verband met internationale verplichtingen, zou deze ruimte ook daadwerkelijk moeten worden gegeven.

5 **Overweeg in het geval van grote en complexe risico's bij de premiestelling om een *second opinion* te vragen aan een gespecialiseerde partij.**

Omdat het vaak op voorhand lastig is om risico's exact te kwantificeren, zou in het geval van grote en complexe risico's bij de premiestelling een *second opinion* aan een onafhankelijke gespecialiseerde partij gevraagd kunnen worden. Prioriteit zou moeten liggen bij de grootste regelingen. Dit betreft het WSW en het WEW.

⁴ Enkele garantieregelingen zijn juridisch vormgegeven als een subsidie; deze regelingen kennen dus al een horizonbepaling, zoals geregeld in de Comptabiliteitswet.

2 Inleiding

Door de financiële crisis heeft het Rijk vanaf 2008 maatregelen moeten nemen tegen een aantal grote systeemrisico's, omdat de macro-economische risico's zo groot waren dat de overheid – nationaal en internationaal – de enige partij was die kon ingrijpen. Deze maatregelen hebben vaak de vorm van garanties. Daarnaast is het garantie-instrument vanouds een regulier beleidsinstrument op een aantal begrotingen, zoals Financiën, Economische Zaken (EZ), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Onderwijs, Cultuur, en Wetenschap (OCW).

Beleidsinstrumenten, zoals subsidies, die tot directe uitgaven leiden worden beheerst via het uitgavenplafond. Risicoregelingen leiden niet per definitie tot extra uitgaven (ze hebben immers een voorwaardelijk karakter) en vallen buiten het uitgavenkader. Daarom is een ander beheersingsinstrument nodig. De toename in de risico's voor de overheidsfinanciën en de noodzaak voor een alternatief beheersingsinstrument zijn mede aanleiding geweest om de CRR in te stellen.⁵ Dit is een ambtelijke commissie die als doel heeft om de risicoregelingen van het Rijk door te lichten die bij de start van het kabinet al bestonden. Nieuwe risicoregelingen zullen met behulp van een toetsingskader getoetst worden als onderdeel van de reguliere budgettaire besluitvorming.

In lijn met de taakopdracht zoals verwoord in de Startnota van het kabinet Rutte-Verhagen heeft de CRR samen met de verantwoordelijke departementen de risicoregelingen doorgelicht.⁶ Daarbij heeft de CRR zich gebaseerd op de informatie zoals deze is aangeleverd door de departementen. In dit rapport zijn voor deze regelingen de belangrijkste bevindingen en aandachtspunten van de CRR te vinden. Als internetbijlage zijn de door de departementen ingevulde toetsingskaders beschikbaar, die als basis hebben gediend voor deze doorlichting.

2.1 De onderzochte risicoregelingen

Conform de taakopdracht heeft de CRR de bestaande risicoregelingen doorgelicht, waarbij het garantieoverzicht, zoals jaarlijks in de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk wordt gepresenteerd, leidend is. De CRR heeft niet gekeken naar regelingen van na het invoeren van de begrotingsregel (eind 2010), omdat deze al zijn getoetst voorafgaand aan de besluitvorming over de regelingen zelf. Ook aflopende regelingen en eenmalige transacties zijn niet getoetst, omdat hieronder geen nieuwe verplichtingen meer kunnen worden aangegaan. Concreet betekent dit dat de CRR heeft gekeken naar niet-aflopende garanties, achterborgstellingen en leningen, die eind 2010 al bestonden.

2.1.1 Garanties

Voor garanties heeft de overheid vooraf aangegeven de kosten voor zijn rekening te nemen als er een bepaalde gebeurtenis plaatsvindt.

Het overgrote deel van de garanties van het Rijk heeft als doelstelling het vergemakkelijken van toegang tot krediet. Toegang tot krediet kan worden bevorderd door het geven van garanties, maar er zijn ook andere mogelijkheden. Een directe subsidie aan de kredietnemer kan helpen bij het betaalbaar houden van de rentekosten en daarmee een lening binnen bereik brengen. Direct een lening verstrekken vanuit de overheid is uiteraard ook een manier om kredietverstrekking te bevorderen. Welk van de drie instrumenten de voorkeur verdient is afhankelijk van

⁵ Zie p.4 van de Startnota van kabinet Rutte-Verhagen.

⁶ Het instrument schatkistbankieren is buiten beschouwing gelaten. De reden hiervoor is dat het een garantie-regeling betreft binnen het Rijk, waarbij het departement garant staat. Er is dus geen garantie aan een derde partij. De regels omtrent het schatkistbankieren zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet.

de specifieke situatie. Hier gaat box 1 op in. Uiteraard blijft ook gelden dat als uit de analyse blijkt dat een bepaald instrument superieur is ten opzichte van de andere instrumenten dit nog niet betekent dat het kiezen voor dit instrument beter is dan niets doen of dan gebruik van wetgeving bijvoorbeeld. Ook daarover zal een bewuste afweging moeten worden gemaakt.

Box 1

Verschillen garanties, leningen en subsidies**Liquiditeitsvoordeel**

De (Nederlandse) overheid betaalt een relatief lage rente. Dit komt mede doordat staatsobligaties zeer liquide instrumenten zijn. Daarmee zal bij een gelijke risicopremie de gevraagde rente voor een lening vanuit de overheid lager zijn dan voor een lening die door een commerciële partij wordt gefinancierd. Daarmee hebben leningen een kostenvoordeel boven subsidies of garanties.

Behoud prikkels tot risicobeheer bij gespecialiseerde partijen

Bij een subsidie om rentekosten te dekken blijft een derde partij de risico's lopen die behoren bij het verstrekte krediet. Indien dit een gespecialiseerde commerciële partij is (bijvoorbeeld een bank), kan beargumenteerd worden dat deze beter in staat is tot het beheersen van de risico's dan de overheid. Dit voordeel wordt (deels) weggenomen wanneer de overheid (gedeeltelijk) garant staat of zelf een lening versterkt.

Timing uitgaven

Bij een subsidie zijn er op korte termijn kasuitgaven voor de overheid (de verstrekte subsidie). Bij een lening zijn er ook op korte termijn kasuitgaven. De lening zelf is niet relevant voor het EMU-saldo, maar het subsidie-element daarbinnen wel. De lening telt ook direct mee in de staatsschuld. Bij een garantie zijn er op korte termijn kasinkomsten (ontvangen premie) terwijl de kasuitgaven zich pas later voordoen: schade-uitgaven en hogere rente op staatsschuldherfinanciering als deze stijgt door hogere risico's.

Transparantie en zekerheid kosten

Bij een subsidie zijn de gemaakte kosten voor de overheid transparant en zijn deze gelijk aan de verstrekte subsidie. Bij garanties en leningen zijn de gemaakte kosten minder transparant en minder zeker. Er moet vooraf een kans op schade worden ingeschat, die kansberekening blijkt vaak zeer complex (verkleint transparantie) en inherent onzeker. Daarnaast loopt een potentieel belangrijk deel van de kosten via hogere rente op de staatsschuld als gevolg van toegenomen risico's voor de overheid. Ook deze kostenpost is minder transparant en moeilijk precies te schatten.

Gerichtheid

Bij een subsidie hebben alle ontvangers evenveel voordeel terwijl bij een garantie (met uniforme premie) meer risicovolle ontvangers een groter voordeel hebben dan minder risicovolle ontvangers. Anders verwoord: afnemers die het meeste nodig hebben krijgen automatisch ook het meeste voordeel van de garantie. Dit is ook het geval bij het direct verstrekken van leningen (bij een uniforme rente) maar niet bij een uniforme subsidie. Dit effect wordt teniet gedaan als per lening of garantie een marktconforme risicopremie of rente wordt gehanteerd. Bij een garantie is het daarnaast mogelijk een specifiek deel van het risico door de overheid te laten dragen (bijvoorbeeld kans op onteigening investeringen in het buitenland) terwijl de rest van het risico bij de kredietverstrekker blijft. Deze verdeling van risico's is niet mogelijk bij een subsidie of een lening.

Afhankelijkheid overheid

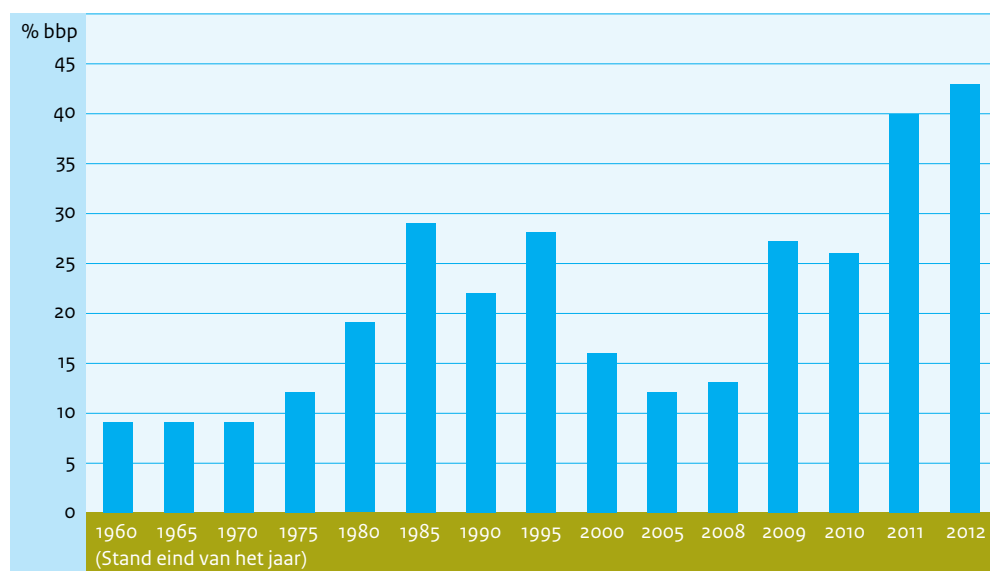
Bij een directe lening is er naast de overheid en de afnemer geen directe partij benodigd. Bij trajecten waarin het doel bestaat uit het op korte termijn helpen maar op lange termijn zelfstandig worden van de afnemer kan het nuttig zijn al vanaf het begin een derde partij (kredietverstrekker) te betrekken zodat afnemer en derde partij een wederzijdse relatie kunnen opbouwen die continuering van de activiteiten na afloop van de overheidssteun bevordert. Dit is mogelijk bij een subsidie op de leenkosten of een garantie.

Mede door de financiële crisis heeft de overheid de afgelopen jaren veel extra garanties afgegeven. Een voorbeeld hiervan zijn de garanties aan de Europese noodfondsen. Deze fondsen kunnen geld lenen op de financiële markten om dit vervolgens door te lenen aan landen die in financiële problemen zijn gekomen, zoals Griekenland, Ierland, en Portugal. Echter, als deze landen onverhoopt deze leningen niet terug kunnen betalen, dan moeten de landen die een garantie hebben verstrekt zorgen dat de noodfondsen de lening aan de partijen op de financiële markten alsnog terug kunnen betalen. In de bijlage is een compleet overzicht opgenomen van alle garanties van het Rijk en tabel 1 bevat een overzicht van de grootste regelingen.

Tabel 1 Garanties (in miljarden euro's)					
(Stand eind van het jaar)	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal Garanties	63,5	152,7	152,2	238,2	258,0
<i>waarvan</i>					
Europese Financiële Stabiiliteitsfaciliteit (EFSF)	–	–	25,9	97,8	97,8
DNB - deelneming in kapitaal IMF	9,9	23,4	28,8	47,3	46,5
Europees Stabiiliteitsmechanisme (ESM)	–	–	–	–	35,4
Garantie interbancaire leningen	2,7	47,1	39,0	33,2	17,2
Exportkredietverzekering	17,6	12,3	13,4	14,5	17,4
Waarborgstelling kernongevallen (WAKO)	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0
Europese Investeringsbank (EIB)	7,0	9,9	9,9	9,9	9,9
Borgstelling MKB-kredieten (BMKB)	1,9	2,0	2,2	2,6	2,4

Figuur 1 laat zien dat de hoeveelheid garanties door de jaren heen sterk fluctueert. In economisch slechte tijden, zoals in de jaren 80 en de afgelopen jaren, zien we een sterke toename in de hoeveelheid garanties. Afbouw van garanties kan lang duren: na de piek halverwege de jaren 80, duurde het nog tot 2005 voordat de hoeveelheid garanties terug was op het niveau van midden jaren 70.

Figuur 1: Historisch overzicht van hoeveelheid uitstaande garanties (procenten bbp)



Bron: CPB (MEV 2012, p. 76) en eigen berekening (jaren 2011, 2012)

Tabel 2 geeft een overzicht van de benutting van de totale uitleencapaciteit van de vier Europese instrumenten waarmee leningen verstrekt kunnen worden aan eurolanden (EFSF, ESM, EFSM) en aan andere EU-lidstaten (betalingsbalansfaciliteit). De tabel laat zien dat van het EFSF, het ESM en de betalingsbalansfaciliteit op dit moment ruim minder dan de helft van de uitleencapaciteit benut is en van het EFSM is zo'n 80 procent van de capaciteit benut.

Daarnaast is voor het EFSF van belang dat de eurolanden een relatief hoge garantie hebben moeten afgeven om de totale leencapaciteit van 440 miljard euro te bereiken. Dit komt omdat de eurolanden twee soorten garanties hebben moeten afgeven, namelijk:

- 1 Een garantie voor het geval dat een land dat een EFSF-lening heeft ontvangen de hoofdsom en de rente niet volledig of pas later kan terugbetalen; en
- 2 Een achtervanggarantie voor het geval dat één of meerdere van de garanderende landen niet aan hun garantieverplichtingen kunnen voldoen.

Vanaf de inwerkingtreding van het ESM is het ESM het voornaamste noodfonds. Het EFSF zal vanaf juli 2013 geen nieuwe leningen meer verstrekken. Het EFSF blijft echter bestaan tot de laatste leningen zijn terugbetaald. Het ESM kent geen achtervanggarantie, maar ingelegd kapitaal. Hierdoor is het ESM een efficiënter instrument dan het EFSF.

Tabel 2 Benutting van uitleencapaciteit (in miljarden euro's)				
(Stand juni 2013)	EFSF	ESM	EFSM	BOP-faciliteit
Capaciteit en benutting instelling				
Totale uitleencapaciteit	440,0	500,0	60,0	50,0
Benutting	188,4	109,0	48,5	16,0
<i>waarvan:</i>				
Uitstaande bedragen	168,5	44,4	43,8	13,4
Toegezegd, maar niet uitgekeerd	18,9	64,6	4,7	2,6
Aandeel Nederland				
Garantie/oproepbaar kapitaal	97,8	35,4	2,8	2,4
Deelneming in kapitaal	–	4,5	–	–

De garantie voor het EFSF is tijdelijk en het garantieplafond zal binnenkort naar beneden worden bijgesteld, omdat het EFSF vanaf juli 2013 geen nieuwe leningen meer kan aangaan. Hierdoor neemt, ondanks dat er onlangs nieuwe garanties zijn afgegeven aan SNS REAAL en aan De Nederlandsche Bank (DNB), de hoeveelheid garanties in 2013 af. De garantieregeling voor interbancaire leningen zal naar verwachting in 2014 aflopen, waardoor deze grote garantieregeling komt te vervallen.

