



# Coronacrisis: de risico's van garanties en leningen voor de overheidsfinanciën

2020





# Coronacrisis: de risico's van garanties en leningen voor de overheidsfinanciën

De tekst van deze publicatie is op 23 november 2020 door de Algemene Rekenkamer vastgesteld en op 25 november 2020 aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

---

## Vooraf

Dit onderzoek maakt deel uit van een reeks van onderzoeken van de Algemene Rekenkamer naar het kabinetsbeleid bij de bestrijding van de coronacrisis. De andere onderzoeken gaan over de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van de NOW-steunmaatregel, over het testbeleid op het coronavirus, over steunmaatregelen voor grote ondernemingen en over IT-risico's van thuiswerken.

---

# Inhoud

<b>Vooraf</b>	3
<b>Samenvatting</b>	5
<b>1 Inleiding</b>	7
1.1 Opvang gevolgen coronacrisis: risico's voor de overheidsfinanciën	7
1.2 Beleid risicoregelingen	7
1.3 Verantwoordelijkheid minister van Financiën	9
1.4 Ons onderzoek	9
1.5 Leeswijzer	10
<b>2 Overzicht risicoregelingen coronacrisis</b>	11
2.1 Garantieregelingen coronacrisis	11
2.2 Leningen coronacrisis	14
2.3 Ontwikkeling van de uitstaande garanties	14
<b>3 Toepassing beleidskader risicoregelingen</b>	16
3.1 Ongewijzigd beleid risicoregelingen	16
3.2 Gebruik van het toetsingskader risicoregelingen	16
<b>4 Informatievoorziening parlement</b>	23
<b>5 Conclusies en aanbevelingen</b>	26
<b>6 Reactie en nawoord</b>	29
6.1 Reactie minister van Financiën	29
6.2 Nawoord	31
<b>Bijlagen</b>	
1 Beleidskader risicoregelingen	33
2 Toetsingskader risicoregelingen	36
3 Kenmerken regelingen	38
4 Methodologische verantwoording	51
5 Eindnoten	53

---

## Samenvatting

In maart 2020 neemt het kabinet vergaande maatregelen om de verspreiding van het nieuwe coronavirus te voorkomen. Om de economische gevolgen van deze maatregelen op te vangen, kondigt het kabinet in zeer korte tijd verschillende maatregelen met omvangrijke financiële consequenties af. De getroffen maatregelen en de economische crisis zelf hebben grote gevolgen voor de overheidsfinanciën. Naast de vele miljarden aan extra uitgaven en gederfde inkomsten heeft het kabinet ook garanties verleend, bestaande garantieregelingen verruimd en leningen verstrekt. De garantieregelingen leiden niet onmiddellijk tot uitgaven, maar dat kan op termijn wel degelijk het geval zijn. Het introduceren van nieuwe garanties en leningen heeft het kabinet daarom aan strenge spelregels gebonden en hiervoor geldt een 'nee, tenzij-beleid'. Dit 'nee, tenzij-beleid' is onderdeel van de begrotingsregels van het kabinet en is opgenomen in het beleidskader risicoregelingen. Hierin is bepaald dat de ministerraad aan de hand van een door het verantwoordelijke departement ingevuld toetsingskader besluit over een voorstel voor een nieuwe garantieregeling of lening. Na besluitvorming in de ministerraad wordt dit toetsingskader aan het parlement gestuurd.

We hebben onderzocht welke garanties en leningen het kabinet tussen medio maart 2020 en eind augustus 2020 heeft verstrekt en of daarbij de afspraken uit het beleidskader risicoregelingen zijn gevolgd.

Uit ons onderzoek blijkt dat de garanties en leningen die het kabinet heeft verstrekt om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen, naar verwachting in 2020 zullen leiden tot een toename van de uitstaande risico's met € 62,7 miljard tot € 245,5 miljard. Daarmee stijgen de uitstaande risico's weer bijna tot het hoogste niveau ten tijde van de kredietcrisis. Het kabinet schat dat deze risico's leiden tot € 2,6 miljard aan uitgaven. Dit is exclusief het bedrag dat wordt uitgegeven aan het Landelijk Consortium Hulpmiddelen voor de inkoop van beschermingsmiddelen. Hiervoor heeft het kabinet zich onbeperkt garant gesteld.

Wij concluderen dat het kabinet het 'nee, tenzij-beleid' en het beleidskader risicoregelingen niet consequent en consistent heeft toegepast. Zo is niet voor elke nieuwe of verruimde risicoregeling gebruik gemaakt van het toetsingskader. Ook heeft de informatie in de ingevulde toetsingskaders niet overal dezelfde mate van diepgang of ontbreekt deze op onderdelen, bijvoorbeeld over de kostendekkendheid van de regeling. Verder wordt er in de ingevulde toetsingskaders niet aangegeven of en, zo ja, hoe, de doelmatigheid en de beoogde doeltreffendheid van de regelingen wordt geëvalueerd. Ten slotte constateren we dat een aantal ingevulde toetsingskaders pas op een laat moment naar het parlement is gestuurd, zelfs pas nadat de Tweede Kamer al over de begrotingswijziging waarin de

regeling is opgenomen had gestemd. De Tweede Kamer heeft de informatie in deze toetsingskaders daarom niet kunnen gebruiken bij het behandelen van de voorstellen tot wijziging van de begroting. Dit geldt in mindere mate voor de Eerste Kamer, omdat de Eerste Kamer op een later moment over de wetsvoorstellen heeft gestemd.

Het kabinet heeft een aantal regelingen al in werking gesteld voordat het parlement het bijbehorende voorstel van wet tot wijziging van de begroting heeft kunnen vaststellen. Uit ons onderzoek blijkt dat het kabinet het parlement hierover niet bij elke regeling vooraf heeft geïnformeerd, zoals artikel 2.27, lid 2 van de Comptabiliteitswet voorschrijft.

Wij bevelen de minister van Financiën aan:

- Het beleidskader risicoregelingen te evalueren met het oog op het gebruik in een crisissituatie en zo nodig het beleidskader aan de specifieke omstandigheden van een crisissituatie aan te passen. Maak daarbij duidelijk dat het beleidskader ook van toepassing is bij het verstrekken van leningen en versterk het voorafgaand toezicht door de informatie die in de toetsingskaders is opgenomen nog zorgvuldiger te beoordelen, bijvoorbeeld over de kostendekkendheid en de wijze waarop de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling zal worden geëvalueerd.
- Ervoor te zorgen dat het ingevulde toetsingskader tijdig naar het parlement wordt gestuurd op een moment dat het parlement de informatie in het toetsingskader ook daadwerkelijk kan gebruiken bij de beoordeling van voorgenomen beleid. Dus voorafgaand aan het in werking treden van de risicoregeling, bijvoorbeeld gezamenlijk met de brief waarin het parlement wordt geïnformeerd over het voorstel van het kabinet om de risicoregeling in te voeren.
- In de rijksbegrotingsvoorschriften op te nemen dat in de memorie van toelichting bij een voorstel tot wijziging van een begrotingswet ((incidentele) aanvullende begroting) ook voor nieuwe of gewijzigde risicoregelingen de informatie uit artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet wordt opgenomen.
- Neem in de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk, in aanvulling op het overzicht van de door het Rijk verleende garanties, een overzicht op van de te verwachten schade en de hiervoor beschikbare begrotingsreserves.
- Voor een evaluatie te zorgen van de risicoregelingen die specifiek zijn geïntroduceerd of verruimd om de financieel-economische gevolgen van de coronacrisis op te vangen, en daarbij vooral aandacht te besteden aan de doeltreffendheid.

Wij bevelen het parlement aan:

- Erop toe te zien dat het ingevulde toetsingskader tijdig wordt ontvangen en kan worden meegenomen bij de bespreking en beoordeling van het voorstel voor het introduceren van een nieuwe risicoregeling of het verruimen van een bestaande risicoregeling.

# 1 Inleiding

## 1.1 Opvang gevolgen coronacrisis: risico's voor de overheidsfinanciën

In maart 2020 neemt het kabinet vergaande maatregelen om de verspreiding van het nieuwe coronavirus te voorkomen. Om de financieel-economische gevolgen van deze maatregelen op te vangen, kondigt het kabinet in zeer korte tijd verschillende omvangrijke pakketten steunmaatregelen af. De getroffen maatregelen en de economische crisis hebben grote gevolgen voor de overheidsfinanciën. Volgens de augustusraming 2020-2021 van het Centraal Planbureau zal de economie in 2020 naar verwachting krimpen met 5,1%.<sup>1</sup> In de Miljoenennota 2021 staat dat het begrotingstekort in 2020 naar verwachting uitkomt op -7,2% van het bruto binnenlands product (bbp)<sup>2</sup> en dat de overheidsschuld<sup>3</sup> in 2020 uitkomt op 59,1% van het bbp.<sup>4</sup> In de Miljoenennota 2020 werd eerder voor 2020 nog een begrotingsoverschot van 0,2% en een schuld van 47,7% geraamd.<sup>5</sup>

Veel maatregelen die het kabinet heeft getroffen zijn direct van invloed op het begrotingsaldo en de staatsschuld. Daarnaast heeft het kabinet ook nieuwe garanties verleend, bestaande garantieregelingen verruimd en leningen verstrekt. Garanties leiden niet onmiddellijk tot uitgaven. Ze vormen wel een voorwaardelijke verplichting, en daarmee een risico voor het begrotingsaldo. Ook leningen vormen een risico voor het begrotingsaldo, namelijk als de ontvanger van die lening niet in staat blijkt om de lening (in zijn geheel) af te lossen of de rentevergoeding te betalen.