Het ministerie van Financiën heeft veruit de meest omvangrijke garantieregelingen op de begroting staan, doordat veel crisisgerelateerd beleid op de begroting van het ministerie van Financiën staat. Vanaf het begin is besloten om ingrepen in de financiële sector en maatregelen ten behoeve van de stabiliteit van het eurogebied vanwege hun omvang niet ten gunste of ten laste van een departement te laten komen. Deze maatregelen hebben daardoor (alleen) direct effect op het begrotingssaldo en de overheidsschuld. Dit is vastgelegd in begrotingsregel 24. Daarnaast voorkomt begrotingsregel 24 ook dat premieontvangsten van deze regelingen op korte termijn tot extra uitgaven leiden.

Tabel 3 geeft een overzicht van de premieontvangsten en de uitgaven op de door het Rijk verstrekte garanties. Het ministerie van Financiën kent relatief hoge ontvangsten uit de verstrekte garanties (enkele honderden miljoenen per jaar), mede door de inkomsten uit crisisgerelateerde garanties. Wat betreft de crisisgerelateerde garanties hebben zich tot dusver geen schades voorgedaan. Dat eventuele schades wel gepaard kunnen gaan met hoge bedragen, blijkt uit de afschrijving van de eerder verleende kapitaalsteun aan SNS REAAL, namelijk 0,8 miljard euro (bestaande uit 565 miljoen euro hoofdsom en 50 procent boeterente), hoewel het in dit geval geen garantie betrof maar kapitaalsteun.

Tabel 3 Uitgaven (-) / ontvangsten (+) op door het Rijk verleende garanties (in miljoenen euro's)					
Departement	2008	2009	2010	2011	2012
Koninkrijksrelaties	0	0	0	0	0
Buitenlandse Zaken	-2,4	-1,9	-1,6	-1,8	-1
Veiligheid en Justitie	0	0	-0,3	-0,8	-0,7
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	0	0	0	0	0
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	0	0	0	0	0
Financiën	207,2	113,4	676,7	512,0	330,8
Infrastructuur en Milieu	0	0	0	0	0
Economische Zaken	-6	-34,8	-29,6	-40,9	-82,4
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	0	0	-0,2	-0,3	-1
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	0	0	0	0	0
Infrastructuurfonds	0	0	0	0	0

Bron: Financieel Jaarverslagen Rijk 2009, 2010, 2011, en 2012

2.1.2 Achterborgstellingen

Achterborgstellingen zijn regelingen waarbij het Rijk indirect garant staat. Het Rijk staat in dat geval garant voor een garantie die een waarborgfonds afgeeft. Pas als dit waarborgfonds niet meer aan haar verplichtingen kan voldoen, kan er een beroep worden gedaan op het Rijk. Bij achterborgstellingen spelen dezelfde afwegingen als bij garanties (zie box 1).

Er zijn twee belangrijke verschillen tussen directe garanties en achterborgstellingen via waarborgfondsen. Het eerste verschil is dat een waarborgfonds op meer afstand van de overheid opereert. Dit kan zowel als nadeel (weinig directe invloed politiek) als voordeel (bestuurlijke rust) worden gepercipieerd.

Het tweede verschil is dat een achterborgstelling aan een waarborgfonds het mogelijk maakt dat afnemers van garanties in eerste instantie voor elkaar garant staan. Zo staan bij het Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ) zorginstellingen voor elkaar garant en bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) woningcorporaties. Bij het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW), die de Nationale Hypotheekgarantie (NHG) afgeeft, is er geen onderlinge garantstelling en speelt dit potentiële voordeel dus niet. Door de onderlinge garantstelling wordt een belangrijk deel van het risico neergelegd bij de sector zelf. Dit beperkt de impliciete overheidssubsidie en geeft ook een prikkel voor partijen uit de sector (met daarmee veel directe kennis van de sector) om in de gaten te houden of de garantieverstrekking op een verantwoorde manier gebeurt.

Of dit voordeel zich ook daadwerkelijk voordoet, hangt van verschillende factoren af. Ten eerste van de mate waarin daadwerkelijk risico wordt gelopen: is de onderlinge garantie onbeperkt of gemaximeerd. Ten tweede van de concentratie in de sector en het risico op meelifgedrag: bij zeer veel kleine instellingen die deelnemen in een waarborgfonds zal elke individuele instelling geen prikkel hebben om fors te investeren in het monitoren van het waarborgfonds. Ten derde van de *governance* van het waarborgfonds. Als deelnemers weinig inspraak hebben, kunnen zij uiteraard minder invloed uitoefenen. Overigens kent een grote invloed van deelnemers ook een keerzijde; aangezien zij niet alleen belang hebben bij strenge eisen aan andere instellingen (zodat hun onderlinge garantie niet wordt ingeroepen) maar ook bij ruime voorwaarden voor zichzelf (om makkelijk toegang tot krediet te houden) kan een grote invloed van instellingen ook leiden tot een te laks risicobeheer.

Ontwikkeling achterborgstellingen

In tabel 4 zijn de achterborgstellingen opgenomen die het Rijk heeft afgegeven. De in de tabel genoemde achterborgstellingen voor het WEW en het WSW zijn niet alleen van het Rijk, maar zijn gezamenlijke achterborgstellingen van het Rijk en van gemeenten. Vanaf 1 januari 2011 geldt dat voor nieuwe contracten die met NHG worden afgesloten, de achtervang van gemeenten is komen te vervallen.

In de tabel is te zien dat de afgelopen jaren de omvang van de achterborgstellingen ook sterk is toegenomen, met name door de tijdelijke verhoging van de NHG-grens van 265.000 naar 350.000 euro. Vanaf 1 juli 2012 is dit weer stapsgewijs verlaagd; vanaf 1 juli 2014 zal de grens weer op 265.000 euro liggen.

Tabel 4 Achterborgstellingen (in miljarden euro's)					
(Stand eind van het jaar)	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal Achterborgstellingen	177,7	192,7	220,2	231,2	250,4
waarvan:					
Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ)	7,7	8,1	8,4	8,7	8,9
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	71,7	75,8	85,3	86,3	87,4
Waarborgfonds Eigen Woningen (NHG)	98,3	108,9	126,4	136,2	154,1
Bufferkapitaal	1,2	1,3	1,3	1,5	1,5
waarvan:					
Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Waarborgfonds Eigen Woningen (NHG)	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8
Obligo	3,0	3,2	3,5	3,5	3,6
waarvan:					
Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ)	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	2,8	2,9	3,2	3,2	3,3

De drie achterborgstellingen zijn van het ministerie van Wonen en Rijksdienst en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

2.1.3 Leningen en financiële interventies

Sinds de economische crisis is uitgebroken in 2008, heeft de overheid steun moeten verlenen aan de Nederlandse financiële sector en heeft de overheid bilaterale leningen aan Griekenland en IJsland verstrekt. Ook het risico dat de overheid loopt via leningen en financiële interventies is de afgelopen jaren dus sterk toegenomen.

De monitor financiële interventies in het Financieel Jaarverslag Rijk geeft een overzicht van de mogelijke budgettaire gevolgen van deze financiële interventies. Tabel 5 geeft een samenvatting van deze monitor en een overzicht van de overige leningen, zoals de studiefinanciering.

Tabel 5 Uitstaande leningen en financiële interventies (in miljarden euro's)					
(Stand eind van het jaar)	2008	2009	2010	2011	2012
Instrument					
Totaal deelnemingen	23,3	26,9	28,0	28,0	29,8
<i>waarvan:</i>					
ABN Amro, ASR, RFS	23,3	26,9	28,0	28,0	28,0
ESM	–	–	–	–	1,8
Totaal leningen en vorderingen					
65,8	30,3	29,4	31,2	32,9	
<i>waarvan:</i>					
Studiefinanciering	13,6	15,4	16,9	18,3	19,8
Overige leningen	6,6	5,8	5,4	4,9	5,3
Crisisgerelateerd					
<i>waarvan:</i>					
Fortis	44,3	7,8	4,6	3,8	3,8
IJsland	1,3	1,3	1,3	1,0	0,8
Griekenland	–	–	1,2	3,2	3,2
Totaal core-tier-1-securities					
13,8	7,6	7,1	3,6	2,3	
<i>waarvan:</i>					
Aegon	3,0	2,0	1,5	–	–
SNS REAAL	0,8	0,6	0,6	0,6	–
ING	10,0	5,0	5,0	3,0	2,3
ING back up (vordering)	–	18,4	16,4	13,9	11,1

De meeste van deze leningen en financiële interventies zijn aflopend of gestart na invoering van de begrotingsregel waarbij voor invoering wordt getoetst en zijn daarom nu niet wederom getoetst door de CRR.

2.2 Waar heeft de CRR niet naar gekeken?

De Staat bezit aandelen in verschillende bedrijven, zoals Schiphol en de Nederlandse Spoorwegen. Ook via deze staatsdeelnemingen kan de overheid te maken krijgen met financiële tegenvallers. Een belangrijk verschil met een garantie is dat van tevoren niet vaststaat in welke gevallen het Rijk tegenvallers moet incasseren. In het geval van verliezen kan bijvoorbeeld gekozen worden voor een lagere solvabiliteit, waardoor niet direct een verlies voor het Rijk ontstaat. De belangrijkste reden om staatsdeelnemingen in dit rapport buiten beschouwing te laten is echter dat hiervoor al een zeer uitgebreid eigen overkoepelend risicobeleid bestaat.⁷ Vandaar dat de staatsdeelnemingen buiten het bereik van de Commissie Risicoregelingen zijn gehouden.⁸

Naast bovengenoemde risicoregelingen zijn er ook andere risico's voor de overheidsfinanciën, zoals impliciete al dan niet crisisgerelateerde risico's, risico's bij andere overheidslagen en (semi)publieke instellingen, ramingsrisico's en risico's rond trendmatige ontwikkelingen. Deze risico's worden twee keer per jaar beschreven in de integrale risicoanalyses in de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag Rijk, maar kunnen niet worden getoetst aan de hand van een toetsingskader.

⁷ Nota Staatsdeelnemingenbeleid 2007, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 165, nr. 69 1

⁸ Dit geldt dus voor de staatsdeelnemingen zelf, maar niet voor de garanties aan staatsdeelnemingen.

2.3 Risicoregelingen in internationaal perspectief

Het is interessant om de risicoregelingen in internationaal perspectief te plaatsen. Aan sommige risico's staan landen wereldwijd bloot, zoals aan de risico's via het IMF en de Wereldbank. Sommige risico's zijn specifiek voor eurolanden, zoals het EFSF en het ESM. Maar hoe doet Nederland het verder in internationaal perspectief? Kent Nederland relatief veel of relatief weinig risicoregelingen?

Het blijkt heel lastig om goed vergelijkbare cijfers te vinden over garanties. Eurostat publiceert hier geen gegevens over en de informatie uit de zogeheten Stabiliteits- en Convergenceprogramma's, waarin lidstaten ieder jaar hun budgettaire beleid beschrijven, is niet vergelijkbaar. Tabel 6 geeft een overzicht van de door de lidstaten in de programma's opgenomen informatie over garanties.

Tabel 6 Gerapporteerde hoeveelheid garanties (procenten bbp)	
Land	2012
België	17,1
Denemarken	19,2
Duitsland	23,5
Finland	17,1
Italië	6,4
Polen	20,9
Nederland	42,7
Zweden	45,6

Bron: Stabiliteits- en Convergenceprogramma's 2012

Uit de tabel blijkt dat lidstaten waarschijnlijk heel verschillende rapportagemethodes hanteren voor garanties. In Nederland is alleen al de garantie aan het Europese tijdelijke noodfonds EFSF gelijk aan ongeveer 15 procent van het bbp. Het blijkt dat Nederland deze garantie, conform de Comptabiliteitswet, op een behoedzame manier opneemt in de begroting. De andere eurolanden hebben namelijk, als percentage van hun bbp, ongeveer eenzelfde hoeveelheid garanties afgegeven aan het EFSF, maar dit komt niet tot uiting in de tabel. Met name het verschil met Italië, waar volgens de tabel het totaal aan garanties slechts 6,4 procent van het bbp bedraagt, is opvallend. Waarschijnlijk worden de verschillen tussen landen in deze tabel met name veroorzaakt door een andere definitie van wat wel en niet een garantie is en/of een andere verwerking van de garanties in de begroting.

Dit is een belangrijk aandachtspunt. De financiële crisis heeft laten zien dat dit soort risico's direct of indirect economische en budgettaire gevolgen kunnen hebben voor andere landen. Het is dan ook belangrijk dat deze risico's op een eenduidige manier inzichtelijk worden gemaakt, zodat ook dit soort risico's goed gemonitord kunnen worden.

3 Het beleid ten aanzien van risicoregelingen

3.1 De begrotingsregel ten aanzien van het garantiebeleid

Het vigerende beleid ten aanzien van risicoregelingen is vastgelegd in de begrotingsregels. Deze zijn vastgelegd in november 2012, in de Startnota van het kabinet Rutte-II. Begrotingsregel 25 (zie box 2) heeft betrekking op garanties en overige risicoregelingen en houdt in dat voorstellen voor nieuwe risicoregelingen onder andere beoordeeld dienen te worden op doelmatigheid, nut en noodzaak.

Box 2 Begrotingsregel 25: Voor nieuwe garanties en leningen (regelingen) is het 'nee, tenzij beleid' van kracht

Garanties en leningen worden alleen verstrekt indien het Rijk eraan hecht risico's te dragen die niet in de markt kunnen worden gedragen, of indien het rijk doelmatigheidsvoordelen bewerkstelligt. Voor nieuwe garantieregelingen, dan wel aanpassingen in bestaande regelingen dient een toetsingskader ingevuld te worden. Garantieregelingen (en overige risicoregelingen) zijn volledig voor rekening van het betreffende vakdepartement, hetgeen betekent dat schades uit het specifieke beeld moeten worden gecompenseerd. Het betreffende vakdepartement dient voor risicoregelingen een kostendekkende premie te vragen, die een reële weergave vormt van het risico. Nieuwe (verhogingen van) premies worden door het vakdepartement gestort in een begrotingsreserve, voor zover dit nog niet gebeurt.

Alle garantieregelingen vallen onder het voorafgaand toezicht van de minister van Financiën. Nieuwe garanties en leningen (regelingen), dan wel de aanpassingen in bestaande regelingen, zijn altijd onderdeel van de besluitvorming in de ministerraad, in principe bij het hoofdbesluitvormingsmoment.

Alle garantieregelingen worden onderworpen aan een periodieke toets. Deze toets heeft ten doel enerzijds het herbezien van het nut en de noodzaak van de regeling (heroverweging), en anderzijds de actualisatie van de kwantificering van de risico's en de beprijzing (herwaardering).

Begrotingsregel 25 is gebaseerd op een advies van de 13e Studiegroep Begrotingsruimte. Het basisidee van begrotingsregel 25 is dat departementen een kostendekkende premie vragen aan de garantienemer om het risico dat ze lopen te kunnen dekken. Premieontvangsten van het departement worden gestort in een begrotingsreserve op de begroting van het desbetreffend departement. Als het departement minder premie vraagt aan de garantienemer dan het kostendekkend niveau, dan is er sprake van een impliciete subsidie.