## 1.2 Beleid risicoregelingen

Garanties, garantieregelingen en leningen zijn zogenoemde risicoregelingen. Ook achterborgstellingen behoren tot de risicoregelingen.

### Type en omschrijving risicoregelingen<sup>6</sup>

**Garantie:** Een voorwaardelijke financiële verplichting van de overheid aan een partij buiten het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen, die pas tot uitbetaling komt als zich bij de wederpartij een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico) voordoet.

**Lening:** De overdracht van publiek geld waarbij afspraken over rente, looptijd en aflossing van toepassing zijn, met de verplichting tot terugbetaling van het geleende bedrag.

**Achterborgstelling:** Een garantieverplichting die niet direct is afgegeven door de overheid zelf, maar door een daarvoor aangewezen tussenpersoon, bijvoorbeeld een stichting. De overheid staat indirect garant en zal pas worden aangesproken wanneer de tussenpersoon niet aan zijn verplichtingen kan voldoen.

Risicoregelingen leiden niet onmiddellijk en niet noodzakelijk tot uitgaven. Maar op termijn kunnen ze wel degelijk van invloed zijn op het begrotingssaldo. Daarom heeft het kabinet het instellen van een nieuwe risicoregeling of het aanpassen van bestaande risicoregelingen aan strenge spelregels gebonden. Deze spelregels zijn onderdeel van de begrotingsregels van het kabinet en zijn opgenomen in het beleidskader risicoregelingen.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht welke risicoregelingen de overheid heeft geïntroduceerd of uitgebreid om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen en of hierbij de regels uit het beleidskader risicoregelingen zijn gevolgd.

### **Ontwikkeling beleid risicoregelingen**

Het huidige beleid voor risicoregelingen ontstond als reactie op de risico's die de Staat tijdens de kredietcrisis in de jaren 2008-2012 had overgenomen van de private sector. De Staat verstreekte niet alleen nieuwe garanties en leningen, maar bestaande garanties en leningen werden ook risicovoller. De risicoregelingen leken geen effect te hebben op de begroting, omdat er geen directe uitgaven aan verbonden waren.<sup>7</sup> De kans dat bedrijven en instellingen een beroep zouden gaan doen op de verstreekte garanties en dat leningen niet zouden worden afgelost, nam echter toe. Een goed beheersingsinstrument ontbrak, ondanks het geldende 'nee, tenzij-beleid': zo veel mogelijk terughoudendheid bij het aangaan van nieuwe financiële risico's, behalve als het aangaan van die risico's noodzakelijk is. De 13e Studiegroep Begrotingsruimte beval daarom in 2010 aan om het beleid voor risicoregelingen aan te scherpen.<sup>8</sup> In reactie hierop kwam het kabinet-Rutte I met begrotingsregel 25 waarin staat dat voorstellen voor nieuwe risicoregelingen onder andere beoordeeld moeten worden op doelmatigheid, nut en noodzaak.<sup>9</sup>

Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Risicoregelingen voerde het kabinet-Rutte II een verdere aanscherping van het beleid voor risicoregelingen in.<sup>10</sup> Het kabinet stelt het gebruik van een toetsingskader bij nieuwe of aanpassingen van bestaande risicoregelingen verplicht. Het kabinet-Rutte III gaat in 2018 door op de ingeslagen weg. In de begrotingsregels 2018-2021 is het huidige beleidskader risicoregelingen opgenomen.<sup>11</sup>

### **Doelen beleidskader risicoregelingen**

In het beleidskader risicoregelingen van het kabinet-Rutte III is het 'nee-tenzij-beleid' uitgewerkt (zie bijlage 1). Het beleidskader heeft de volgende doelen:

1. het creëren van voorwaarden voor besluitvorming door het kabinet;
2. het beheersen van de risico's voor de overheidsfinanciën;
3. het beheersen van de risico's van de regeling zelf en;
4. het vergroten van de transparantie over risicoregelingen.



### 1.3 Verantwoordelijkheid minister van Financiën

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het begrotingsbeleid en de begrotingsregels die daarmee samenhangen. Dat betekent dat deze minister ook verantwoordelijk is voor het beleid voor risicoregelingen. Als gevolg hiervan staan alle nieuwe en bestaande risicoregelingen onder voorafgaand toezicht van de minister van Financiën. Beleidsdepartementen moeten hun voornemens om nieuwe risicoregelingen in te stellen of bestaande risicoregelingen te wijzigen al in een zeer vroeg stadium aan het Ministerie van Financiën kenbaar maken. Risicoregelingen dienen altijd ter besluitvorming aan de minister-raad te worden voorgelegd. Een minister kan niet eigenstandig over het invoeren van een risicoregeling beslissen.

Dit betekent dat de minister van Financiën:

- het door het verantwoordelijke departement ingevulde toetsingskader beoordeelt, en met de verantwoordelijke minister zo nodig overlegt over het aanpassen ervan;
- zich, nadat de regeling in werking is getreden, door het verantwoordelijke departement moet laten informeren, als blijkt dat bijvoorbeeld de aard en/of de omvang van de risico's en/of de verwachte schade wijzigt;
- in de Miljoenennota en in het Financieel Jaarverslag van het Rijk informatie opneemt over de bestaande risicoregelingen en deze van een nadere toelichting voorziet. De minister gaat daarbij speciaal in op de ontwikkeling van de risico's en de gevolgen hiervan voor de overheidsfinanciën.

De minister op wiens beleidsterrein de risicoregeling betrekking heeft, is en blijft verantwoordelijk voor de risicoregeling zelf. Dit betekent dat deze minister zorg draagt voor:

- het gebruik van het toetsingskader risicoregelingen;
- het versturen van het ingevulde toetsingskader naar het parlement, na besluitvorming in de ministerraad;
- de uitvoering van de regeling en de financiële gevolgen ervan;
- de informatie over de risicoregeling in zijn begroting en jaarverslag.

### 1.4 Ons onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de risico's voor de overheidsfinanciën die het gevolg zijn van de risicoregelingen die zijn geïntroduceerd of verruimd om de (economische) gevolgen van de coronacrisis op te vangen. Ook hebben wij onderzocht of het beleidskader risicoregelingen is toegepast bij het introduceren of verruimen van deze risicoregelingen.

We zijn hierbij nagegaan:

1. welke risicoregelingen het kabinet heeft geïntroduceerd en verruimd om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen en in welke mate hiermee de risico's voor de overheidsfinanciën toenemen;
2. of voor alle risicoregelingen het beleidskader risicoregelingen is toegepast en het toetsingskader risicoregelingen is gebruikt;
3. hoe het parlement is geïnformeerd en betrokken bij de besluitvorming over de risicoregelingen en of recht is gedaan aan het budgetrecht van het parlement.

Ons onderzoek heeft betrekking op de periode medio maart 2020 en eind augustus 2020.

De methodologische verantwoording van ons onderzoek is te vinden in bijlage 4.

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een overzicht van de risicoregelingen die het kabinet heeft geïntroduceerd of verruimd om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen. Daarbij geven we inzicht in de mate waarin de risico's voor de overheidsfinanciën als gevolg van deze regelingen toenemen, en in de verwachte schade die uit deze regelingen voortvloeit. In hoofdstuk 3 gaan we in op de manier waarop het beleidskader risicoregelingen is toegepast en in hoofdstuk 4 geven we aan hoe het parlement is geïnformeerd over de risicoregelingen. In hoofdstuk 5 staan onze conclusies en aanbevelingen en hoofdstuk 6 bevat de reactie van de minister van Financiën op ons conceptrapport en ons nawoord.

---

## 2 Overzicht risicoregelingen coronacrisis

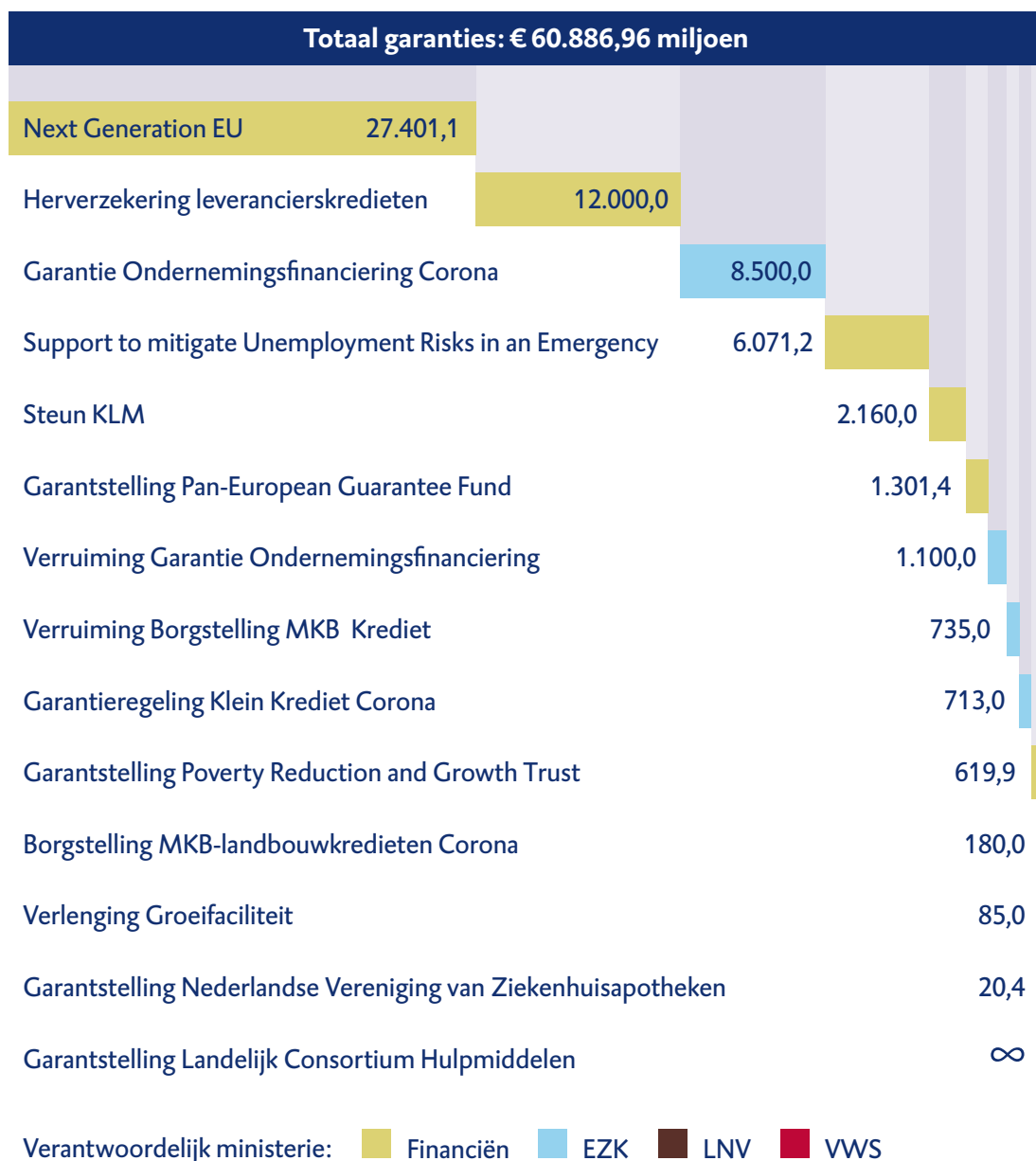
In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de risicoregelingen die het kabinet tussen medio maart 2020 en eind augustus 2020 heeft geïntroduceerd of verruimd om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen. We doen dit afzonderlijk voor de garanties en voor de leningen. Het kabinet heeft geen achterborgstellingen geïntroduceerd of verruimd om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen. In dit hoofdstuk geven we ook inzicht in de mate waarin de risico's voor de overheidsfinanciën toenemen als gevolg van de nieuwe of verruimde risicoregelingen.

### 2.1 Garantieregelingen coronacrisis

Om de financieel-economische gevolgen van de coronacrisis op te vangen, heeft het kabinet tot en met eind augustus 2020 14 garantieregelingen geïntroduceerd of verruimd (zie figuur 1). Hierdoor zal het bedrag aan uitstaande garanties in 2020 toenemen met € 60,9 miljard. Dit bedrag is zonder de garantstelling aan het Landelijk Consortium Hulpmiddelen (LCH), omdat er voor deze regeling geen garantieplafond is bepaald. Het LCH is speciaal opgericht om zo snel mogelijk voldoende persoonlijke beschermingsmiddelen en medische hulpmiddelen in te kopen en te distribueren aan zorginstellingen. Het kabinet staat garant voor de schade die ontstaat tussen de (als gevolg van de coronacrisis hogere) inkoopprijs van de hulpmiddelen en de reguliere verkoopprijs aan zorginstellingen. Naar schatting van het kabinet leiden de garantieverplichtingen tijdens de looptijd van de regelingen tot (netto) € 2,6 miljard aan uitgaven (zie figuur 2). Dat is de verwachte schade die aan de regelingen is gerelateerd.

## Voor de bestrijding van de gevolgen van de coronacrisis heeft het Rijk door middel van 14 regelingen € 60,9 miljard aan garanties verstrekt

Bedragen in miljoenen euro's

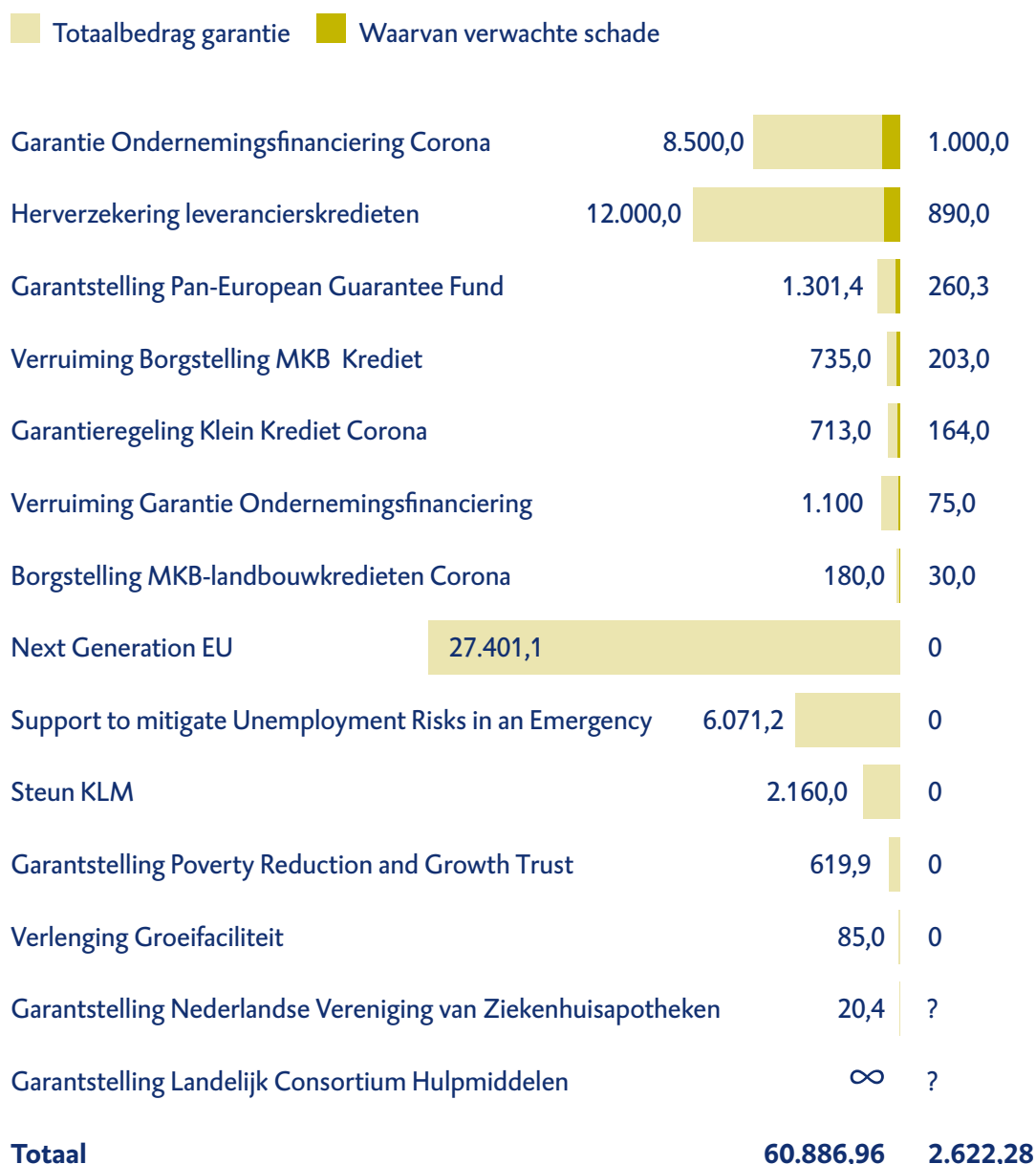


**Figuur 1** Overzicht garantieregelingen coronacrisis

In bijlage 12 van de Miljoenennota 2021, *Overzicht risicoregelingen van het Rijk*, is aangegeven dat de garantieplafonds, oftewel het bedrag waartoe het kabinet bereid is garanties te verlenen, naar verwachting volledig zullen worden benut.

## Het kabinet schat dat de verwachte schade € 2,6 miljard is

Bedragen in miljoenen euro's



**Figuur 2** Overzicht verwachte schade garantieregelingen coronacrisis

De omvang van de verwachte schade uit hoofde van de garantstelling Landelijk Consortium Hulpmiddelen (LCH) en de garantstelling aan de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuisapothekers (NVZA) is (nog) niet bekend. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) verwacht in 2020 € 1.590 miljoen uit te geven aan hulpmiddelen. In 2021 komt daar nog € 25 miljoen bij. In deze bedragen zit zowel de bevoorschotting aan het LCH voor de aanschaf van persoonlijke beschermingsmaterialen, als de uitgaven voor de inkoop van deze middelen die VWS zelf doet. De minister van VWS verwacht in 2021 een bedrag van € 85 miljoen van de bevoorschotting aan het LCH terug te ontvangen.

## 2.2 Leningen coronacrisis

Om de financieel-economische gevolgen van de coronacrisis op te vangen, heeft het Rijk 8 leningen verstrekt voor een totaalbedrag van € 1,8 miljard (zie figuur 3).