Soms wordt gedacht dat de premie die de overheid moet rekenen kostendekkend is wanneer de netto schade (dus na recuperatie) en de uitvoeringskosten door de premie gedekt worden. Deze manier van schadedekkendheid dekt echter niet alle kosten; de opslag voor het gelopen risico ontbreekt.

Ook de markt hanteert een dergelijke risico-opslag, dus met andere woorden, de premie moet marktconform zijn. Mensen zijn namelijk risico-avers. Wanneer burgers zelf de beslissing moeten nemen of zij een risico op zich nemen, verlangen zij daarom naast de schadedekkende premie ook een opslag voor het gelopen risico. Dit is bijvoorbeeld de oorzaak voor het feit dat het verwachte rendement op aandelen bijvoorbeeld hoger is dan op (Nederlandse) staatsobligaties. Wanneer de overheid namens deze burgers een risico aangaat, dan zou het deze risico-aversie ook mee moeten wegen.

Dit is geen nieuw uitgangspunt. Zo stellen de Europese staatssteunregels: 'De beoordeling van het staatssteunelement in de garantie is gebaseerd op het zogenoemde beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie. Dit beginsel houdt in dat investeringen in, of andere financieringen door overheden van, ondernemingen alleen acceptabel zijn indien die plaatsvinden op voorwaarden die een particuliere investeerder in een markteconomie voor een vergelijkbare transactie had geaccepteerd.' (voor exportkredietverzekeringen is een uitzondering gemaakt, omdat hier geen markt voor is; daarom zijn binnen de OESO afspraken gemaakt over minimumpremies). Het IMF schrijft hierover: 'In sum, it is important to avoid implicit subsidization, by charging a fee equivalent to the market cost of the guarantee.' En 'If the government charges the recipient only on an expected cost basis, its guarantee operations would break even in the long term. However, this fee would be lower than what private market participants would normally charge, because they would also demand a risk premium to compensate them for the risk that the cost of a guarantee may be higher than expected.'

Het bepalen van de risicopremie is echter vaak niet eenvoudig. Een goed overzicht van methodes die kunnen worden gehanteerd, en de haken en ogen die daaraan kleven, wordt gegeven door MIT-professor en oud *Assistant-Director* van het *Congressional Budget Office* van de Verenigde Staten Deborah Lucas⁹. Deze methodes blijken vaak moeilijk toe te passen en er moet dan ook een afweging worden gemaakt tussen precieze kwantificering en uitvoeringskosten. Het is niet optimaal om voor elke regeling de meest geavanceerde rekenmethodes te hanteren. Wel moet in de gevallen waar bewust voor een eenvoudigere methode wordt gekozen transparant worden gemaakt wat die eenvoudigere methode betekent voor de exactheid waarmee de kostendekkendheid (inclusief risicopremie) wordt bepaald. Zo wijst Lucas er op dat de inkomsten van 14 miljard dollar die in de VS in 2010 op de begroting stonden voor 'federal credit subsidies' bij een juiste systematiek gewaardeerd zouden moeten worden als een verlies van 32 miljard dollar.

3.2 Het toetsingskader

Een belangrijk element uit begrotingsregel 25 is een strengere controle aan de poort op nieuwe garantieregelingen of bij aanpassingen in bestaande garantieregelingen. Deze controle heeft vorm gekregen in het toetsingskader dat toegepast dient te worden (zie box 3). Het toetsingskader is van toepassing op alle risicoregelingen. Het toetsingskader is leidend geweest bij het werk van de Commissie Risicoregelingen en aan de hand van dit kader worden in hoofdstuk 4 de bestaande regelingen doorgelicht. Dit ontworpen toetsingskader voor risicoregelingen is een verbijzondering van het algemene toetsingskader voor nieuwe beleidsvoorstellen, zoals onder andere opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Het toetsingskader fungeert met name als instrument om alle belangrijke aspecten met betrekking tot de risicoregeling te inventariseren. De drie kernelementen zijn:

- Reden overheidsingrijpen en instrumentkeuze, ofwel nut en noodzaak (vraag I t/m v, x);
- Beheersing van risico's, zowel vooraf als achteraf (*governance*) (vraag vi, ix)
- Beprijzing van het risico en bijbehorende kosten (vraag vii, viii).

De ervaringen van de CRR met het toetsingskader als hulpmiddel zijn positief, omdat het de departementen dwingt om op belangrijke vragen op een gestructureerde manier concrete antwoorden te formuleren. Het toetsingskader benoemt de relevante vragen en aspecten die bij een beslissing in ogenschouw moeten worden genomen. De uiteindelijke beslissing blijft echter een politieke afweging en het toetsingskader zal dus nooit tot een digitale 'ja/nee-beslissing' kunnen leiden.

⁹ Lucas, D. (2012), Valuation of Government Policies and Projects, Annual Review of Financial Economics 4: 39-58.

Box 3**Het toetsingskader**

Bij invoering van nieuwe garanties en leningen (regelingen), dan wel bij aanpassing of evaluatie van bestaande regelingen, dient gebruik gemaakt te worden van het 'Toetsingskader Risicoregelingen'. Concreet omvat dit toetsingskader de volgende onderdelen:

- I Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?
- II Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen en waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau en niet op decentraal niveau?
- III Is de regeling
 - a ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of
 - b het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd? En heeft de regeling een beargumenteerde meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?
- IV Is er al een andere garantie/wet/regeling die de verplichting ex-/impliceert?
- V Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?
- VI Wat zijn de risico's van de regeling:
 - a Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?
 - b Wat is de inschatting van het risico op waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur of beheersingsmate?
 - c Wat is het totaalrisico van de regeling?
 - d Heeft de minister door middel van de gekozen institutionele inbedding van de regeling, ook als deze op afstand wordt uitgevoerd, voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's?
- VII Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker?
- VIII Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?
- IX Wat is de einddatum van het risico ?
- X Hoe wordt de informatie die nodig is om de evaluatie (periodiek en na afloop) van de regeling uit te kunnen voeren verkregen?

Alle onderdelen uit het toetsingskader moeten worden beargumenteerd en toegelicht, waar mogelijk met gebruik van onafhankelijk advies en/of deskundigheid. Het doel is vooral om te dwingen tot een heldere afweging over risicoregelingen. Exacte criteria zijn hierbij vooraf niet te geven, maar moeten per regeling wel zoveel mogelijk worden ingevuld en gekwantificeerd.

In dit hoofdstuk worden de grootste risicoregelingen beschreven, die de Commissie Risicoregelingen heeft besproken. Voor iedere regeling wordt eerst kort aangegeven op welke begroting de regeling staat, wat de omvang van de regeling is en hoe de overheid via de regeling risico loopt. Daarna geeft de CRR aan wat volgens haar de belangrijkste aandachtspunten zijn bij de regeling. In de internetbijlage zijn de ingevulde toetsingskaders terug te vinden voor de door de CRR besproken regelingen.

4.1 Garanties

De Commissie Risicoregelingen heeft bijna alle garantieregelingen van het Rijk besproken. In deze paragraaf worden de grootste garantieregelingen nader toegelicht.

4.1.1 Internationale Financiële Instellingen

Begroting IX – ministerie van Financiën

Garantie Internationaal Monetair Fonds (IMF) ultimo 2012: 46,49 miljard euro

Garantie Wereldbank ultimo 2012: 3,23 miljard euro

Garantie Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) ultimo 2012: 589,1 miljoen euro

Garantie Europese Investeringsbank (EIB) ultimo 2012: 9,90 miljard euro

Geraamde (netto) mutatie in 2013: 0

Begroting V – ministerie van Buitenlandse Zaken

Garanties Regionale ontwikkelingsbanken ultimo 2012: 1,95 miljard euro

Hieronder vallen de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IBD),

de Afrikaanse Ontwikkelingsbank (AfDB), de Aziatische ontwikkelingsbank (AsDB)

Geraamde (netto) mutatie in 2013: 0

De garanties aan internationale financiële instellingen hebben grote overeenkomsten in hun vormgeving. In alle gevallen is Nederland aandeelhouder (in het geval van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) via De Nederlandsche Bank (DNB) en wordt het risico bij alle instellingen behalve het IMF gelopen via zogenoemd 'callable capital'.¹⁰ De afgegeven garanties houden in dat de betreffende instelling kapitaal kan inroepen bij de aandeelhouders op het moment dat zij niet meer aan haar betalingsverplichtingen kan voldoen. Het betreft dus een juridisch afdwingbare garantie die alleen bij een dreigend faillissement uitgeoefend kan worden om de solvabiliteit van de instelling te waarborgen.

Tijdens de bespreking van de Commissie Risicoregelingen kwamen de volgende aandachtspunten aan de orde:

Multilaterale Banken:

Doelmatigheid/effectiviteit

- De multilaterale banken (inclusief de Europese Investeringsbank) hebben tot doelstelling om de groei in minder ontwikkelde landen en/of sectoren te bevorderen. De EIB heeft een vergelijkbaar mandaat, maar in tegenstelling tot de andere banken verstrekt zij leningen in alle EU-landen waaronder Nederland. Het departement heeft geen informatie aangeleverd waaruit blijkt in hoeverre zij in staat zijn hun doelstelling van bevorderen van groei te bereiken. Wel blijken de banken wel in staat om deze doelen na te streven en tegelijkertijd winstgevend te zijn.

¹⁰ Bij het IMF gaat het om een garantie door de Nederlandse staat op een lening aan het IMF door DNB. Uitbetaling onder de garantie vindt plaats in het geval dat het IMF niet aan zijn verplichtingen kan voldoen.

Premie

- Voor het beschikbaar stellen van kapitaal, zowel betaald kapitaal als in de vorm van een garantie om kapitaal te storten als dit noodzakelijk is (*callable capital*), ontvangt de Nederlandse staat (en de andere lidstaten) geen premie. Hierdoor ontvangen de multilaterale banken feitelijk jaarlijks een impliciete subsidie (via lagere inleenkosten), die ten dienste staat van het doel van de organisatie en haar lidstaten en gebruikt wordt om de solvabiliteit op peil te houden en extra leningen te verstrekken. De departementen kunnen niet aantonen hoe groot deze subsidie precies is.

Governance/begrotingsreserve

- De multilaterale banken voeren een beleid dat er op is gericht dat kapitaalgaranties nooit ingeroepen hoeven te worden. Het liquiditeits- en risicobeleid is conservatief. De *leverage* (schuld/eigen vermogen) is bijvoorbeeld 2,5 voor de EBRD. Voor de EIB is de *leverage* momenteel 8,1, maar door de recente kapitaalstorting van de lidstaten in de EIB zal deze de komende tijd verder verbeteren. Bovendien hebben de instellingen relatief weinig te maken met betalingsachterstanden op leningen, zo kent bij de EBRD 2,6 procent van alle leningen een betalingsachterstand en bij de EIB 0,1 procent van alle leningen.
- Bovendien claimen de banken een preferente status (*preferred creditor status*). Dit houdt in dat zij voorrang krijgen bij terugbetaling als de lenende landen in betalingsproblemen komen. Zo zijn de vele afschrijvingen die nodig waren om Afrikaanse landen schuldverlichting te bieden gefinancierd door extra donorgeld. Deze factoren minimaliseren de kans op het inroepen van het kapitaal en verkleinen daarmee de jaarlijkse impliciete subsidie.
- Er worden geen begrotingsreserves aangehouden op de begroting van het ministerie van Financiën en het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar de instellingen zelf hebben wel een reserve die ze kunnen inzetten in het geval van schades.

IMF:

Doelmatigheid/effectiviteit

- De huidige crisis onderstreept de belangrijke rol die het IMF speelt bij het bestrijden hiervan. Het departement heeft echter geen studies geleverd waaruit de effectiviteit bleek.

Premie

- De Nederlandse quotum/leningarrangementen worden verstrekt door De Nederlandsche Bank (DNB). Wanneer het IMF een beroep doet op de toezegging van DNB ontvangt zij hiervoor een vaste rente, de zogenoemde SDR-rente. In deze transactie loopt DNB een valuta- en renterisico.
- DNB ontvangt geen risicopremie. Hierdoor wordt een impliciete subsidie verleend aan het IMF (via lagere inleenkosten), die ten dienste staat van het doel van de organisatie en haar lidstaten en gebruikt wordt om de apparaatskosten te dekken en voorzieningen aan te leggen. Deze subsidie wordt uiteindelijk door de Nederlandse staat verstrekt aangezien Nederland garant staat voor het geval dat DNB niet wordt terugbetaald. Het departement heeft niet kunnen aangeven hoe hoog deze impliciete subsidie precies is.

Governance/begrotingsreserve

- De afgelopen jaren zijn de garanties aan het IMF (via DNB) sterk toegenomen. Het departement kon niet aangeven of het risicoprofiel van het IMF hierdoor significant is veranderd.
- Er wordt geen begrotingsreserve aangehouden, maar het IMF zelf kent wel een voorziening die ingezet kan worden in het geval van schades.

4.1.2

Europees Financiële Stabiliteitsmechanisme (EFSM) en Betalingsbalansfaciliteit

Begroting IX – ministerie van Financiën

Garantie EFSM ultimo 2012: 2,83 miljard euro

Geraamde (netto) mutatie in 2013: 0

Garantie Betalingsbalansfaciliteit ultimo 2012: 2,36 miljard euro

Geraamde (netto) mutatie in 2013: 0

De overheid staat garant voor de leningen die de Europese Commissie verstrekt via de Betalingsbalansfaciliteit en het EFSM. Als EU-landen in financiële problemen komen, dan kunnen ze een aanvraag doen om steun te krijgen uit één van deze twee instrumenten (tot nu toe in combinatie met een IMF- en/of EFSF-lening). Als een land hiervoor in aanmerking blijft te komen, dan trekt de Commissie geld aan op de financiële markten en leent dit vervolgens door aan het land. Als het steunontvangende land vervolgens de lening niet terug kan betalen, dan zal de Commissie eerst proberen om deze schade binnen de eigen begroting op te vangen. Als dat niet lukt, dan moeten de EU-lidstaten extra geld afdragen aan de EU-begroting. De EU-lidstaten krijgen dan een vordering op het steunontvangende land en kunnen vervolgens via de Club van Parijs het geld proberen terug te krijgen.

De Commissie kan via betalingsbalansfaciliteit voor maximaal 50 miljard euro leningen verstrekken aan niet-eurolanden en via het EFSM voor maximaal 60 miljard euro aan eurolanden. Het Nederlandse aandeel hierin is respectievelijk 2,36 en 2,83 miljard euro. Het feitelijke risico is echter lager, omdat op dit moment het garantieplafond nog niet volledig benut is: via de betalingsbalansfaciliteit zijn voor 16 miljard euro aan leningen gegarandeerd en via het EFSM voor 48,5 miljard euro (waarvan circa 44 miljard euro is uitgekeerd).