### Voor de bestrijding van de gevolgen van de coronacrisis heeft het Rijk € 1.808,85 miljoen aan leningen verstrekt

Bedragen in miljoenen euro's



**Figuur 3** Overzicht leningen coronacrisis

## 2.3 Ontwikkeling van de uitstaande garanties

Tijdens de kredietcrisis stegen de uitstaande garanties sterk: van ongeveer € 70 miljard in 2008 tot ruim € 250 miljard eind 2012. In 2019 waren de uitstaande garanties weer afgenomen tot € 178,6 miljard (zie figuur 4).

## Uitstaande garanties stijgen wederom tot bijna € 250 miljard



**Figuur 4** Ontwikkeling garantieverplichtingen van het Rijk (2006-2022)

Het kabinet verwacht dat eind 2020 het bedrag aan uitstaande garanties weer sterk zal toenemen tot € 243,7 miljard. De stijging van € 65,1 miljard ten opzichte van 2019, is voor € 60,9 miljard het directe gevolg van de maatregelen die zijn getroffen om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen. Zonder deze maatregelen zou het uitstaande risico zijn toegenomen met € 4,2 miljard tot € 182,8 miljard. Als gevolg van de verstrekte leningen nemen de risico's voor de overheidsfinanciën door de coronacrisis in totaal toe met € 62,7 miljard tot € 245,5 miljard. Met deze stijging bevinden de uitstaande risico's zich, door de risicoregelingen die zijn geïntroduceerd of verruimd om de financieel-economische gevolgen van de coronacrisis op te vangen, weer bijna op het hoogste niveau uit de periode van de kredietcrisis.

---

## 3 Toepassing beleidskader risicoregelingen

In dit hoofdstuk beschrijven we of het beleidskader risicoregelingen is toegepast en het toetsingskader risicoregelingen is gebruikt voor de regelingen die zijn geïntroduceerd of verruimd om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen.

### 3.1 Ongewijzigd beleid risicoregelingen

Wij zijn nagegaan of het kabinetsbeleid en het beleidskader risicoregelingen zijn aangepast voor de risicoregelingen die bedoeld zijn om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen. Zowel uit de brief van 26 juni 2020 van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer<sup>12</sup>, als uit de Miljoenennota<sup>13</sup> blijkt dat dit beleid niet is aangepast. Zowel in de brief als in de Miljoenennota verwijst de minister van Financiën naar het ‘nee, tenzij-beleid’ voor risicoregelingen, en merkt hierover het volgende op: *“Soms kan het verstandig zijn om nieuwe risico’s aan te gaan – bijvoorbeeld tijdens deze coronacrisis – maar hier is wel een goede onderbouwing voor noodzakelijk. Deze controle aan de poort heeft concreet vorm gekregen in het Toetsingskader Risicoregelingen, dat eveneens is vastgelegd in de begrotingsregels. Dit toetsingskader zorgt ervoor dat we ook in deze onzekere tijden een degelijke afweging blijven maken. Bij consequente toepassing in de toekomst zullen de risico’s na de crisis weer afnemen.”*

Uit dit citaat blijkt dat het volgens de minister door de coronacrisis nodig kan zijn om nieuwe risico’s aan te gaan, maar dat het nog steeds noodzakelijk is om een degelijke afweging te maken en dat er een goede onderbouwing voor nodig is. Daarmee blijft het kabinetsbeleid van ‘nee, tenzij’ onverminderd gelden en vindt controle aan de poort plaats met het toetsingskader risicoregelingen.

### 3.2 Gebruik van het toetsingskader risicoregelingen

Omdat de besluitvorming over nieuwe risicoregelingen of het aanpassen van bestaande risicoregelingen moet gebeuren met het toetsingskader risicoregelingen (controle aan de poort), hebben wij onderzocht of voor alle nieuwe en verruimde regelingen een toetsingskader is gebruikt. Ook hebben we onderzocht of en hoe de verschillende onderdelen van het toetsingskader zijn ingevuld.

#### 3.2.1 Gebruik toetsingskader risicoregelingen

Voor 5 nieuwe risicoregelingen is er geen gebruik gemaakt van een toetsingskader (zie tabel 1). Ook voor het verlengen van de bestaande Groeifaciliteit is geen toetsingskader gebruikt. Op grond van het beleidskader risicoregelingen is het niet duidelijk of er ook een toetsingskader moet worden gebruikt als alleen de looptijd van een bestaande regeling wordt verlengd.



**Tabel 1a** Gebruik van het toetsingskader - garanties

Ministerie	Garanties	Toetsingskader gebruikt	Datum naar Kamer gestuurd	Incidentele begroting naar Kamer (stemming)	Brief naar Kamer
FIN	Garantstelling SURE	Ja	TK: 20 mei 2020 EK: 20 mei 2020	TK: 20 mei 2020 (30 juni 2020) EK: 20 mei 2020 (7 juli 2020)	TK: 20 mei 2020 EK: 20 mei 2020
FIN	Garantstelling EGF (EIB)	Ja	TK: 12 juni 2020 EK: 12 juni 2020	TK: 12 juni 2020 (30 juni 2020) EK: 12 juni 2020 (7 juli 2020)	TK: 12 juni 2020 EK: 12 juni 2020
FIN	Garantstelling PRGT (IMF)	Ja	TK: 12 juni 2020 EK: 12 juni 2020	TK: 12 juni 2020 (30 juni 2020) EK: 12 juni 2020 (7 juli 2020)	TK: 12 juni 2020 EK: 12 juni 2020
FIN	Steun aan KLM (garantie)	Ja	TK: 26 juni 2020 EK: 26 juni 2020	TK: 26 juni 2020 (2 juli 2020) EK: 26 juni 2020 (7 juli 2020)	TK: 24 april 2020 en 26 juni 2020 EK: 24 april 2020 en 26 juni 2020
FIN	Herverzekering leverancierskredieten	Ja	TK: 7 april 2020 EK: 7 april 2020	TK: 7 april 2020 (16 april 2020) EK: 7 april 2020 (21 april 2020)	TK: 7 april 2020 EK: 29 mei 2020
FIN	Next Generation EU (NGEU)	Ja	TK en EK: 15 september 2020	TK en EK: 15 september 2020 (nog niet bekend)	TK: 9 juni 2020 EK: 13 juli 2020
EZK	Garantieregeling KKC	Ja	TK: 9 juni 2020 EK: Niet bekend	TK: 7 mei 2020 (26 mei 2020) EK: 7 mei 2020 (6 juli 2020)	TK: 7 mei 2020 EK: 22 mei 2020
EZK	Verruiming Garantie Ondernemingsfinanciering (GO)	Ja	TK: 11 mei 2020 EK: niet bekend	TK: 18 maart 2020 (26 maart 2020) EK: niet bekend	TK: 17 maart 2020 EK: 17 maart 2020
EZK	Coronamodule Garantie Ondernemingsfinanciering (GO-C)	Ja	TK: 11 mei 2020 EK: niet bekend	TK: 15 april 2020 (26 mei 2020) EK: 15 april 2020 (6 juli 2020)	TK: 17 maart 2020 EK: 17 maart 2020
EZK	Verruiming BMKB	Ja	TK: 23 maart 2020 EK: niet bekend	TK: 18 maart 2020 (26 maart 2020) EK: 7 april 2020 (26 maart 2020)	TK: 15 maart 2020 en 17 maart 2020 EK: 17 maart 2020
EZK	Verlenging Groeifaciliteit	Nee	-	-	TK: 24 april 2020
VWS	Garantstelling LCH	Ja	TK: 29 april 2020 EK: 29 april 2020	TK: 29 april 2020 (2 juli 2020) EK: 29 april 2020 (7 juli 2020)	TK: 29 april 2020 EK: 29 april 2020

Ministerie	Garanties	Toetsingskader gebruikt	Datum naar Kamer gestuurd	Incidentele begroting naar Kamer (stemming)	Brief naar Kamer
VWS	Garantstelling NVZA	Ja	TK: 29 april 2020 EK: 29 april 2020	TK: 29 april 2020 (2 juli 2020) EK: 29 april 2020 (7 juli 2020)	TK: 7 april 2020 EK: niet bekend
LNV	Borgstelling MKB-landbouwkredieten - coronamodule (BL-C)	Ja	TK: 4 september 2020 EK: niet bekend	TK: 18 maart 2020 (26 maart 2020) EK: 18 maart 2020 (7 april 2020)	TK: 17 maart 2020 EK: 17 maart 2020

**Tabel 1b** Gebruik van het toetsingskader - leningen

Ministerie	Leningen	Toetsingskader gebruikt	Datum naar Kamer gestuurd	Incidentele begroting naar Kamer (stemming)	Brief naar Kamer
FIN	Steun KLM (lening)	Ja	TK: 26 juni 2020 EK: 26 juni 2020	TK: 26 juni 2020 (2 juli 2020) EK: 26 juni 2020 (7 juli 2020)	TK: 24 april 2020 en 26 juni 2020 EK: 24 april 2020 en 26 juni 2020
EZK	Corona Overbruggings-Lening (COL-faciliteit)	Ja	TK: 1 juli 2020 EK: niet bekend	TK: 15 april 2020 (26 mei 2020) EK: 15 april 2020 (6 juli 2020)	TK: 7 april 2020 EK: 22 mei 2020
EZK	Lening Stichting Garantiefonds Reisgeld	Ja	TK: 28 juli 2020 EK: niet bekend	TK: 28 augustus 2020 (nog niet bekend) EK: 28 augustus 2020 (nog niet bekend)	TK: 29 mei 2020 EK: 24 september 2020
IenW	Lening Waddenveren	Nee	-	TK: 29 april 2020 (2 juli 2020) EK: 29 april 2020 (22 september 2020)	TK: 23 april 2020 EK: niet bekend
KR	Liquiditeitssteun Aruba, Curaçao en Sint-Maarten (1e tranche)	Nee	-	TK: 21 april 2020 (26 mei 2020) EK: 21 april 2020 (9 juni 2020)	TK: 16 april 2020 EK: niet bekend
KR	Liquiditeitssteun Aruba, Curaçao en Sint-Maarten (2e tranche)	Nee	-	TK: 26 mei 2020 (11 juni 2020) EK: 26 mei 2020 (23 juni 2020)	TK: 19 mei 2020 EK: 19 mei 2020
KR	Liquiditeitssteun loonsubsidie Aruba 2020	Nee	-	TK: 14 mei 2020 (26 mei 2020) EK: 14 mei 2020 (9 juni 2020)	TK: 14 mei 2020 EK: 14 mei 2020
KR	Liquiditeitssteun loonsubsidie Sint-Maarten 2020	Nee	-	TK: 14 mei 2020 (26 mei 2020) EK: 14 mei 2020 (9 juni 2020)	TK: 14 mei 2020 EK: 14 mei 2020

In totaal zijn er voor 16 regelingen 14 toetsingskaders ingevuld, omdat 2 regelingen bestaan uit een dubbele component, waarvoor 1 toetsingskader is ingevuld: de steun aan KLM bestaat uit een lening en een garantie, en de Garantie Ondernemingsfinanciering (GO) is zowel verruimd als uitgebreid met een aparte coronamodule (GO-C).

Bij de regelingen waarvoor een toetsingskader is ingevuld, valt op dat het ingevulde toetsingskader bij 6 regelingen pas naar de Tweede Kamer is gestuurd nadat de (incidentele) aanvullende begroting naar het parlement is gestuurd. En bij 4 van deze 6 regelingen ook pas nadat de Tweede Kamer al over de (incidentele) aanvullende begroting had gestemd. Dat betekent dat de Tweede Kamer bij het behandelen van de wetsvoorstellen geen gebruik heeft kunnen maken van deze toetsingskaders. Dit geldt niet voor de Eerste Kamer, omdat de stemming over de wetsvoorstellen op een later moment heeft plaatsgevonden. Op dat moment waren 3 van de 4 ingevulde toetsingskaders wel beschikbaar, hoewel zij niet expliciet aan de Eerste Kamer zijn gestuurd.

### 3.2.2 Invulling toetsingskaders

Wij hebben voor de regelingen waarvoor wel een toetsingskader is gebruikt ook onderzocht of en in welke mate de verschillende onderdelen van het toetsingskader zijn ingevuld.

#### **Probleemstelling en onderbouwing reden voor overheidsingrijpen**

Het toetsingskader moet de besluitvorming ondersteunen. Daarom is het van belang dat in het toetsingskader een duidelijke probleemstelling is opgenomen en dat er een gedegen onderbouwing van de reden voor overheidsingrijpen wordt gegeven. Daarnaast is het van belang om aan te geven welke alternatieven zijn overwogen en waarom deze zijn afgefallen.

We hebben geconstateerd dat er in alle ingevulde toetsingskaders een probleemstelling en een onderbouwing van de reden voor overheidsingrijpen is opgenomen. Daarbij is ook aandacht besteed aan eventuele alternatieven, waarbij ten minste 1 alternatief instrument is genoemd. We vellen thans geen oordeel over het besluit tot overheidsingrijpen, dat is op dat moment aan het parlement. De Algemene Rekenkamer zou wel kunnen besluiten achteraf onderzoek te doen naar de gebleken doelmatigheid en doeltreffendheid.

De mate waarin de probleemstelling, de onderbouwing voor overheidsingrijpen en de alternatieve instrumenten zijn toegelicht, verschilt per regeling. Zo wordt in het toetsingskader Steunmaatregelen KLM niet toegelicht waarom er, naast een garantie, ook nog een achtergestelde lening is verstrekt. Daarnaast is in dit toetsingskader niet toegelicht hoe het Ministerie van Financiën tot de conclusie is gekomen dat volledige financiering door externe partijen/de markt niet mogelijk is. Deze toelichting verschaft de minister wel in de Kamerbrieven mogelijke steunmaatregelen KLM van 24 april 2020<sup>14</sup> en steunmaatregelen KLM van 26 juni 2020.<sup>15</sup> Zie verder ook ons onderzoek *Steun aan grote ondernemingen*.

In het toetsingskader risicoregelingen staat dat er een vergelijking moet worden gemaakt

met alternatieve beleidsinstrumenten. We constateren echter dat dit niet consistent is gebeurd. Alleen in de toetsingskaders voor de Borgstelling MKB Krediet (BMKB) en de Borgstelling MKB-landbouwkredieten (BL-C) wordt kort toegelicht waarom de alternatieve instrumenten niet de voorkeur hebben.

### **Risico's en risicobeheersing**

Het beleidskader risicoregelingen schrijft voor dat in het toetsingskader ook goed inzichtelijk moet worden gemaakt welke directe en indirecte risico's er zijn voor de overheidsfinanciën. Daarbij moet worden aangegeven welke aannames er bij de risico-inschatting zijn gebruikt en waar de risico-inschatting op is gebaseerd. Aangegeven moet worden wat het maximale risico is dat per jaar kan optreden en wat de precieze kenmerken zijn van het risico dat de regeling moet dekken. Daarnaast moet een beschrijving worden gegeven van alle maatregelen die worden genomen om het risico voor de overheid zo veel mogelijk te beperken.

Wij hebben geconstateerd dat er in alle ingevulde toetsingskaders aandacht is besteed aan de risico's en de risicobeperkende maatregelen.

### **Risicopremie en risicovoorziening**

Het beleidskader risicoregelingen schrijft voor dat bij risicoregelingen aan de gebruiker van de regeling een premie wordt gevraagd. De premies moeten in een risicovoorziening worden gestort. Omdat het Rijk geen baten-lastenstelsel hanteert, gebeurt dit door het vormen van een begrotingsreserve. De begrotingsreserve wordt gebruikt om toekomstige verliesdeclaraties mee te kunnen financieren (de in het vorige hoofdstuk genoemde 'schade'). Het totaalbedrag van de gevraagde premies moet kostendekkend zijn en in principe toereikend zijn om zowel de verwachte verliesdeclaraties als de uitvoeringskosten te dekken. Daarnaast moet de gevraagde premie marktconform zijn. De gevraagde premie bestaat uit:

- een bedrag voor het dekken van de uitvoeringskosten en de verwachte schade;
- een marktconforme vergoeding, waarbij rekening wordt gehouden met een individuele risico-opslag op basis van een rating (indien beschikbaar).

Op grond van de rijksbegrotingsvoorschriften 2020 moet worden aangegeven of een premie kostendekkend is, en moet ook worden toegelicht welke definitie van kostendekkendheid wordt gehanteerd.<sup>16</sup>

Wij hebben onderzocht of er in de toetsingskaders informatie is opgenomen over de kostendekkendheid en marktconformiteit van de gevraagde premies. Of de verwachte schade en de voorzieningen in de begrotingsreserve met elkaar in balans zijn, kan pas op een later moment worden onderzocht.

Bij 4 garantieregelingen wordt in het ingevulde toetsingskader informatie gegeven over de kostendekkendheid en marktconformiteit van de premie:

- garantstelling SURE;
- herverzekering leverancierskredieten;
- NGEU;
- KKC.

Bij 2 garantieregelingen wordt in het ingevulde toetsingskader wel informatie gegeven over de kostendekkendheid, maar niet over de marktconformiteit:

- garantstelling EGF;
- garantstelling PRGT.

Bij 5 garantieregelingen wordt geen informatie gegeven over de kostendekkendheid, maar wel over het marktconform zijn van de premie:

- steun aan KLM;
- verruiming Garantie Ondernemingsfinanciering (GO);
- Garantie Ondernemingsfinanciering Corona (GO-C);
- garantstelling LCH;
- garantstelling NVZA.

Bij de 2 overige garantieregelingen waarvoor een toetsingskader is ingevuld (Verruiming Borgstelling MKB en de 'coronamodule' van de Borgstelling MKB-landbouwkredieten) wordt geen enkele informatie gegeven over de kostendekkendheid of de marktconformiteit.

Bij de 3 leningen waarvoor een toetsingskader is ingevuld, is alleen bij de lening aan de KLM geen informatie opgenomen over de marktconformiteit.

In totaal is er dus slechts in 6 (4 garanties en 2 leningen) van de 14 ingevulde toetsingskaders informatie opgenomen over beide aspecten, kostendekkendheid en marktconformiteit. In geen enkel toetsingskader wordt aangegeven welke definitie van kostendekkendheid is gebruikt.