De rente die steunontvangende landen betalen voor financiële steun van het EFSM en de betalingsbalansfaciliteit is gelijk aan de financieringskosten die de Europese Commissie maakt om het geld aan te trekken op de financiële markten. Deze rente ligt, door de hoge kredietwaardigheid van de Europese Commissie en het achterwege blijven van een opslag, lager dan de rente die het steunontvangende land zelf zou hebben moeten betalen op de financiële markten om een dergelijke lening aan te trekken.

Tijdens de bespreking van de Commissie Risicoregelingen kwamen de volgende aandachtspunten aan de orde:

Doelmatigheid/effectiviteit

- Het EFSM en, in mindere mate, de Betalingsbalansfaciliteit lijken een belangrijke rol gespeeld te hebben in het ondersteunen van de financiële stabiliteit van de Europese Unie. Het is echter lastig om de effectiviteit van dit soort programma's empirisch te onderbouwen en het departement heeft geen onderzoek aangeleverd waaruit blijkt dat andere interventies minder effectief of efficiënt zouden zijn geweest.

Premie

- Over de leningen die via het EFSM en de Betalingsbalansfaciliteit worden verleend zijn de steunontvangende landen een rente verschuldigd. Deze rente dekt alleen de financieringskosten van de door de lidstaten gegarandeerde Europese Commissie, de uitlener, en niet het kredietrisico. Hierdoor bevatten de leningen een subsidie-element.

Governance/begrotingsreserve

- Er zijn mechanismen om het kredietrisico te beperken: aan steun zijn strikte beleidscondities verbonden en deze wordt alleen gegeven samen met het IMF; de steun wordt in tranches uitgekeerd en pas nadat de Trojka van de Europese Commissie, ECB en IMF hebben beoordeeld dat de betreffende steunontvangende lidstaat in voldoende mate voldoet aan de vastgelegde steunvoorwaarden.
- Er wordt geen begrotingsreserve aangehouden, maar omdat deze regelingen onder begrotingsregel 24 vallen is dat ook niet nodig (want alle inkomsten en uitgaven lopen direct in het begrotingssaldo).

4.1.3 Exportkredietverzekering

Begroting IX – ministerie van Financiën

Uitstaande garanties ultimo 2012: 17,42 miljard euro

Jaarlijks plafond in 2013: 10,0 miljard euro

Geraamde (netto) mutatie in 2013: 0

De exportkredietverzekeringsfaciliteit (EKV) is een regeling die sinds de jaren '20 bestaat en gevormd wordt door een groot aantal producten die de Nederlandse export ondersteunen door betalingsrisico's over te nemen waar in de markt geen verzekering voor bestaat. Dit gebeurt op basis van internationale richtlijnen die voor Europese landen bindend zijn. In deze richtlijnen zijn ook afspraken gemaakt over de hoogte van kostendekkende premies.

Dit betekent onder andere dat overheden exporttransacties niet mogen subsidiëren (met uitzondering van defensie-export) en dat een exportkredietfaciliteit op lange termijn kostendekkend moet zijn. Hierbij wordt kostendekkend gedefinieerd als een evenwicht tussen de inkomsten (premie) en de uitgaven (netto schade en uitvoeringskosten). In de premie waarvoor internationale minimumafspraken gelden, worden reële risico's geprijsd (verwachte kosten en uitvoeringskosten). Er is geen aparte compensatie voor de onzekerheid rondom deze kosten. Vanwege deze internationale afspraken is binnen de WTO voor exportkredietverzekering een expliciete uitzondering gemaakt in de staatssteunregels. De EKV is ook expliciet uitgezonderd van het hierboven beschreven beginsel van de particuliere investeerder in de markteconomie dat in de EU staatssteunregels wordt gehanteerd. Over de periode 1999 tot en met 2012 is een positief resultaat behaald van circa 226 miljoen euro bovenop reserveringen voor nog lopende risico's.

Het grootste deel van de portefeuille bestaat uit exporteurs- en financieringspolissen (86 procent van het totaal uitstaande risico, ultimo 2011). Het verzekerde risico betreft in alle gevallen het betalingsrisico dat de Nederlandse exporteur (of financier van de exporteur) loopt op de buitenlandse debiteur (of financier van de debiteur).

Om commitment bij exporteur/financier af te dwingen ten aanzien van de debiteur, wordt er in principe geen 100 procent dekking geboden. Het betalingsrisico wordt opgesplitst in politiek risico (betalingsrisico's gerelateerd aan overheidshandelingen) en commercieel risico (betalingsrisico's gerelateerd aan de bedrijfsvoering). Standaard wordt er 95 procent dekking voor het commerciële risico en 98 procent dekking voor het politieke risico gegeven over 85 procent van de totale transactiesom.

Tijdens de bespreking van de Commissie Risicoregelingen kwamen de volgende aandachtspunten aan de orde:

Doelmatigheid/effectiviteit

- De EKV richt zich op dat deel van de markt waar private partijen geen verzekering aanbieden. Daarom hanteert het departement het zogenoemde systeem van risicodracht, dat inhoudt dat de overheid zich terugtrekt als de markt aangeeft bepaalde risico's te willen dragen.
- Omdat andere landen hun export ondersteunen, is het voor het creëren van gelijke exportmogelijkheden voor Nederlandse exporteurs noodzakelijk dat ook Nederland vergelijkbare EKV aanbiedt. Vanuit de *level playing field* gedachte zou er dus ook voor kunnen worden gekozen wereldwijd te stoppen met de EKV maar dat is op dit moment onhaalbaar. Een andere reden voor exportbevordering kan liggen in externe economische effecten, zoals bijvoorbeeld spin-offs via een innovatieve maakindustrie (die leidt tot hogere productiviteitsgroei), maar ook in het behouden van een financiële infrastructuur voor handelstransacties. Het departement heeft geen kwantitatieve analyse geleverd waarmee deze spin-off effecten kunnen worden gekwantificeerd.

Premie

- De regeling heeft sinds 1999, het jaar waarin de internationale premie-afspraken hun huidige vorm kregen, een netto positief resultaat van circa 226 miljoen euro laten zien bovenop reserveringen voor nog lopende risico's. Deze periode is echter nog te kort om een definitief oordeel te kunnen vellen over de langjarige kostendekkendheid. Vooral de zogenoemde staartrisiko's (relatief kleine kansen met een grote impact) zijn in praktijk moeilijk in te schatten (zie ook *governance*). De premiesystematiek is gebaseerd op de internationaal vastgestelde premieberekeningen voor de EKV-regelingen. Deze variëren met het risico van individuele verzekeringen, maar bieden de overheid alleen premie voor reëel ingeschatte risico's.

Governance/begrotingsreserve

- Omdat vooral de staartrisiko's moeilijk in te schatten zijn, wordt bij de uitvoering van de regeling veel nadruk gelegd op het beperken van de (staart)risico's van de portefeuille, bijvoorbeeld door het instellen van landenplafonds. Ook op transactieniveau wordt actief ingezet op risicobeperkende maatregelen zoals onderpand. Alleen transacties waarvan de risico's volgens het departement aanvaardbaar zijn worden geaccepteerd.
- Internationale coördinatie vormt een belangrijk mechanisme om als (Nederlandse) overheid efficiënter dan de markt te kunnen opereren. Zo kunnen overheden via multilaterale schuldenregelingen in geval van schade een hogere terugbetaling bewerkstelligen. Tegelijkertijd kan dit mechanisme via minimumpremies, zoals vastgesteld in OESO-verband, het risico op concurrentievervalsing minimaliseren.
- Er wordt op dit moment voor een deel van de portefeuille (de aflopende Seno-Gom portefeuille) een begrotingsreserve afgebouwd.

4.1.4

Wet Aansprakelijkheid Kernongevallen (WAKO)

Begroting IX – ministerie van Financiën

Garantie ultimo 2012: 14,02 miljard euro

Geraamde (netto) mutatie in 2013: 0

Op basis van internationale afspraken en de WAKO heeft het Rijk de verplichting om bij kernongevallen een deel van de schade voor zijn rekening te nemen. Indien zich een kernongeval voordoet wordt namelijk de schade in de volgende opeenvolgende stappen door verschillende partijen, waaronder de overheid, betaald:

- 1 Op basis van het verdrag van Parijs komt de eerste 1,2 miljard euro schade in principe voor rekening van private verzekeringsmaatschappijen (die verenigd zijn in een zogenoemde atoompool). Schades die buiten de dekking in de polis van de atoompool vallen, zoals schades door natuurrampen, komen voor rekening van het Rijk (staatsverzekering);
- 2 De volgende 143 miljoen euro komt voor rekening van de landen die deelnemen aan het verdrag van Brussel. Via dit verdrag kan Nederland ook moeten bijdragen (ongeveer 3 procent van 143 miljoen euro) aan het betalen van een deel van de schade die ontstaat bij kernongevallen in het buitenland. Op dit moment vindt er een verdragswijziging plaats om dit bedrag te verhogen naar 300 miljoen euro;
- 3 De schade die boven dit bedrag uitkomt, komt tot een maximum van in totaal 14,02 miljard euro (2 miljard euro per stuk voor de zeven kerninstallaties in Nederland) voor rekening van de overheid (staatsgarantie). Deze laatste betalingsverplichting volgt niet uit internationale verdragen, maar is gebaseerd op de WAKO.

Voor zowel de staatsverzekering (stap 1) als de staatsgarantie (stap 3) betalen de kerninstallaties een premie/vergoeding aan de overheid. Voor het bedrag dat de overheid op grond van de tweede stap bijdraagt, wordt geen premie bij de kerninstallaties in rekening gebracht.

Tijdens de bespreking van de Commissie Risicoregelingen kwamen de volgende aandachtspunten aan de orde:

Doelmatigheid/effectiviteit

- Bij een echt grote kernramp zal het bedrag dat nu opgenomen is in de begroting (ruim 14 miljard euro) waarschijnlijk niet afdoende zijn. Slechts een deel van het totale risico is dus expliciet gemaakt en wordt in rekening gebracht bij de kerncentrales. Tegelijkertijd legt de overheid zich wel expliciet vast op in potentie zeer grote uitbetalingen in een situatie waarin beleidsvrijheid wenselijk is om de beschikbare overheidsmiddelen zo efficiënt mogelijk te besteden.

Premie

- Het is lastig om een goede premie voor een staatsverzekering en goede vergoeding voor een staatsgarantie vast te stellen voor kernongevallen, omdat er nauwelijks relevante ervaringsgegevens zijn. Het betreft bovendien risico's die niet door reguliere verzekeraars worden gedekt, zodat er ook in de markt geen ervaring is met dit soort verzekeringen. Ook de gevraagde premie in andere landen is geen duidelijke *benchmark*, omdat sommige landen (bijvoorbeeld Duitsland en Frankrijk) niet eens een premie vragen en waar dat wel het geval is, deze premies vertrouwelijk zijn.

Governance/begrotingsreserve

- Het is interessant om te onderzoeken of het deel van de garantie dat niet volgt uit internationale verplichtingen (deels) vervangen kan worden door een heffing. Hiermee krijgt de overheid meer ruimte om de ontvangen middelen naar eigen inzicht in te zetten op het moment dat een calamiteit zich voordoet. Daarbij kan gekeken worden naar andere landen die een kernenergieheffing hebben ingevoerd (bijvoorbeeld België en Duitsland). Hierbij moet ook aandacht zijn voor juridische aspecten en de gevolgen voor de concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland.
- Er wordt geen begrotingsreserve aangehouden.

4.1.5

Garanties en vrijwaringen inzake verkoop van deelnemingen

Begroting IX – ministerie van Financiën

Garantie en vrijwaring deelnemingen ultimo 2012: 960,6 miljoen euro

Geraamde (netto) mutatie in 2013: -13,6 miljoen euro

Deelneming ABN Amro ultimo 2012: 950 miljoen euro

Geraamde (netto) mutatie in 2013: 0

De staat heeft een aantal garanties en vrijwaringen afgegeven aan verschillende deelnemingen die volgen uit:

- 1 verplichtingen uit de verkoop van deelnemingen (SDU, Connexion en WesterSchelde Tunnel);
- 2 het belang om financiering van de deelnemingen mogelijk te maken (TenneT en NS); en
- 3 de effecten van de financiële crisis (ABN AMRO).

Vrijwaringen zijn bepaalde garanties die de koper vraagt bij de verkoop van een belang in een staatsdeelneming (bijvoorbeeld voor specifieke risico's die aan een deelneming zitten of eventueel nog te betalen belastingen). Het afgeven van vrijwaringen is gebruikelijk bij fusies en overnames. Op deze manier wordt het risico van de acquisitie namelijk verminderd waardoor voorkomen wordt dat er een deal gesloten wordt tegen een te lage prijs.

Ook komt het voor dat de staat garanties afgeeft op leningen die staatsdeelnemingen aantrekken. De risico's op deze garanties zijn vergelijkbaar met de meeste andere garanties: de staat loopt een financieel risico – in dit geval tot maximaal 100 procent van de gegarandeerde lening – als de debiteur (de staatsdeelneming) niet aan zijn verplichtingen kan voldoen. De risico's bij de vrijwaringen verschillen per transactie, omdat vrijwaringen qua vorm sterk kunnen verschillen.

Hoewel de garanties en vrijwaringen in principe eenmalige transacties zijn, heeft de CRR ze toch beoordeeld, omdat dit soort garanties en vrijwaringen gebruikelijk zijn in het deelnemingen-beleid van de staat.

Tijdens de bespreking van de Commissie Risicoregelingen kwamen de volgende aandachtspunten aan de orde:

Doelmatigheid/effectiviteit

- Met betrekking tot garanties is het beleid om deze in principe niet af te geven zo lang de staats-deelneming toegang heeft tot de kapitaalmarkt.
- Vrijwaringen worden alleen gegeven als deze noodzakelijk zijn om een staatsdeelneming op doelmatige wijze te verkopen. Hoewel hier theoretisch veel voor te zeggen is in het geval dat de informatie en/of perceptie over bepaalde risico's erg verschilt tussen verkoper (in dit geval de staat) en potentiële koper, kan Financiën niet kwantificeren hoeveel dergelijke afspraken de Staat opleveren en hoe groot de resterende risico's daadwerkelijk zijn.

Premie

- Wat betreft leningen betaalt de deelneming een premie. Een externe partij toetst of deze premie marktconform is.
- Wat betreft vrijwaringen voor staatsdeelnemingen is er niet sprake van een jaarlijkse premie, maar kan er door de vrijwaring bij verkoop van de staatsdeelneming een hogere prijs bedongen worden. Dit kan ook gezien worden als een vorm van premie. Omdat Financiën niet kan kwantificeren hoeveel dergelijke afspraken opleveren (zie bovenstaand punt), is het ook niet te bepalen of er in dit geval ook gesproken kan worden over kostendekkendheid.

Governance/begrotingsreserve

- Bij vrijwaring kan moral hazard een probleem zijn als de kopende partij invloed heeft op de kans op uitbetaling. Echter dit is meestal niet het geval, omdat het in praktijk gaat over afgebakende zaken, waarop de kopende partij weinig invloed heeft zoals nog te betalen belastingen.
- Er wordt geen begrotingsreserve aangehouden.

4.1.6

Kredietgaranties bedrijfsleven

Begroting XIII – ministerie van Economische Zaken

Belangrijkste regelingen:

- Borgstelling MKB-kredieten (BMKB)
Uitstaande garanties ultimo 2012: 2,45 miljard euro
Jaarlijks plafond in 2013: 705 miljoen euro (per 15 juli 2013)
Geraamde (netto) mutatie in 2013: -250 miljoen euro
- Garantie ondernemingsfinanciering (GO)
Uitstaande garanties ultimo 2012: 841,1 miljoen euro
Jaarlijks plafond in 2013: 300 miljoen euro
Geraamde (netto) mutatie in 2013: 90 miljoen euro
- Garantstelling landbouw
Uitstaande garanties ultimo 2012: 439,0 miljoen euro
Jaarlijks plafond in 2013: 130,0 miljoen euro
Geraamde (netto) mutatie in 2013: -55 miljoen euro
- Scheepsnieuwbouwregeling
Uitstaande garanties ultimo 2012: 0
Jaarlijks plafond in 2012: 999,7 miljoen euro
Geraamde (netto) mutatie in 2013: 400 miljoen euro

Via de BMKB, de GO, de garantstelling landbouw en de scheepsnieuwbouwregeling wordt de kredietverlening aan het bedrijfsleven ondersteund. Het betreft leningen die door banken zonder garantie als te risicovol worden gezien. Het BMKB richt zich op het midden- en kleinbedrijf, de GO op het kleinere grootbedrijf, de garantiestelling landbouw op de land- en tuinbouwsector, en de scheepsnieuwbouwregeling richt zich op de financiering van de bouwfase van nieuwe schepen. Daarnaast zijn er ook nog enkele andere regelingen die specifieke sectoren van de economie ondersteunen (zie de bijlage voor een overzicht en de internetbijlage voor de toetsingskaders).

De BMKB is een al lang bestaande regeling waarvan het gebruik sinds 2006, met een dip in 2009, fors is toegenomen. De overheid dekt tot maximaal 67,5 procent van de schade (het overige deel is voor de bank die de lening verstrekt) in het geval een bedrijf de lening niet (geheel) kan terugbetalen. Hiervoor ontvangt het Rijk een eenmalige premie die normaal gesproken niet kostendekkend is. Gedurende de financiële crisis zijn de verliezen vrij fors opgelopen: in 2005, 2006 en 2007 was het gemiddelde netto kasbeslag licht positief, maar vanaf 2008 is er sprake van oplopende verliezen, namelijk van 3,5 miljoen euro in 2008 tot 73 miljoen euro in 2012.

De Garantie Ondernemingsfinanciering (GO) is juist vanwege de crisis opgericht om het segment te bedienen dat problemen heeft met bankfinanciering, maar te klein is om zelfstandig voor financiering de markt op te gaan. Bij de GO deelt de overheid het risico met de bank (allebei 50 procent) en wordt een marktconforme premie betaald. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte-II is besloten om de GO permanent te maken.

De garantstelling landbouw wordt afgegeven voor leningen ten behoeve van investeringen. De totale garantstelling van een onderneming kan maximaal 80 procent van 2,5 miljoen euro bedragen. De lening onder garantstelling is maximaal 2/3 van de benodigde investering, waardoor de garantie maximaal 53,6 procent van de benodigde financiering bedraagt. De afgelopen 20 jaar is de regeling gemiddeld licht verlieslatend geweest (inclusief uitvoeringskosten gemiddeld 3 miljoen euro; de recente crisisjaren lieten maxima van rond de 10 miljoen euro zien).

De scheepsnieuwbouwregelingen biedt banken van in Nederland gevestigde scheepswerven de mogelijkheid om een garantie te verkrijgen op de financiering van de bouwfase van nieuwe schepen. De maximale garantie die de Staat kan verstrekken bedraagt 80 procent van de gecontracteerde bouwsom, waarbij het risico tussen bank en staat paritair (20/80) verdeeld is. Deze regeling is nog niet gebruikt.

Tijdens de bespreking van de Commissie Risicoregelingen kwamen de volgende aandachtspunten aan de orde:

Doelmatigheid/effectiviteit

- Theoretisch zijn er redenen waarom deze regelingen marktfalen kunnen ondervangen. Hoewel enquêtes en evaluaties aangeven dat de regelingen in een behoefte voorzien, is dit vanwege gebrekkige informatievoorziening over landelijke kredietverlening niet empirisch te onderbouwen dat de financiering niet tot stand zou zijn gekomen zonder deze regelingen. De onderbouwing van de regelingen wordt bemoeilijkt, omdat een lagere kredietverlening niet eenduidig toe te schrijven is aan een lager kredietaanbod vanuit de financiële sector of aan een lagere kredietvraag van bedrijven (vanwege lagere investeringen).
- De vertegenwoordigers van EZ gaven aan dat ook het verschil tussen formele en informele kredietvraag lastig te kwantificeren is en dat DNB, EZ en de financiële sector op dit moment aan het bekijken zijn of de informatie over kredietverlening, inclusief vraag- en aanbodfactoren, verbeterd kan worden.

Premie

- De BMKB en de garantstelling landbouw zijn niet kostendekkend. De vertegenwoordigers van EZ gaven aan dat het een bewuste keuze is om deze regelingen verlieslatend te laten zijn.

Governance/begrotingsreserve

- EZ houdt sinds 2012 begrotingsreserves aan waarmee een deel van de schade van de BMKB en de garantstelling landbouw kan worden gedekt. Ook de resterende schade dekt EZ op een ad hoc basis binnen de eigen begroting. Daarnaast wordt ook voor de GO en de scheeps nieuwbouwregeling een begrotingsreserve aangehouden.
- De *governance* van deze regelingen is op verschillende manieren vormgegeven. De vormgeving van de GO kan gezien worden als een *best practice*, omdat er sprake is van een hoog eigen risico voor de bank waardoor goede prikkels ontstaan, de overheid dezelfde premie ontvangt als de bank, en gebruik wordt gemaakt van een eigen kredietcommissie die de leningen beoordeelt. Echter, voor niet alle regelingen is dit model ook één op één toe te passen.

4.1.7

Regeling indemniteit bruiklenen

Begroting VIII – ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Garantie ultimo 2012: 300 miljoen euro

Geraamde (netto) mutatie in 2013: -119 miljoen euro

Via de regeling indemniteit bruiklenen (hierna: indemniteitsregeling) staat het Rijk garant voor een deel van de verzekerde waarde van kunst die aan musea in bruikleen is gegeven door buitenlandse en/of particuliere kunsteigenaren. Een indemniteitsgarantie is altijd gekoppeld aan een verzekeringspolis. Als een kunstobject beschadigd wordt of verloren gaat dan neemt het Rijk als eerst de schade voor haar rekening tot aan een bedrag van 30 procent van de verzekerde waarde. De overige schade komt voor rekening van de verzekeringsmaatschappij. In de jaren 2008 tot en met 2012 hebben musea voor in totaal 53 tentoonstellingen gebruik gemaakt van deze regeling.

Het risico op beschadiging of ontvreemding van bruiklenen is volledig te verzekeren bij verzekeringsmaatschappijen, maar doordat de overheid als eerste de schade voor rekening neemt, wordt het risico voor de verzekeraar beperkt en daarom kan de verzekeraar een lagere premie bij het museum in rekening brengen. Deze premiebesparing voor musea bedroeg vanaf 2008 tot en met 2012 in totaal bijna 2,2 miljoen euro.

Musea die gebruik maken van de indemniteitsregeling betalen hiervoor geen premie. Voor de aanvragende instelling geldt wel een eigen risico, die afhankelijk is van de totale verzekerde waarde en in de meeste gevallen enkele duizenden euro's bedraagt.

Tijdens de bespreking van de Commissie Risicoregelingen kwamen de volgende aandachtspunten aan de orde:

Doelmatigheid/effectiviteit

- De vraag is of er in plaats van een garantie niet een subsidie op de verzekering kan worden verstrekt. Het gaat om maar een beperkt aantal tentoonstellingen per jaar, waardoor de uitvoeringskosten van een subsidie laag zijn.
- Bovendien is het subsidie-element van de garantieregeling relatief beperkt (momenteel rond 600.000 euro per jaar), waardoor een subsidieregeling (die kan worden gebruikt als bijdrage in de kosten van een private verzekering) ook niet heel veel hoeft te kosten. OCW geeft echter aan dat een garantieregeling de internationale standaard is en dat waarschijnlijk sommige kunsteigenaren geen kunst zullen uitlenen als er sprake is van een subsidieregeling in plaats van een dergelijke garantieregeling. OCW wijst er ook op dat het garantiplafond knelt en veel verzoeken momenteel worden afgewezen. Wel kan er nagedacht worden over de vormgeving van de garantieregeling (bijvoorbeeld een herverzekering).

Premie

- OCW vraagt geen premie aan de musea.

Governance/begrotingsreserve

- Een begrotingsreserve zou nuttig zijn. De ervaringen bij de Kunsthal (niet verzekerd onder indemniteitsregeling) laten zien dat de schade ineens erg groot kan zijn. Een begrotingsreserve kan er dan voor zorgen dat OCW deze schade niet ineens binnen de eigen begroting hoeft op te vangen (bij overschakeling op een subsidie vervallen deze risico's uiteraard ook).

4.1.8

Achterborgevenkomst Nationaal Restauratiefonds (NRF)

Begroting VIII – ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Geborgde leningen ultimo 2012: 680 miljoen euro

Geraamde (netto) mutatie in 2013: 10,6 miljoen euro

Het NRF verstrekt leningen aan eigenaren van monumenten om restauraties uit te voeren. Deze leningen verstrekt het NRF uit het fonds zelf. Een eigenaar kan aanvullende financiering krijgen die het NRF verstrekt door eerst zelf middelen aan te trekken.

Het fonds zelf bevat circa 350 miljoen euro. Het NRF leent dit bedrag uit aan monument-eigenaren en de rente en aflossingen die het NRF vervolgens ontvangt, gebruikt het NRF om weer nieuwe leningen te verstrekken (een zogenaamd revolverend fonds).

Voor het aanvullende deel van de financiering trekt het NRF eerst zelf middelen aan bij de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) met behulp van de overheidsgarantie. Deze garantie houdt in dat in het geval dat het NRF niet meer aan de hieruit voortvloeiende betalingsverplichtingen aan de BNG kan voldoen, de overheid een lening aan het NRF verstrekt. Er is geen eigen risico voor de BNG. Vanwege de overheidsgarantie brengt de BNG een lagere rente in rekening dan het geval zou zijn zonder overheidsgarantie.

De monumenteigenaren betalen rente over de leningen van de NRF. Echter, deze rente is gemiddeld tussen de 0,5 en 1,5 procent lager dan de rente die een andere hypotheekverstrekker in rekening zou hebben gebracht.

Tijdens de bespreking van de Commissie Risicoregelingen kwamen de volgende aandachtspunten aan de orde:

Doelmatigheid/effectiviteit

- Er is sprake van gecorreleerde risico's (bijvoorbeeld door de slechte economische omstandigheden zouden veel monumenteigenaren tegelijkertijd in betalingsproblemen kunnen komen).
- Echter, op dit moment zijn er weinig achterstallige betalingen op het NRF verstrekt (1 procent van de totaal uitstaande leningen), ondanks de slechte situatie op de woningmarkt.

Premie

- De monumenteigenaren betalen rente over de leningen van de NRF, die lager is dan de rente die een andere hypotheekverstrekker in rekening zou hebben gebracht. Er is dus niet sprake van een kostendekkende premie conform de definitie die de CRR hanteert.

Governance/begrotingsreserve

- Het NRF zou makkelijk kunnen besluiten om de rente en aflossing uit hypotheeken te gebruiken om eventuele schades te dekken in plaats van opnieuw uit te lenen. Daardoor is er in praktijk een buffer van 48 procent van het uitstaande bedrag. De risico's worden door deze buffer beperkt.
- Er wordt geen begrotingsreserve aangehouden.

4.2 Achterborgstellingen

Achterborgstellingen zijn regelingen waarbij het Rijk indirect garant staat. Het Rijk staat in dat geval garant voor een garantie die een andere partij, zoals een waarborgfonds, afgeeft. Pas als het waarborgfonds niet meer aan haar verplichtingen kan voldoen, kan er een beroep worden gedaan op het Rijk.

De Commissie Risicoregelingen heeft drie achterborgstellingen besproken, namelijk het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW, die de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) verstrekt), het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), het Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ). De achterborgstellingen voor de WEW en het WSW zijn niet alleen van het Rijk, maar zijn gezamenlijke achterborgstellingen van het Rijk en van gemeenten. Alle drie de waarborgfondsen hebben een buffer die als eerste aangesproken moet worden om eventuele schades op te vangen.

4.2.1 **Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW)**

Begroting XVIII – ministerie van Wonen en Rijksdienst

Geborgde leningen ultimo 2012: 154,1 miljard euro

Buffer ultimo 2012: 786 miljoen euro

Het WEW staat met de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) borg voor hypothecaire leningen die woningeigenaren afsluiten om hun huis te financieren, waarbij alleen leningen in aanmerking komen die aan de NHG-regels voldoen. Enkele belangrijke eisen zijn de NIBUD-normen over de verantwoorde verhouding tussen het inkomen en de hypotheeklasten (en daarmee de hoogte van de lening), de toets op de kredietwaardigheid (BKR) en de voorschriften ten aanzien van de taxatie van de woning. Ten aanzien van de hypotheekvorm is relevant dat tot en met 2012 nieuwe NHG-hypotheekleningen maximaal 50 procent aflossingsvrij mochten zijn (vanaf 2013 moeten ze annuïtair aflopen), terwijl het aflossingsvrij gedeelte bij niet onder NHG geborgde leningen veel hoger kon zijn (tot 100 procent).

Op het moment dat de eigenaar in betalingsproblemen komt en de woning daarom moet worden verkocht, dan betaalt het WEW een eventuele restschuld aan de geldverstrekker (rekening houdend met de annuïtair aflopende omvang van de garantie). Hiermee gaat de vordering over op het WEW. Het WEW kan de schuld van de voormalige eigenaar kwijtschelden als de woningeigenaar buiten de eigen schuld in de problemen is gekomen (door werkloosheid, echtscheiding, arbeidsongeschiktheid of overlijden partner) en heeft meegewerkt aan beperking van de restschuld, waaronder in elk geval het voorkomen van verkoop via veiling.

In geval van schades gebruikt het WEW in eerste instantie het buffervermogen (782 miljoen euro in 2012) om deze op te vangen. Dit buffervermogen is opgebouwd uit de premies die woningbezitters betalen op het moment dat ze een door het WEW gegarandeerde hypotheek afsluiten (op dit moment geldt een eenmalige premie van 0,85 procent van de hypotheekwaarde). Als het buffervermogen niet afdoende is en het WEW niet aan zijn verplichtingen tegenover de geldgevers kan voldoen, dan verstrekken het Rijk en de gemeenten (ieder voor 50 procent) achtergestelde renteloze leningen aan het WEW. Voor hypotheekleningen met een NHG die zijn verstrekt na 1 januari 2011 geldt dat het Rijk de volledige achtervang verzorgt.