Voor de Garantie Ondernemingsfinanciering Coronamodule (GO-C) constateren we dat er weliswaar een nieuwe begrotingsreserve wordt ingesteld, maar dat die uit de algemene middelen wordt gevoed en niet uit de premieontvangsten. Voor de Borgstelling MKB Krediet (BMKB) en de Borgstelling MKB-landbouwkredieten (BL-C) wordt gebruikgemaakt van de bestaande begrotingsreserve voor deze regelingen. Ook voor de verruimde Garantie Ondernemingsfinanciering (GO) wordt gebruikgemaakt van de bestaande begrotingsreserve. Voor de overige garantieregelingen of verleende garanties wordt geen

begrotingsreserve gevormd. Bij de internationale garanties wordt hiervoor als argument gebruikt dat de kans op schade voor het Rijk klein wordt geacht. Ook wordt de korte looptijd van de regeling een paar keer genoemd als argument om geen begrotingsreserve in te stellen.

Ook voor de verstrekte leningen worden geen begrotingsreserves gevormd, terwijl dit op grond van het beleidskader risicoregelingen wel zou moeten. Bij 2 regelingen is in het ingevulde toetsingskader toegelicht dat dit niet nodig is. In het toetsingskader voor de Lening Stichting Garantiefonds Reisgelden is toegelicht dat een begrotingsreserve niet nodig is omdat het geen garantieregeling betreft. En in het toetsingskader COL-faciliteit is opgenomen dat een begrotingsreserve niet nodig is omdat het risico voor het Rijk zich beperkt tot het niet volledig terugontvangen van de lening aan de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen. We constateren dat het beleidskader risicoregelingen niet volledig wordt nageleefd. Of dat voortkomt uit onduidelijkheid of het gevolg is van de snelheid van besluitvorming valt buiten de scope van dit onderzoek.

### **Horizonbepaling en evaluatie**

In het beleidskader risicoregelingen is voorgeschreven dat iedere risicoregeling een horizonbepaling krijgt die bepaalt hoe lang deze regeling van kracht is (looptijd). Het beleidskader gaat uit van een standaardtermijn van 5 jaar. Ook moet er op het moment van de horizonbepaling een evaluatie van de risicoregeling worden uitgevoerd, waarbij de doelmatigheid en doeltreffendheid van de risicoregeling wordt onderzocht. In het toetsingskader moet worden aangegeven hoe de regeling wordt geëvalueerd, welke informatie daarvoor relevant is en hoe een deugdelijke evaluatie wordt geborgd.

Met uitzondering van de internationale garantstellingen SURE, PRGT en NGEU hebben alle risicoregelingen die zijn geïntroduceerd of verruimd om de financieel-economische gevolgen van de coronacrisis op te vangen een korte looptijd tot uiterlijk eind 2021.

De mate waarin in de ingevulde toetsingskaders aandacht wordt besteed aan de evaluatie van de regelingen, verschilt. Voor 5 regelingen wordt in het ingevulde toetsingskader aangegeven dat evaluatie onderdeel wordt van de evaluatie die al gepland is voor de bestaande regelingen, of dat de regeling samen met andere bestaande regelingen zal worden geëvalueerd. Het gaat om de Garantieregeling Klein Krediet Corona (KKC), de Garantie Ondernemingsfinanciering (GO), de Garantie Ondernemingsfinanciering Coronamodule (GO-C), het 'coronaluik' van de BMKB en de 'coronamodule' van de BMKB-landbouwkredieten. Daarbij wordt niet aangegeven of en hoe de doelmatigheid en beoogde doeltreffendheid worden geëvalueerd van de regelingen die specifiek zijn geïntroduceerd om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen. Het is daarom de vraag of hiervoor in de geplande evaluaties van de bestaande regelingen voldoende aandacht is.

## 4 Informatievoorziening parlement

### Begrotingswijzigingen

Voor het aangaan van verplichtingen en het doen van uitgaven heeft het Rijk voorafgaande toestemming van het parlement nodig. Deze toestemming verleent het parlement door in te stemmen met de begroting waar deze in zijn verwerkt. Wijzigt het bedrag van de verplichtingen die worden aangegaan of van de uitgaven die worden gedaan? Dan moet ook de begroting van het desbetreffende departement worden gewijzigd en moet het parlement met deze wijziging van de begroting instemmen. Als de wijzigingen zich tijdens het lopende begrotingsjaar voordoen, moet hiervoor een aanvullende (suppletoire) begroting ter goedkeuring bij het parlement worden ingediend.

Ook de verplichtingen die worden aangegaan en de uitgaven die worden gedaan op grond van risicoregelingen, moeten worden opgenomen in de begroting en bij een tussentijdse wijziging in een aanvullende begroting.

Als er aan een wijziging van de begroting nieuw beleid ten grondslag ligt, mag dit niet in uitvoering worden genomen als het parlement nog niet met de begrotingswijziging heeft ingestemd. In het uitzonderlijke geval dat het uitstellen van het nieuwe beleid naar het oordeel van de minister niet in het belang van het Rijk is, kan de minister een beroep doen op artikel 2.27, lid 2 van de Comptabiliteitswet (CW 2016). Hij moet het parlement hierover dan informeren.

#### Artikel 2.27, lid 2 Comptabiliteitswet (CW 2016)

“Zolang een voorstel van wet tot wijziging van een begrotingsstaat niet tot wet is verheven en in werking is getreden, wordt nieuw beleid dat ten grondslag ligt aan die wijziging, niet in uitvoering genomen, tenzij uitstel van de uitvoering naar het oordeel van Onze Minister die het aangaat niet in het belang is van het Rijk en hij de Staten-Generaal daarover heeft geïnformeerd.”

Wij hebben vastgesteld dat alle risicoregelingen die zijn geïntroduceerd om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen, in een (incidentele) aanvullende begroting zijn opgenomen, die ter vaststelling is voorgelegd aan het parlement.<sup>17</sup> Het parlement heeft deze incidentele aanvullende begrotingen voor de meeste regelingen echter pas behandeld en vastgesteld op het moment dat de regeling al in uitvoering was.<sup>18</sup> Het Rijk was de garanties en leningen dus al aangegaan vóór het parlement hiermee had ingestemd. Dit mag op grond van artikel 2.27, lid 2 van de Comptabiliteitswet alleen als het parlement daarover expliciet is geïnformeerd en uitstel niet in het belang van het Rijk is.

Wij hebben geconstateerd dat het parlement bij de meeste regelingen vooraf is geïnformeerd dat de garanties en leningen verstrekt zouden worden voordat het parlement hiermee had ingestemd. Zo staat in de brieven van het kabinet aan de Eerste en Tweede

Kamer van 17 maart 2020 expliciet: “Aangezien uitstel van uitvoering van deze spoedeisende maatregelen die in het belang van het Rijk zijn, niet kan wachten tot formele autorisatie van beide Kamers der Staten-Generaal, zal het kabinet de uitvoering van de maatregelen starten. Hiermee wordt gehandeld conform lid 2 van artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016.” In deze brief worden 3 regelingen aangekondigd:

1. verruiming van de Borgstelling MKB Krediet;
2. verruiming van de regeling Garantie Ondernemingsfinanciering;
3. aanpassing van de Borgstelling MKB-landbouwkredieten.

Ook in de brief aan de Tweede Kamer van 8 mei 2020, waarin de garantieregeling Klein Krediet Corona wordt aangekondigd, en in de brief aan de Tweede Kamer van 29 mei, over de lening aan de Stichting Garantiefonds Reisgelden, wordt expliciet verwezen naar artikel 2.27, lid 2 van de Comptabiliteitswet. De Eerste Kamer heeft geen aparte brief ontvangen over de garantieregeling Klein Krediet Corona. Over de lening aan de Stichting Garantiefonds Reisgelden is op 24 september 2020 alsnog een brief gestuurd aan de Eerste Kamer, waarin wordt gemeld dat de Eerste Kamer abusievelijk niet gelijktijdig met de Tweede Kamer is geïnformeerd.

Bij 4 regelingen is het parlement echter niet vooraf geïnformeerd. Voor de garantieregeling Landelijk Consortium Hulpmiddelen is de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) al op 23 maart 2020 een overeenkomst met Mediq aangegaan. Mediq is een Nederlandse organisatie met activiteiten in 13 Europese landen, die zich bezighoudt met de levering van medische hulpmiddelen en bijbehorende zorg aan huis en aan instellingen. Sinds de overeenkomst met het Ministerie van VWS is Mediq onderdeel van het Landelijk Consortium Hulpmiddelen. Voor de garantieregeling Nederlandse Vereniging van Ziekenhuis-apothekers is de overeenkomst met de NVZA op 7 april 2020 aangegaan. De Voorjaarnota waarin beide regelingen zijn opgenomen, is echter op 29 april 2020 naar het parlement gestuurd. In zijn antwoord op een vraag van de Tweede Kamer waarom er in de toelichting op de aanvullende begroting 2020 niet is verwezen naar artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet, heeft de minister van VWS geantwoord dat bij deze regelingen een verwijzing naar artikel 2.27, tweede lid van de Comptabiliteitswet inderdaad nodig was geweest.<sup>19</sup> De uitgaven waren gerelateerd aan het beheersen van de coronacrisis en konden volgens de minister van VWS niet wachten tot de stemming van beide Kamers van de Staten-Generaal. We voegen er aan toe dat een verwijzing naar artikel 2.27 echter geen toegevoegde waarde had gehad, omdat de minister de Tweede Kamer ook niet vooraf had geïnformeerd. In het kader van ons verantwoordingsonderzoek komen we hierop terug.

Ook in de brief van 23 april 2020, waarin de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de lening aan de Waddenveren, en de brief van 16 april 2020, over de liquiditeitssteun aan



Aruba, Curaçao en Sint-Maarten, wordt de Tweede Kamer niet vooraf geïnformeerd dat de uitvoering volgens het kabinet niet kan wachten tot de incidentele aanvullende begrotingen zijn vastgesteld en in werking zijn getreden. De Eerste Kamer is in al deze gevallen eveneens niet geïnformeerd.

Tot slot merken we op dat wij in het kader van dit onderzoek niet hebben beoordeeld of het gerechtvaardigd is dat veel regelingen al in uitvoering zijn genomen voordat het parlement de bijbehorende (incidentele) aanvullende begrotingen heeft kunnen vaststellen. In ons verantwoordingsonderzoek 2020 geven wij onze oordelen over de rechtmatigheid van de financiële informatie. Dit onderzoek publiceren wij op 19 mei 2021.

### **Toetsingskaders naar parlement**

Zoals wij in § 3.3.1 schreven, heeft de Tweede Kamer bij het behandelen van de wetsvoorstellen voor 10<sup>20</sup> van de 22 risicoregelingen geen gebruik kunnen maken van een ingevuld toetsingskader. Daarmee wordt het doel van het versturen van de ingevulde toetsingskaders naar het parlement niet bereikt. De Eerste Kamer heeft de wetsvoorstellen op een later moment behandeld dan de Tweede Kamer, maar heeft ook bij 7 regelingen geen gebruik kunnen maken van een ingevuld toetsingskader.

Daarnaast heeft het parlement pas in de Miljoenennota 2021 op 15 september 2020 een volledig overzicht gekregen van alle risicoregelingen die het kabinet heeft geïntroduceerd of verruimd om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen.<sup>21</sup> In zijn brief van 26 juni 2020 aan de Tweede Kamer heeft de minister van Financiën weliswaar in de bijlage een overzicht opgenomen van de risicoregelingen die zijn geïntroduceerd of verruimd, maar hierin ontbreekt een overzicht van de verstrekte leningen.<sup>22</sup> Het is niet duidelijk waarom de leningen niet in het overzicht in de brief van juni zijn opgenomen. Omdat ook de ontbrekende toetsingskaders bijna allemaal betrekking hebben op verstrekte leningen, lijkt het erop dat het niet voor alle ministers duidelijk is dat ook leningen onder het beleidskader risicoregelingen vallen.

---

## 5 Conclusies en aanbevelingen

Wij constateren dat er niet voor alle risicoregelingen gebruik is gemaakt van het toetsingskader en dat het beleidskader risicoregelingen dus niet consequent is toegepast. Of er met het oog op het ‘nee, tenzij-beleid’ ook daadwerkelijk terughoudend is omgegaan met het introduceren of verruimen van risicoregelingen voor het opvangen van de gevolgen van de coronacrisis, hebben wij niet kunnen vaststellen. Uit ons onderzoek is niet gebleken dat er ook voorstellen voor het introduceren of verruimen van risicoregelingen zijn afgewezen, hetzij door het kabinet, hetzij door de minister van Financiën.

Ook constateren wij dat een aantal ingevulde toetsingskaders laat naar het parlement is gestuurd. Bij 4 regelingen (Klein Krediet Corona, Verruiming Garantie Ondernemingsfinanciering, Borgstelling MKB-landbouwkredieten Corona en de Corona overbruggingslening) zelfs pas nadat de Tweede Kamer al over de begrotingswijziging had gestemd. De Tweede Kamer heeft de informatie in deze toetsingskaders dus niet kunnen gebruiken bij het behandelen van de voorstellen tot wijziging van de begroting. Daarmee wordt het doel van het toesturen van de toetsingskaders aan het parlement, zoals het beleidskader risicoregelingen voorschrijft, niet bereikt. Voor de Eerste Kamer geldt dit in mindere mate, omdat de Eerste Kamer op een later moment over de wetsvoorstellen heeft gestemd.

Uit ons onderzoek blijkt ook dat de informatie in de ingevulde toetsingskaders niet overal dezelfde diepgang heeft en op onderdelen ontbreekt. Zo is in 2 ingevulde toetsingskaders geen enkele informatie opgenomen over de kostendekkendheid en de marktconformiteit van de regeling. Juist wanneer er, al dan niet bewust, geen kostendekkende of marktconforme tarieven worden gehanteerd, is het zinvol en noodzakelijk om toe te lichten waarom dit het geval is.

Wij constateren dat er voor de al bestaande regelingen gebruik wordt gemaakt van de al bestaande begrotingsreserves. Voor de nieuwe regelingen wordt geen begrotingsreserve gevormd. Een aantal keren wordt als argument hiervoor gebruikt dat de regelingen een korte looptijd hebben. In het toetsingskader voor de Lening Stichting Garantiefonds Reisgelden is toegelicht dat een begrotingsreserve niet nodig is omdat het geen garantieregeling betreft. En in het toetsingskader voor de COL-faciliteit is opgenomen dat een begrotingsreserve niet nodig is omdat het risico voor het Rijk zich beperkt tot het niet volledig terugontvangen van de lening aan de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen. Deze argumenten roepen de vraag op of het voldoende duidelijk is dat er voor leningen ook een begrotingsreserve moet worden gevormd.

Ook constateren wij dat er, met uitzondering van de NGEU, in de ingevulde toetsingskaders niet wordt aangegeven of, en hoe, de doelmatigheid en de beoogde doeltreffendheid wordt geëvalueerd van de regelingen die specifiek zijn geïntroduceerd of verruimd voor het opvangen van de gevolgen van de coronacrisis. Het is daarom de vraag of hiervoor – ook in de geplande evaluaties van de bestaande regelingen – voldoende aandacht is.

Ten slotte blijkt uit ons onderzoek dat het parlement bij 4 regelingen (Garantstelling LCH, Garantstelling NVZA, lening Waddenveren en liquiditeitssteun Aruba, Curaçao en Sint-Maarten 1e tranche) niet vóóraf is geïnformeerd dat de uitvoering van de regeling niet kon wachten tot de aanvullende begroting was goedgekeurd. Bij de overige 10 regelingen waar dit aan de orde was is de Tweede Kamer wel vooraf geïnformeerd, al dan niet met een expliciete verwijzing naar artikel 2.27, lid 2 van de Comptabiliteitswet. De Eerste Kamer is bij 6 van deze 10 regelingen (Garantstelling LCH, Garantstelling NVZA, lening Waddenveren en liquiditeitssteun Aruba, Curaçao en Sint-Maarten 1e tranche, Klein Krediet Corona en lening Stichting Garantiefonds Reisgelden) echter niet apart vooraf geïnformeerd.

In ons verantwoordingsonderzoek 2020 komen wij terug op de vraag of het rechtmatig is dat veel regelingen al in uitvoering zijn genomen voordat het parlement de bijbehorende (incidentele) aanvullende begrotingen heeft kunnen vaststellen.

### **Eindconclusie**

Wij concluderen dat het kabinet het ‘nee-tenzij-beleid’ en het beleidskader risicoregelingen niet consequent en consistent heeft toegepast. De stelligheid waarmee de minister van Financiën het in zijn brief van 26 juni 2020 formuleert, dat: “Dit toetsingskader zorgt ervoor dat we ook in deze onzekere tijden een degelijke afweging blijven maken”, zien wij niet. We zijn van opvatting dat het toetsingskader actualisering behoeft en er beter overlegd kan worden met het parlement. We doen daartoe aanbevelingen.

### **Aanbevelingen**

Wij hebben de volgende aanbevelingen aan de minister van Financiën:

- Evaluer het beleidskader risicoregelingen met het oog op het gebruik in een crisissituatie en pas zo nodig het beleidskader aan de specifieke omstandigheden van een crisissituatie aan. Zo is bijvoorbeeld het huidige beleidskader geschreven voor situaties waarin de besluitvorming over het introduceren van nieuwe risicoregelingen of het aanpassen van bestaande risicoregelingen 1 keer per jaar plaatsvindt, namelijk tijdens het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar. Maak daarbij duidelijk dat het beleidskader risicoregelingen ook van toepassing is bij het verstrekken van leningen en versterk het voorafgaand toezicht door de informatie die in de ingevulde toetsingskaders is opgenomen nog zorgvuldiger te beoordelen, bijvoorbeeld over de kostendekkendheid en de wijze

- waarop de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling zal worden geëvalueerd.
- Zorg ervoor dat het ingevulde toetsingskader tijdig naar het parlement wordt gestuurd op een moment dat het parlement de informatie in het toetsingskader ook daadwerkelijk kan gebruiken bij de beoordeling van voorgenomen beleid. Dus voorafgaand aan het in werking treden van de risicoregeling, bijvoorbeeld gezamenlijk met de brief waarin het parlement wordt geïnformeerd over het voorstel van het kabinet om de risicoregeling in te voeren.
  - Neem in de rijksbegrotingsvoorschriften op dat in de memorie van toelichting bij een voorstel tot wijziging van een begrotingswet ((incidentele) aanvullende begroting) ook voor nieuwe of gewijzigde risicoregelingen de informatie uit artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet wordt opgenomen.
  - Neem in de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk, in aanvulling op het overzicht van de door het Rijk verleende garanties, een overzicht op van de te verwachten schade en de hiervoor beschikbare begrotingsreserves.
  - Zorg voor een evaluatie van de risicoregelingen die specifiek zijn geïntroduceerd of verruimd om de financieel-economische gevolgen van de coronacrisis op te vangen, en besteed daarbij vooral aandacht aan de doeltreffendheid.