De afgelopen jaren is het volume aan gegarandeerde leningen door het WEW hard gestegen (van 71,7 miljard euro in 2008 naar 149,0 miljard euro in 2012). Dit bedrag betreft de som van alle lopende, onder de NHG geborgde leningen (in totaal ruim 1 miljoen leningen). In de praktijk zal dit bedrag niet volledig worden aangesproken, omdat de NHG alleen de restschuld dekt (dus na verkoop van de woning). Het totaalbedrag zou alleen voor rekening van de overheid komen in het theoretische geval dat alle door de NHG gegarandeerde woningen helemaal niets meer waard zouden zijn. De snelle stijging in het geborgde vermogen is grotendeels veroorzaakt doordat in juli 2009 het kabinet heeft besloten om de NHG-grens tijdelijk te verhogen van 265.000 naar 350.000 euro, om hiermee de effecten van de crisis te beperken. Daarnaast is ook het gebruik binnen de grens toegenomen doordat zowel geldgevers als consumenten meer waarde hechten aan afdekking van risico's. Sinds 1 juli 2012 wordt deze grens in stappen

verlaagd om uiteindelijk op 1 juli 2014 weer uit te komen op het oorspronkelijke niveau van 265.000 euro. Doordat de grens wordt verlaagd, zal het volume aan geborgde leningen de komende jaren minder hard stijgen.

Tijdens de bespreking van de Commissie Risicoregelingen kwamen de volgende aandachtspunten aan de orde:

Doelmatigheid/effectiviteit

- Het oorspronkelijke doel van de NHG is het bevorderen van eigenwoningbezit onder lagere- en middeninkomens door de risico's van het eigenwoningbezit voor de consument te beperken. Echter, een groot deel van de nieuwe hypotheekleningen komt nu in aanmerking voor de NHG (nu zo'n 80 procent), waardoor niet alleen de lagere en middeninkomens gebruik kunnen maken van de NHG. Dit effect is versterkt door de tijdelijke verhoging van de NHG-grens, maar ook in de oude situatie kwam al een groot percentage van de woningen in aanmerking voor de NHG, namelijk 55 procent van de woningen.¹¹
- De regels ten aanzien van hypotheekleningen zijn de afgelopen jaren zodanig aangepast dat de NHG-regels meer standaard zijn geworden voor de hele hypotheekmarkt. De kenmerken van de verantwoorde NHG-leningen (met name de Nibud-normen) zijn grotendeels ook van toepassing verklaard op leningen zonder NHG. Met de recente wijzigingen in de fiscale behandeling van de eigen woning zijn de verschillen in hypotheekvormen verder verkleind door de eis van ten minste annuïtaire aflossing. Hiermee is het belang van de NHG om verantwoord lenen te bevorderen verminderd.

Premie

- Een belangrijk doel van de NHG is om bescherming te bieden tegen het risico op restschuld voor de woningkoper. In een normale markt zijn mensen bereid te betalen voor een dergelijke verzekering, maar in de huidige situatie krijgen woningbezitters juist een substantiële korting. Ze betalen eenmalig een premie van 0,85 procent, maar krijgen van de banken gemiddeld jaarlijks een rentekorting van circa 0,5 procentpunt als de hypotheek afgesloten wordt met een garantie in plaats van zonder een garantie.
- Ook met een hogere, meer marktconforme premie zou het doel van het voorkomen van restschuld bereikt kunnen worden, terwijl tegelijkertijd de risico's voor de overheid af kunnen nemen doordat door de extra premie-inkomsten de buffer van de WEW kan toenemen. Een optie is om als de premie omhoog gaat, deze niet in één keer door de woningeigenaar te laten betalen maar er een jaarlijkse premie van te maken.
- Uit analyse van het onderzoeksbureau ORTEC Finance blijkt dat pas bij een premie van ongeveer 2 procent de risico's, met andere woorden dat de achterborgstelling van de overheid moet worden aangesproken, in vrijwel alle (99 procent) denkbare scenario's zijn afgedekt. Ook dan zijn de staartrisico's waarin de kosten het hoogst oplopen uiteraard niet afgedekt (1 procent).
- Het WEW draagt vooralsnog geen premie af aan het Rijk voor de achterborgstelling. Er wordt momenteel gewerkt aan het realiseren van een afdracht van de premie (0,15 procent van de hypotheekleningen) per 1 januari 2014.

Governance/begrotingsreserve

- Tot en met 2012 heeft het WEW nog niet hoeven interen op het buffervermogen, ondanks de toename in woningbezitters die een beroep doen op de NHG. Een reden hiervoor is dat het gebruik van de NHG is toegenomen en dat de NHG-grens enkele jaren gelden (tijdelijk) is verhoogd. Daardoor is het volume aan leningen ook substantieel toegenomen en zijn de premie-inkomsten gestegen. Deze toename in premieontvangsten compenseren momenteel de toename in schades. Echter, als de premieontvangsten weer afnemen, omdat bijvoorbeeld de NHG-grens weer wordt afgebouwd, en de schades blijven toenemen, dan zal de buffer wel dalen.

¹¹ Zie 'Reactie op motie Blanksma-Van den Heuvel over voortzetting verhoogd grensbedrag Nationale Hypotheek Garantie' (kenmerk 2011056774).

- Als onderdeel van de afspraken omtrent het uitreden van de gemeenten uit de achtervang voor nieuwe garanties vanaf 2011 heeft het WEW een bedrag van 50 miljoen euro overgedragen aan het Rijk. Dit bedrag staat bij het ministerie van BZK (Wonen en Rijksdienst) als een begrotingsreserve.

4.2.2

Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)

Begroting XVIII – ministerie van Wonen en Rijksdienst

Geborgde leningen ultimo 2012: 87,3 miljard euro

Buffer ultimo 2012 : 490 miljoen euro

Obligo ultimo 2012: 3,3 miljard euro

Het WSW staat borg voor de leningen die woningcorporaties aantrekken voor de bouw van sociale huurwoningen, waardoor zij deze financiering tegen een lager rentepercentage kunnen aantrekken. W&R schat het rentevoordeel op dit moment in op circa 0,5 tot 1 procentpunt, afhankelijk van het soort lening en geeft aan dat deze financiering niet tot stand zou komen zonder de borgstelling van WSW. De achtervang van het WSW is voor 50 procent van het Rijk en voor 50 procent van de gemeenten waarin de bij het WSW aangesloten woningcorporaties werkzaam zijn. Woningcorporaties zijn niet verplicht een lening te laten borgen door het WSW en deel te nemen aan het WSW. Circa 3 procent van de woningcorporaties maakt geen gebruik van het WSW.

Als een woningbouwcorporatie door het WSW niet meer als kredietwaardig wordt beschouwd en in liquiditeitsproblemen komt dan wordt de achterborgstelling niet meteen aangesproken. De volgende stappen worden namelijk doorlopen:

- 1 In een convenant tussen het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) en het WSW is vastgelegd, dat indien het WSW de woningcorporatie niet meer kredietwaardig vindt, saneert het CFV de woningbouwcorporatie (bijvoorbeeld bedrijfslasten omlaag brengen, woningen verkopen, huurverhogingen, fuseren met een andere woningbouwcorporatie), waarbij het CFV ook financiële steun kan leveren (in de vorm van renteloze leningen en subsidies). De financiële bijdrage wordt opgebracht door alle woningcorporaties door middel van een publiek rechtelijke vastgelegde heffing;
- 2 Het WSW moet (een deel van) de verplichtingen van de woningbouwcorporatie overnemen waarvoor het buffervermogen moet worden aangesproken (maximaal 526 miljoen euro in 2012). Het WSW krijgt dan een vordering op de corporatie en kan eventueel een hypotheekrecht aanvragen op het onderpand van de woningbouwcorporatie;
- 3 Als het buffervermogen van het WSW niet afdoende is om aan de verplichtingen te voldoen, dan moeten woningbouwcorporaties met een door het WSW geborgde lening een percentage van dit leningenbedrag afdragen (obligoverplichting van maximaal 3,85 procent);
- 4 Als het WSW dan nog steeds niet aan de verplichtingen kan voldoen, dan verstrekken het Rijk en de gemeenten renteloze leningen aan het WSW (maximaal 87,4 miljard euro in 2012).

Er wordt een premie in rekening gebracht bij de woningbouwcorporaties die gebruik maken van de WSW, namelijk een percentage over de uitstaande leningen waarvoor het WSW zich borg heeft gesteld. Het tarief bedraagt momenteel 0,0276 procent per jaar. Er wordt door het WSW niet gekeken of deze premie kostendekkend is, maar er wordt momenteel wel gewerkt aan een risicomodel zoals dat bij het WEW wordt gehanteerd. Daarnaast kunnen woningbouwcorporaties ook moeten bijdragen als er een schade is bij een andere woningbouwcorporatie (zie bovenstaande stap 3), wat ook gezien kan worden als een vorm van premie.

Het WSW borgt de volledige lening van de woningbouwcorporatie en er is dus niet sprake van een eigen risico voor de bank die de lening verstrekt. In tegenstelling tot de NHG bestaat er ook geen annuïtaire daling van de borgstelling. Het in 2012 geborgde vermogen van 87,4 miljard euro is dan ook echt het uitstaande risico, al is er natuurlijk net als bij de NHG ook sprake van onderpand.

Tijdens de bespreking van de Commissie Risicoregelingen kwamen de volgende aandachtspunten aan de orde:

Doelmatigheid/effectiviteit

- Woningbouwcorporaties leveren zowel diensten van algemeen economisch belang (DAEB) als ook niet-DAEB activiteiten. De opbrengsten uit niet-DAEB activiteiten subsidiëren de exploitatietekorten bij de sociale huurwoningen (wel een DAEB-activiteit), maar deze opbrengsten beginnen terug te lopen. De WSW-borging is alleen beschikbaar voor DAEB-activiteiten, maar de druk op de WSW-borging neemt dus wel toe doordat de niet-DAEB activiteiten minder worden. Ook kan de WSW-borging minder effectief worden, in zoverre woningbouwcorporaties minder kunnen investeren in DAEB-activiteiten door de terugloop in de niet-DAEB-activiteiten.

Premie

- Bij het Waarborgfonds Eigen Woningen is het voornemen dat het een premie gaat betalen aan het Rijk voor het gelopen risico. Het WSW is echter volledig vrijgesteld van premiebetaling aan het Rijk. Het Rijk krijgt daarom geen enkele vergoeding voor de achterborgstelling.

Governance/begrotingsreserve

- Tot voor kort was er bij het WSW geen model in gebruik waarmee staatrisico's kunnen worden getoetst (vergelijkbaar met het gebruikte model van het WEW). Op dit moment is dit in ontwikkeling.
- Het risico voor de gemeenten en het Rijk wordt beperkt doordat er meerdere stappen doorlopen moeten worden voordat het WSW aanspraak kan maken op de achterborgstelling van de gemeenten. Ondanks de problemen bij Vestia is er dan ook geen beroep gedaan op de achterborgstelling.
- Echter, als er meerdere corporaties in de financiële problemen komen, dan kan er een groot gezamenlijk beroep op dit stelsel worden gedaan, waardoor het stelsel onder druk kan komen te staan, doordat in dat geval meerdere woningbouwcorporaties financiële steun van het CFV en het WSW moeten krijgen, terwijl tegelijkertijd de groep met woningbouwcorporaties die via de obligoverplichting kunnen bijdragen aan een oplossing, via de obligoverplichting, kleiner wordt.
- Dit effect wordt versterkt omdat er sprake is van gecorreleerde risico's in de woningbouwsector, met andere woorden, woningbouwcorporaties krijgen vaak tegelijkertijd te maken met ongunstige omstandigheden (zoals een afzwakkende economie, bepaalde beleidsmaatregelen, etc.).
- Er is geen sprake van een eigen risico voor de banken. Een eigen risico zou wellicht een betere prikkel geven aan banken om te zorgen dat de woningbouwcorporatie aan zijn verplichtingen kan voldoen (niet te veel uitlenen, goed toezicht, etc.). Overigens is 85 à 90 procent van alle leningen afkomstig van de Bank Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Waterschapsbank.
- Het ministerie van Wonen en Rijksdienst houdt geen begrotingsreserve aan voor deze regeling.

4.2.3 **Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ)**

Begroting XVI – ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Geborgd vermogen ultimo 2012: 8,9 miljard euro

Buffer ultimo 2012 (inclusief obligoverplichting van 268 miljoen euro): 513 miljoen euro

Het WFZ staat garant voor leningen die zorginstellingen aantrekken voor de financiering van hun vastgoed, waardoor zij minder rente hoeven te betalen op de aangetrokken leningen. VWS schat het rentevoordeel op dit moment op circa 1 tot 2 procentpunt, afhankelijk van de situatie. Alleen intramurale instellingen, die voldoen aan de kredietwaardigheidseisen van het WFZ op het terrein van ondermeer exploitatie, derivatengebruik en eigen vermogen, en die nut, noodzaak en financiële haalbaarheid overtuigend hebben onderbouwd, komen in aanmerking voor een garantie.

Als een zorginstelling een gegarandeerde lening niet (volledig) kan terugbetalen, dan wordt de achterborgstelling niet meteen aangesproken. De volgende stappen worden namelijk doorlopen:

- 1 Het WFZ moet de geborgde verplichtingen van de zorginstelling overnemen en hiervoor het risicovermogen aanspreken.
- 2 Als het risicovermogen niet afdoende is om de verplichtingen te voldoen, dan moeten zorginstellingen met een door het WFZ geborgde lening een percentage van dit leningenbedrag afdragen (maximaal 3,0 procent). Het risicovermogen en deze obligoverplichting van de zorginstellingen vormen samen de buffer (maximaal 513 miljoen euro in 2012);
- 3 Als het WFZ dan nog steeds niet aan de verplichtingen kan voldoen, dan verstrekt het Rijk een renteloze lening aan het WFZ (maximaal 8,9 miljard euro in 2012).

Als het WFZ verplichtingen overneemt van een zorginstelling, dan is dat altijd in de vorm van het overnemen van de rente- en aflossingsbetalingen gedurende de nog resterende looptijd, waarbij het WFZ een claim krijgt op de zorginstelling en onderpand van de zorginstelling mag verkopen. Een betaling in één keer van het volledige nog uitstaande bedrag, waardoor het WFZ ineens geconfronteerd wordt met grote uitgaven, is niet aan de orde. De mogelijkheden tot herstel (via premie of obligo) zijn hierdoor groter.

De zorginstellingen betalen een premie voor deze garantie, namelijk 0,1 procent van het gemiddelde leningbedrag per jaar, die ten goede komt van de buffer. Ook kunnen zorginstellingen moeten bijdragen als er een schade is bij een andere zorginstelling via de obligoverplichting (zie bovenstaande stap 2), wat ook gezien kan worden als een vorm van premie. Het Rijk krijgt geen vergoeding voor het door haar gelopen risico.

Het WFZ borgt in veel gevallen, vooral bij grotere instellingen, niet het volledige financieringsbedrag van de zorginstelling. Door deze cofinanciering is er dus sprake van een eigen risico voor de bank die de lening verstrekt, omdat dus een deel van de financiering niet geborgd is. Het risico voor de bank wordt beperkt doordat banken sinds de jaren '90 een zogenoemde 'stelselwijzigingsclausule' in alle contracten hanteren. Die geeft banken het recht om leningen op te eisen (dan wel de condities aan te passen) als sprake is van beleidswijzigingen die naar het oordeel van de bank een risicoverhoging met zich meebrengen. Gelet op de ingrijpende stelselwijzigingen is deze opeisingsgrond feitelijk permanent aan de orde. Volgens het WFZ draagt de achterborgstelling ertoe bij dat voor het ongeborgde deel van de leningen deze opeisingsgrond niet gebruikt wordt om leningen in te roepen.

Tijdens de bespreking van de Commissie Risicoregelingen kwamen de volgende aandachtspunten aan de orde:

Doelmatigheid/effectiviteit

- Voor veel zorginstellingen is het lastig om zonder (gedeeltelijke) borging op basis van dezelfde gunstige voorwaarden een lening aan te trekken. Daarnaast zijn zorginstellingen voor geborgde leningen nagenoeg geheel afhankelijk van de BNG en de NWB.

Premie

- Bij het Waarborgfonds Eigen Woningen is het voornemen dat het een premie gaat betalen aan het Rijk voor het gelopen risico. Het WFZ is echter volledig vrijgesteld van premiebetaling aan het Rijk. Het Rijk krijgt daarom geen enkele vergoeding voor de achterborgstelling, terwijl de risico's in de zorgsector toenemen, doordat de zorgsector op een steeds verdere afstand komt te staan van de overheid. Een zorgvuldige heroverweging van de achterborgstelling ligt in de rede als de ontwikkelingen in de sector in ogenschouw worden genomen.

Governance/begrotingsreserve

- Uit de bespreking bleek dat het WFZ een streng risicobeleid hanteert. Een voorbeeld is dat het WFZ van deelnemers verlangt dat ze geen open posities hebben ten aanzien van derivaten. Het is niet geheel duidelijk in hoeverre de strenge houding van het WFZ verankerd is in de statuten of dat er andere factoren zijn die hiervoor zorgen. Het WFZ heeft met betrekking tot

derivaten meerdere voorwaarden, waaronder een directe koppeling tussen leningen en rente-instrumenten, en de afwezigheid van *margin calls*.

- Er wordt geen begrotingsreserve aangehouden.

4.3 Leningen

Tabel 6 bevat een overzicht van de uitstaande leningen van het Rijk. De leningen moeten allemaal worden afgelost door de begunstigde partij en zijn daardoor allemaal aflopend, waardoor ze buiten het mandaat van de CRR vallen. Ook studenten moeten hun studielening aflossen, maar omdat er sprake is van een stelsel van studiefinanciering en dit stelsel in principe niet aflopend is, heeft de Commissie Risicoregelingen het stelsel van studiefinanciering wel besproken.

Het stelsel van studiefinanciering omvat ongeveer 20 miljard euro aan uitstaande leningen, waarvan circa 9 miljard euro aan voorwaardelijke leningen die omgezet worden in een gift bij het behalen van het diploma, en vormt daarmee veruit de grootste post. In totaal heeft het Rijk namelijk ruim 30 miljard euro uitgeleend. Andere grote uitstaande leningen zijn de bilaterale lening aan Griekenland (ongeveer 3,2 miljard euro) en de lening aan Fortis (ongeveer 3,8 miljard euro).

4.3.1 Studiefinanciering

Begroting VIII – ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Uitstaand leningenbedrag ultimo 2012: 19,8 miljard euro (inclusief circa 9 miljard euro aan voorwaardelijke leningen die omgezet zullen worden in een gift bij het behalen van het diploma)
Geraamde (netto) mutatie in 2013: 1,4 miljard euro

Via het stelsel van studiefinanciering verstrekt de overheid van beurzen, giften, kwijtscheldingen en leningen aan studenten van 18 jaar en ouder die een opleiding volgen aan het middelbaar beroepsonderwijs of het hoger onderwijs. Het uitstaande bedrag aan leningen in 2012 betreft 10,8 miljard euro. Daarnaast geeft de staat circa 9 miljard euro uit aan prestatiebeurzen. Prestatiebeurzen zijn voorwaardelijke leningen die worden omgezet in een gift bij het behalen van het diploma.

Om de toegankelijkheid van het onderwijs te waarborgen heeft de overheid voor een stelsel gekozen waarbij de student kan lenen tegen gunstige voorwaarden, dan wel een gift krijgt.

De belangrijkste voorwaarden van de studieleningen zijn:

- De student leent tegen een gunstige rente. De rente op studieleningen is gekoppeld aan de rente die de overheid betaalt op leningen met een gemiddelde resterende looptijd van 3 tot 5 jaren. Er wordt dus geen risico-opslag in rekening gebracht en er wordt dus bij de rentestelling uitgegaan van een kortere looptijd dan werkelijk het geval is;
- Er wordt terugbetaald naar draagkracht. De verplichte aflossing start twee jaar na het afstuderen. Deze aflossing is inkomensafhankelijk en na vijftien jaar wordt een eventuele restschuld kwijtgescholden;
- De student kan de terugbetaling maximaal vijf jaar lang opschorten als hij daar behoefte aan heeft (de maximale terugbetaaltermijn van 15 jaar schuift mee);
- Het is voor iedereen mogelijk naar eigen keuze, zonder extra kosten, versneld af te lossen waarmee rente-uitgaven worden bespaard. Ook voor deze mogelijkheid hoeft niet te worden betaald.

Gezien bovenstaande voorwaarden, loopt de overheid het risico dat de student later zijn lening niet (volledig) terug betaalt. Dit risico is door het CPB bepaald op circa 12 procent.¹² Het ministerie van OCW houdt hier rekening mee door binnen de begroting geld te reserveren om deze kosten te dekken. Er is dus enkel sprake van een ramingsrisico, omdat de mate van kwijt-

¹² CPB notitie 7 juni 2013 'Aflossing studieschuld bij sociaal leenstelsel'.

schelding niet met zekerheid te voorspellen is. Mochten de kosten hoger zijn dan verwacht, dan dekt het ministerie van OCW deze alsnog binnen de eigen begroting.

Tijdens de bespreking van de Commissie Risicoregelingen kwamen de volgende aandachtspunten aan de orde:

Doelmatigheid/effectiviteit

- Op de kapitaalmarkt krijgen studenten niet snel een lening voor de financiering van hun aandeel in de kosten van levensonderhoud en studie, mede omdat de onderwijsinvestering immaterieel is en daarmee niet kan dienen als onderpand. Zonder overheidsingrijpen leidt dit gebrek aan financiering tot een onwenselijke uitkomst; minder mensen zullen gaan studeren dan in maatschappelijk en economisch opzicht gewenst is.
- Het ministerie van OCW heeft meerdere studies aangedragen waaruit blijkt dat studenten zich niet laten weerhouden van studeren als ze zelf een groter deel moeten bijdragen aan hun studie. Ook een andere vormgeving van het stelsel van studiefinanciering, waarbij de studenten een grotere financiële verantwoordelijkheid voor hun studie moeten dragen en daarvoor kunnen lenen bij de overheid, kan dus doelmatig zijn.

Premie

- Met het oog op het waarborgen van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, heeft de overheid er bewust voor gekozen een gunstige rente te hanteren. De rente die de student moet betalen is daarom niet kostendekkend volgens de definitie die de CRR hanteert. Om een premie kostendekkend te laten zijn, moet volgens de CRR ook rekening gehouden worden met een risico-opslag (bij verslechterde economische omstandigheden kunnen veel minder oudstudenten dan verwacht de lening terugbetalen).
- In 2001 is de politieke keuze gemaakt om dit risico collectief te dragen. De risico-opslag is komen te vervallen en de rente is met 1,15 procentpunt verlaagd. Het is een bewuste politieke keuze dat de terugbetaling inkomensafhankelijk is met kwijtschelding van een eventuele restschuld en ook in de voorstellen voor het sociaal leenstelsel wordt hiervoor gekozen.
- Een tweede element waarom de premie niet kostendekkend is dat er een rente in rekening wordt gebracht die overeenkomt met een looptijd van 3 tot 5 jaar, terwijl de looptijd van de studielening vaak meer dan 20 jaar is (duur studie + 2 tot 7 jaar geen aflossing + 15 jaar aflossing). Leningen met een langere looptijd gaan doorgaans gepaard met een hogere rente. Ook wordt geen premie in rekening gebracht voor de optie om boetevrij af te lossen terwijl dit in het normale economische verkeer wel gebruikelijk is. Ook via de renteberekening is er dus sprake van een wezenlijk subsidie-element.

Governance/begrotingsreserve

- De risico's van het stelstel (bijvoorbeeld dat ex-studenten hun lening niet volledig afbetalen) worden door OCW geraamd en in de begroting verwerkt. Hierdoor hoeft OCW geen begrotingsreserve aan te houden. Er is sprake van een ramingsrisico.

Er zijn grote verschillen tussen risicoregelingen, zowel qua risico als qua risicobeheersing.

Voor sommige regelingen is de kans op schades zeer beperkt, maar als deze schades zich voordoen dan hebben ze waarschijnlijk grote budgettaire gevolgen, zoals de regeling die het Rijk verplicht om (een deel van) de schade voor rekening te nemen in het geval van een kernongeval (WAKO). Voor andere regelingen is de kans op schade relatief groot, maar hebben deze schades beperkte budgettaire gevolgen, zoals de regeling die het Rijk verplicht de schade te betalen als midden- en kleinbedrijven hun lening met overheidsgarantie niet kunnen terugbetalen aan de bank (BMKB). Daarnaast zijn er regelingen waarbij er sprake is van onderpand, zoals de Nationale Hypotheekgarantie (NHG) - afgegeven door het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) - en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Bij andere regelingen, zoals de exportkredietverzekeringen (EKV), blijkt substantiële recuperatie vaak in een later stadium mogelijk, waardoor de schades uiteindelijk lager uitvallen dan de initiële schades. Risicoregelingen zijn dan ook erg divers en daardoor is het lastig om ze één-op-één te vergelijken of bij elkaar op te tellen. Naast de uitstaande bedragen is er dus ook andere relevante informatie nodig om het daadwerkelijke risico goed in te kunnen schatten.

Ook de manieren waarop de risico's worden beheerst, zullen door de grote verschillen tussen risicoregelingen niet uniform kunnen zijn. Sommige regelingen kennen sterk gecorreleerde risico's (de eventuele schades komen in dat geval vaak op hetzelfde moment) en dan is risicomanagement gericht op de hele portefeuille extra van belang.

Garanties worden onterecht vaak gezien als gratis.

Departementen kiezen in een aantal gevallen voor een garantie (in plaats van bijvoorbeeld een subsidie), omdat dit niet direct gepaard gaat met een kasstroom of omdat hiermee een veel grotere regeling te bewerkstelligen is. Echter, garanties gaan gepaard met risico en kunnen daarmee op termijn veel grotere budgettaire gevolgen hebben dan bijvoorbeeld een subsidie. Ook het met een garantie bewerkstelligen van een grotere regeling, zogenoemde *leverage*, is niet gratis; bij meer *leverage* zijn de mogelijke kosten voor het Rijk ook hoger. Een ander kanaal waarlangs garanties kunnen leiden tot kosten is via een lagere kredietwaardigheid die zich vertaalt in een hogere rente op staatsobligaties. Financiële partijen kijken namelijk voor het bepalen van de kredietwaardigheid van het Rijk niet alleen naar het tekort en de schuld, maar bijvoorbeeld ook naar de risico's voor de overheidsfinanciën.

Vaak geen empirische onderbouwing nut en noodzaak.

Departementen onderbouwen de noodzaak voor risicoregelingen vaak met 'anekdotisch' bewijs. Een onderbouwing met degelijk (empirisch) onderzoek is vaak niet beschikbaar. Overigens doet dit probleem zich niet alleen voor bij risicoregelingen, maar ook bij andere overheidsuitgaven.

Een andere vormgeving dan een garantie is soms mogelijk.

Subsidies kunnen een alternatief zijn voor garantieregelingen. Veel risicoregelingen willen bewerkstelligen dat een bepaalde doelgroep (bijvoorbeeld ondernemers, exporteurs, musea etc.) een lagere rente moet betalen voor leningen bij een bank of een lagere premie voor verzekeringen bij een verzekeraar. Een aantal van deze regelingen zou ook als een subsidie kunnen worden vormgegeven. Anders dan bij een garantie of een achterborgstelling blijven daarmee de prikkels tot beheersing van risico's (volledig) liggen bij de (financiële) partijen die hiertoe het best geëquipeerd zijn, wat maatschappelijk gezien optimaal is. Vaak kiezen ministeries hier niet voor onder verwijzing naar de lagere kasstroom of de mogelijkheid van een grotere regeling. Zeker in tijden van budgettaire krapte en knellende uitgavenkaders kan het voor departementen (op korte termijn) aantrekkelijk zijn om te kiezen voor een garantie-instrument in plaats van een subsidie.

Er wordt zelden een kostendekkende premie gevraagd aan de eindgebruiker van de regeling en soms ontvangt de overheid zelfs geen enkele vergoeding voor het gelopen risico.

Het blijkt dat departementen verschillende definities van kostendekkendheid hanteren. Soms wordt gedacht dat de premie die de overheid moet rekenen kostendekkend is wanneer de netto schade (dus na recuperatie) en de uitvoeringskosten door de premie gedekt worden. Deze manier van schadedekkendheid dekt echter niet de opslag voor het gelopen risico. Mensen zijn namelijk risico-avers. Wanneer burgers zelf de beslissing moeten nemen of zij een risico op zich nemen, verlangen zij daarom naast de schadedekkende premie ook een opslag voor het gelopen risico. Wanneer de overheid namens deze burgers een risico aangaat, dan zou het deze risico-aversie ook mee moeten wegen.

Het blijkt echter dat er zelden een kostendekkende premie in rekening wordt gebracht bij de eindgebruiker. Soms ontvangt de overheid zelfs geen enkele vergoeding. Departementen zien het vragen van premies soms als tegenstrijdig met de beleidsdoelstelling om bepaalde groepen en/of activiteiten te ondersteunen. Hierdoor kunnen de risico's door de tijd oplopen zonder dat hier een vergoeding voor de overheid tegenover staat.

Bij internationale garanties wordt vaak wel een premie gevraagd aan de eindgebruiker, maar blijft deze binnen de internationale organisatie. Zo betalen landen die een Wereldbanklening krijgen ieder jaar rente, maar deze rente is niet zichtbaar op de Nederlandse begroting omdat de premies ten goede komen aan de reserves van de Wereldbank. Dergelijke premies komen dus slechts indirect bij Nederland terecht via het Nederlandse aandeelhouderschap in deze internationale organisaties.

Vaak komen schades alleen voor in uitzonderlijke omstandigheden en daardoor zijn ze lastig op voorhand te kwantificeren.

De CRR heeft zich bij de beoordeling van premies en de achterliggende risico's gebaseerd op door de departementen aangeleverde documentatie. Gezien de complexiteit van de materie was het voor de CRR soms lastig te bepalen hoe realistisch de inschatting van de verschillende risico's is en dus ook of de gevraagde premies kostendekkend zijn.

Voor veel risicoregelingen wordt geen begrotingsreserve aangehouden.

Begrotingsregel 25 geeft aan dat voor nieuwe regelingen departementen een begrotingsreserve dienen aan te houden. Veel bestaande regelingen kennen geen begrotingsreserve en voor het gelopen risico is dan ook vaak vooraf geen dekking binnen de departementale begroting geregeld. Risico's zijn mede daarom vaak niet of nauwelijks te dekken binnen de departementale begroting. Een positieve uitzondering is het ministerie van Economische Zaken, die voor veel risicoregelingen al wel een begrotingsreserve aanhoudt; dit is overigens ook wel nodig, omdat sommige regelingen van het ministerie van Economische Zaken verlieslatend zijn en het departement dus ieder jaar deze schades binnen de begroting moet dekken.

Voor garanties voor internationale instellingen en achterborgstellingen geldt dat binnen de betreffende organisaties al vaak een buffer aan wordt gehouden. In die gevallen is een begrotingsreserve op de departementale begroting minder noodzakelijk.

Een aandachtspunt is dat ontvangen premies op korte termijn goed zichtbaar zijn, maar de extra risico's veel minder.

Veel risicoregelingen zijn sinds 2008 uitgebreid naar aanleiding van de financiële crisis. Daardoor brengen sommige van deze regelingen momenteel veel extra premie op, maar nemen tegelijkertijd de risico's ook substantieel toe, zoals bij de Nationale Hypotheekgarantie. Deze extra premieontvangsten compenseren vooralsnog de toename in schades, hetgeen ten onrechte de indruk kan wekken dat de regeling winstgevend is.

De ervaringen van de CRR met het toetsingskader zijn positief.

De CRR wil naar aanleiding van een verzoek van de Tweede Kamer ook haar ervaringen met het toetsingskader en begrotingsregel 25 delen.¹³ De ervaringen van de CRR met het toetsingskader als hulpmiddel zijn positief, omdat het de departementen dwingt om op belangrijke vragen op een gestructureerde manier concrete antwoorden te formuleren. Het toetsingskader benoemt de relevante vragen en aspecten die bij een beslissing in ogenschouw moeten worden genomen. De uiteindelijke beslissing blijft echter een politieke afweging en het toetsingskader zal dus nooit tot een digitale 'ja/nee-beslissing' kunnen leiden.

¹³ Verzoek van de Tweede Kamer aan de minister van Financiën tijdens het debat over een garantie aan De Nederlandsche Bank op 27 februari 2013.

6 Aanbevelingen

De CRR wil de volgende vijf aanbevelingen doen:

1 Breng crisisgerelateerde risicoregelingen terug zodra dat mogelijk is en blijf beleid voeren om impliciete risico's te verminderen.

Het is belangrijk dat het beleid wordt voortgezet waarmee impliciete risico's worden vermindert. De afgelopen jaren is namelijk duidelijk gebleken dat het 'nee, tenzij'-beleid een snelle oploop van garanties en andere risicoregelingen in crisistijd niet kan verkomen, vooral als er grote impliciete risico's bestaan.

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.

In de onlangs aangescherpte Europese begrotingsregels zijn ook de eisen aan de statistieken op het terrein van garanties aangescherpt. Echter, uit de recente Stabiliteits- en Convergenceprogramma's blijkt dat landen nog steeds heel verschillende rapportagemethodes gebruiken voor garanties, waardoor de cijfers niet vergelijkbaar zijn. Gezien het grote belang van transparantie over de staat van de overheidsfinanciën in de verschillende eurolanden zou in Europa zo snel mogelijk gestreefd moeten worden naar eenduidige definities en behandeling van garanties in de begroting.

Het geven van meer toelichting in het garantieoverzicht van de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag Rijk.

Zover aanwezig zou bij het garantieoverzicht informatie gepresenteerd moeten worden die relevant is voor het daadwerkelijke risico dat de overheid loopt. Zo is het risico dat de overheid loopt via het EFSF lager dan de 97,8 miljard euro die gepresenteerd wordt in het garantieoverzicht, omdat het plafond van het EFSF voor minder dan de helft benut is.

Andere voorbeelden zijn het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW), de verstrekker van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG), en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). In het garantieoverzicht worden de volledige geborgde vermogens toebedeeld aan het Rijk, terwijl dit eigenlijk gezamenlijke achterborgstellingen zijn van het Rijk en de gemeenten. Bij de NHG loopt de achterborgstelling van de gemeenten langzaam af, omdat voor nieuwe hypotheekleningen die verstrekt zijn sinds 1 januari 2011 alleen het Rijk nog borg staat. Gegeven de aanwezigheid van onderpand, beperkt de achterborg zich in feite tot de vaak veel kleinere restschuld.

Voor het WSW en het Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ) geldt bovendien dat de woningbouwcorporaties en de zorginstellingen met een door het WSW of WFZ geborgde lening een percentage van dit leningenbedrag moeten afdragen als het WSW of WFZ in financiële problemen komen. Deze zogenoemde obligoverplichting zou ook in beeld gebracht kunnen worden in het garantieoverzicht.

Het opnemen van een aparte paragraaf in de departementale begrotingen waarin aandacht wordt besteed aan garanties en achterborgstellingen.

Op dit moment geven de Rijksbegrotingsvoorschriften aan dat alle uitgaven toegelicht moeten worden in de begroting. Echter, garanties, achterborgstellingen en leningen gaan vaak niet jaarlijks gepaard met uitgaven. Hierdoor worden deze regelingen, conform de Rijksbegrotingsvoorschriften, niet altijd toegelicht in de begroting. Dit leidt tot grote verschillen tussen hoe

departementen in hun begrotingen omgaan met deze regelingen. Sommige departementen besteden veel aandacht aan iedere individuele garantie of achterborgstelling, maar andere departementen beschrijven alleen deze regelingen op geaggregeerd niveau.

Om de transparantie te vergroten, is het verstandig om de Rijksbegrotingsregels zo aan te passen dat ook garanties, achterborgstellingen en leningen ieder jaar aandacht krijgen in de begroting. Hierdoor wordt het duidelijk welke financiële risico's de departementen lopen als gevolg van deze regelingen en zal zowel bij het departement als in het parlement de kennis over deze risico's worden vergroot. Dit bevordert een meer integrale afweging over het aangaan of afbouwen van risico's.

In deze toelichting zouden departementen dan ook moeten aangeven:

- 1 Wat het uitstaande risico van de regeling is (wordt de regeling bijvoorbeeld volledig gebruikt of niet);
- 2 Of het departement een begrotingsreserve aanhoudt en, als dat niet het geval is, hoe het departement dan eventuele verliezen wil opvangen;
- 3 Of het departement een kostendekkende premie vraagt (en welke definitie van kosten-dekkend gehanteerd wordt);
- 4 Hoe de risico's worden beheerst; en
- 5 Of er een horizonbepaling voor de regelingen geldt en wanneer de laatste evaluatie heeft plaatsgevonden en de volgende evaluatie wordt voorzien.

Toetsingskaders van nieuwe regelingen altijd naar het parlement te sturen.

Voor nieuwe regelingen en wijzigingen in bestaande regelingen zou altijd het ingevulde toetsingskader met het voorstel meegestuurd kunnen worden naar de Tweede Kamer. Nu gebeurt dit alleen na expliciet verzoek.

3 Neem een horizonbepaling op voor risicoregelingen.

Veel regelingen bestaan al geruime tijd. Door veranderde omstandigheden zou het kunnen zijn dat een alternatieve vormgeving inmiddels meer opportuun is of dat de noodzaak voor een regeling is verdwenen. Gezien de beperkte beschikbaarheid van effectiviteitsstudies kan het nuttig zijn departementen te verplichten de effectiviteit vijfjaarlijks aan te tonen als voorwaarde voor continuering van de regeling. Door de invoering van een dergelijke horizonbepaling, creëer je bij de eindgebruiker ook niet de verwachting dat de regeling altijd blijft bestaan, waardoor het makkelijker is om eenmaal in het leven geroepen garanties weer af te bouwen. Om de administratieve lasten van dergelijke effectiviteitsstudies te beperken en de onderlinge samenhang van verschillende regelingen te kunnen bezien, zou het mogelijk moeten zijn om meerdere regelingen tegelijkertijd te evalueren.

Voor subsidieregelingen bestaat op verzoek van de Tweede Kamer al de regel dat er een horizonbepaling moet worden opgenomen, waarbij een vervaldatum niet later mag liggen dan vijf jaar na inwerkingtreding van de regeling.¹⁴ Er is een mogelijkheid om de subsidieregeling na deze termijn voort te zetten of om op voorhand een langere looptijd te bepalen mits het parlement hiermee instemt.

4 Schrap respectievelijk verlaag niet-gebruikte regelingen en plafonds.

Een aantal regelingen wordt niet gebruikt, maar staat wel in de begrotingen van departementen, zoals ook blijkt uit de bijlage; hierin zijn de garanties per ministerie opgenomen, met het geëffectueerde risico eind 2012. Voor veel regelingen is het geëffectueerde risico gelijk aan nul, wat inhoudt dat de regeling niet gebruikt is in 2012. Daarnaast hebben sommige regelingen een veel hoger plafond dan daadwerkelijk wordt gebruikt. Departementen zouden moeten bezien of het plafond van deze regelingen verlaagd kan worden of dat, in het geval van slapende regelingen, deze regelingen geschrapt kunnen worden.

¹⁴ Enkele garantieregelingen zijn juridisch vormgegeven als een subsidie; deze regelingen kennen dus al een horizonbepaling, zoals geregeld in de Comptabiliteitswet.

Binnen het plafond en de daarbij gestelde voorwaarden, kan een regeling uitgebreid en aan gepast worden zonder dat daar expliciet een akkoord voor hoeft te worden gevraagd aan het parlement. Hoewel dit de flexibiliteit vergroot, gaat dit ten koste van de democratische controle. Alleen daar waar het noodzakelijk is om deze ruimte vooraf in te stellen, bijvoorbeeld om snel handelen mogelijk te maken of in verband met internationale verplichtingen, zou deze ruimte ook daadwerkelijk moeten worden gegeven.

5 Overweeg in het geval van grote en complexe risico's bij de premiestelling om een *second opinion* te vragen aan een gespecialiseerde partij.

Omdat het vaak op voorhand lastig is om risico's exact te kwantificeren, zou in het geval van grote en complexe risico's bij de premiestelling een *second opinion* aan een onafhankelijke gespecialiseerde partij gevraagd kunnen worden. Prioriteit zou moeten liggen bij de grootste regelingen. Dit betreft het WSW en het WEW.

Per begroting (in miljoenen euro)		
	Uitstaand risico ultimo 2012	Getoetst?
Koninkrijksrelaties		
Europese Unie afspraken 10de EOF	22	Nee, want aflopend.
Europese Unie afspraken 9de EOF	44	Nee, want aflopend.
NIO / EIB	8	Ja
Buitenlandse Zaken		
Garanties IS-NIO	256	Nee, want aflopend.
Garanties IS-Raad van Europa	177	Ja, bij wijziging van de regeling.
Garanties Regionale Ontwikkelingsbanken	1952	Ja
Garanties IS-OPCW	0	Nee, want aflopend.
Justitie		
Faillissementscuratoren dienst JUSTIS	14	Ja
Binnenlandse Zaken		
Hypotheekgaranties	0	Nee, want aflopend.
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen		
Achterborgovereenkomst NRF	199	Ja
St. biomedical primate research center	28	Nee, want aflopend.
Indemniteitsregeling	294	Ja
Vervangingsfonds	23	Nee, want aflopend.
Participatiefonds	7	Nee, want aflopend.
Bouwleningen VO	0	Nee, want aflopend.
Bouwleningen BVE	0	Nee, want aflopend.
Bouwleningen HBO	0	Nee, want aflopend.
Bouwleningen academische ziekenhuizen	267	Nee, want aflopend.
St. nederlands filmmuseum	0	Nee, want aflopend.
Slot Loevestein	0	Nee, want aflopend.
Financiën		
Garantie interbancaire leningen	17242	Nee, want aflopend.
NIB - Regeling Bijzondere Fin.	0	Nee, want aflopend.
Kredieten EU-betalingsbalanssteun aan lidstaten	2360	Ja
ESM	35445	Ja, bij oprichting van de regeling.
DNB kredietverlening BIS	0	Nee, want aflopend.
EFSM	2832	Ja
EFSF	97782	Ja, bij oprichting van de regeling.
EIB - kredietverlening i.k.v. overeenk. Lomé/Cotonou	87	Ja
Garantie verkoop aandelen NPM	0	Nee, want aflopend.
Garantie en vrijwaring inzake verkoop van deelnemingen	968	Ja
EBRD	589	Ja

	Uitstaand risico ultimo 2012	Getoetst?
Wereldbank	3226	Ja
MIGA	25	Ja
DNB - deelneming in kapitaal IMF	46485	Ja
EIB	9896	Ja
Terrorismeschades (NHT)	50	Ja
WAKO (kernongevallen)	14023	Ja
Deelneming ABN AMRO	950	Ja
Regeling Investerings	174	Ja
Exportkredietverzekering	17424	Ja
MIGA - herverzekeren	0	Ja
Garantie procesrisico's	1	Ja
Garantie Stichting Waarborgfonds Motorverkeer	0	Ja

Infrastructuur en Milieu

Regeling Bijzondere Financiering (Bodemsanering)	1	Ja
Dienst Zuid-As	3	Nee, want aflopend.

Economische Zaken

Scheepsnieuwbouw garantieregeling	0	Ja
BMKB	2449	Ja
GO	841	Ja
Groeifinancieringsfaciliteit	71	Ja
Microkredieten	13	Ja
Garantie voor schade aan gewassen als gevolg van zware regenval	1	Nee, want aflopend.
Garantie voor investeringen & werkkapitaal landbouwondernemingen	439	Ja
Regeling garantstelling visserij	0	Ja
Garantie voor natuurgebieden en landschappen	449	Nee, want aflopend.
Geothermie	32	Ja

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Startende ondernemers	2	Nee, want aflopend.
-----------------------	---	---------------------

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Inrichtingen voor de gezondheidszorg	571	Nee, want aflopend.
Ondernemingsfinanciering Cure	33	Nee, want aflopend.
Voorzieningen tbv St. Revalidatiecentrum De Hoogstraat	11	Nee, want aflopend.
Voorzieningen voor gehandicapten	169	Nee, want aflopend.
Voorzieningen voor niet-sedentaire personen	1	Nee, want aflopend.
Garantieverk.aan de Mtschp Gyn.en Obst. van Snt Francis Gasth.	0	Nee, want aflopend.
Garantieverklaring terz.van eventuele jur.consequenties	0	Nee, want aflopend.



Ministerie van Financiën
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Risicoregelingen > achterborgstelling
beheersingsinstrument voor
risicoregelingen | Risicobeleid van
het Rijk > Doelmatigheid van de
regeling | Governance > rapporteren
Commissie Risicoregelingen | nul-
meting > bevindingen > garanties >
Maatregelen | Systemrisico's |
Inzicht | Risico's overheidsfinanciën