Wij hebben de volgende aanbevelingen aan de Tweede Kamer:

Let erop dat het ingevulde toetsingskader tijdig wordt ontvangen en kan worden meegenomen bij de bespreking en beoordeling van het voorstel voor het introduceren van een nieuwe risicoregeling of het verruimen van een bestaande risicoregeling.

---

## 6 Reactie en nawoord

De minister van Financiën heeft op 4 november 2020 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

### 6.1 Reactie minister van Financiën

In zijn reactie geeft de minister van Financiën aan dat vóór de crisis sinds 2014 het ‘nee, tenzij’ beleid bij risicoregelingen strikt is toegepast, hetgeen onder meer blijkt uit het jaarlijks dalende uitstaande bedrag aan risicoregelingen. Ter bestrijding van de coronacrisis is vaker voor de ‘tenzij’ clause gekozen, omdat garanties en leningen een geschikt instrument zijn om de risico’s uit de economie op te vangen via de overheid. De minister merkt daarbij op dat: “hoewel het altijd lastig is om in de toekomst te kijken er, vanwege de combinatie van het tijdelijke karakter en beperkte looptijd, enig optimisme mag zijn dat na de coronacrisis het totaal van de uitstaande risico’s als het ware vanzelf zal afnemen.”

Onze bevinding over het gebrek aan diepgang van de toetsingskaders van de coronamaatregelen bij onder meer het onderwerp kostendekkendheid, wordt door de minister niet gedeeld. Volgens de minister speelt bij de meeste nieuwe garanties en leningen die in het kader van de coronacrisis zijn verstrekt kostendekkendheid een geringe rol, omdat ondersteuning van de economie het hoogste doel is. Daarbij moet volgens de minister bedacht worden dat veel nieuwe regelingen tijdelijk zijn en er daarom niet besloten wordt tot het instellen van risicovoorzieningen.

De minister constateert met ons dat, door de vereiste snelheid van getroffen maatregelen, het parlement niet in alle gevallen op basis van artikel 2.27, tweede lid van de Comptabiliteitswet (CW) is geïnformeerd. De minister onderschrijft dat het parlement – gelet op het budgetrecht – te allen tijde volledig moet worden geïnformeerd en daarmee gelegenheid krijgt om zich uit te spreken over het voorgenomen beleid. Om het budgetrecht in het vervolg beter te kunnen borgen, zegt de minister toe om interdepartementaal aandacht te vragen aan collegaministers en erop toe te zien dat er bij spoedeisende maatregelen een beroep op artikel 2.27, tweede lid, van de CW wordt gedaan.

De minister onderschrijft onze aanbeveling om het beleidskader risicoregelingen te evalueren met het oog op het gebruik in een crisissituatie en zo nodig het beleidskader aan de specifieke omstandigheden van een crisissituatie aan te passen. De minister zal bij de evaluatie na afloop van de coronacrisis daarbij onder meer kijken of het al dan niet toegevoegde waarde heeft om voor crisissituaties een apart kader voorhanden te hebben, naast het bestaande kader. Dat vergt volgens de minister onder meer het ontwikkelen van duidelijke

criteria over wanneer er sprake is van een crisis. De minister tekent daarbij aan dat deze evaluatie niet meteen uitgevoerd gaat worden vanwege de belasting voor het Ministerie van Financiën en voor de departementen en inpassing vergt in de bestaande drukke werkzaamheden.

Met betrekking tot onze aanbeveling om het ingevulde toetsingskader tijdig aan het parlement te sturen, op een moment dat het parlement de informatie ook daadwerkelijk kan gebruiken bij de beoordeling van voorgenomen beleid, merkt de minister op dat de meeste toetsingskaders tijdig naar het parlement zijn gestuurd. Daar waar dit niet het geval was, geeft de minister aan dat hij zijn ambtsgenoten hierop zal aanspreken.

Op onze aanbeveling om in de rijksbegrotingsvoorschriften op te nemen dat in de memorie van toelichting bij een voorstel tot wijziging van een begrotingswet ook voor nieuwe of gewijzigde risicoregelingen de informatie uit artikel 3.1 van de CW op te nemen, stelt de minister dat dit niet nodig is, omdat de bestaande procedures toereikend zijn. Met de beantwoording van de twaalf vragen van het toetsingskader wordt juist informatie verstrekt toegespitst op garanties, leningen en achterborgstellingen. Met het toetsingskader en de suppletoire begroting over de betreffende risicoregelingen wordt het budgetrecht volgens de minister namelijk goed gerespecteerd. De minister zal wel zijn ambtsgenoten aanspreken op het zonder vertraging naar het parlement sturen van de ingevulde toetsingskaders. Ook zegt de minister toe om te bezien of het Beleidskader risicoregelingen verduidelijking of aanscherping hierop behoeft.

De minister neemt onze aanbeveling niet over om in de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk een overzicht op te nemen van de te verwachten schade en de hiervoor beschikbare begrotingsreserves. Volgens de minister kennen veel regelingen (waaronder de meeste coronagerelateerde regelingen) geen risicovoorziening omdat er geen sprake is van betaalde premies. De minister geeft aan dat hij in de komende Najaarsnota een rijksbreed overzicht zal opnemen van de coronagerelateerde regelingen. Vervolgens schrijft de minister: “Hierbij zal ook de te verwachten schade worden gemeld. De begrotingsreserves zelf zullen niet apart opgenomen worden, omdat dit de suggestie wekt dat er een voldoende spaarpot beschikbaar is, hetgeen niet (altijd) het geval is.” De minister geeft als mogelijk alternatief de optie om in de beleidsdoorlichtingen aandacht te besteden aan kostendekkendheid c.q. schades in verhouding tot betaalde premies over een langere periode.

In reactie op onze aanbeveling over het evalueren van de regelingen zegt de minister toe voor de zekerheid/volledigheidshalve zijn ambtsgenoten erop te wijzen dat de risicoregelingen die samenhangen met de coronacrisis geëvalueerd behoren te worden. Daarbij

tekent hij aan dat deze evaluaties niet meteen uitgevoerd gaan worden, vanwege de belasting voor de departementen die de evaluaties moeten gaan uitvoeren en dit inpassing vergt in de bestaande drukke werkzaamheden.

## 6.2 Nawoord

De minister geeft aan dat hij onze opmerkingen over het gebrek aan diepgang van de toetsingskaders van de coronamaatregelen bij onder meer het onderwerp kostendekkendheid niet deelt. Wij herinneren eraan dat de beleidsregels juist zijn aangescherpt naar aanleiding van de ervaringen tijdens de kredietcrisis. Het toepassen van die regels is daarom juist nu, in deze crisis, belangrijk. De coronacrisis is geen reden om nu soepeler met de regels om te gaan.

De minister stelt dat kostendekkendheid bij de meeste nieuwe garanties en leningen een geringe rol speelt, omdat ondersteuning van de economie het hoogste doel is. Wij vinden dat een vreemde redenering. Ondersteuning van de economie is immers altijd het doel van risicoregelingen, of het marktfalen nu het gevolg is van een crisis of andere oorzaken kent. De minister kijkt met deze reactie ook af van zijn eigen beleidskader, dat uitgaat van een risico-premie die een reële weergave vormt van het risico en het instellen van een risicovoorziening. Er kunnen legitieme redenen zijn om af te wijken van het beleidskader, maar die afweging moet de minister dan wel expliciet aan het parlement voorleggen: comply or explain. Het toetsingskader is daarvoor geschikt.

Onze aanbeveling om in de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk een overzicht op te nemen van de te verwachten schade en de hiervoor beschikbare begrotingsreserves, neemt de minister niet over. Hij gebruikt hiervoor als argument dat er bij veel risicoregelingen geen sprake is van een begrotingsreserve omdat er geen sprake is van betaalde premies. Het is juist vanwege het houden van zicht op risico's en het ontbreken van een reserve om ze op te vangen dat wij het van belang achten dat het parlement jaarlijks geïnformeerd wordt over de te verwachten schade. Omdat in de Najaarsnota 2020 de te verwachten schades zullen worden vermeld, achten wij het van belang dat het parlement daarbij wordt geïnformeerd hoe deze zullen worden gedekt.

Wij vinden het positief dat de minister zijn ambtsgenoten zal aanpreken op het tijdig aan het parlement sturen van de toetsingskaders en hen erop zal wijzen dat de risicoregelingen die samenhangen met de coronacrisis geëvalueerd moeten te worden. We verwachten dat deze evaluaties tijdig met het parlement worden gedeeld.

Ook vinden wij het positief dat de minister toezegt om erop toe te zien dat er bij spoedeisende maatregelen een beroep op artikel 2.27, tweede lid, van de CW wordt gedaan.

Een goede en tijdige informatievoorziening richting het parlement is immers geen louter administratieve verplichting, maar essentieel voor de uitoefening van de controlerende taak en het budgetrecht van het parlement. Vanzelfsprekend bagatelliseren we niet de grote opgave waarvoor het kabinet stond tijdens de crisis en de noodzaak van snel handelen daarbij. Maar wetten en democratische spelregels dienen ook in die omstandigheden maatgevend te zijn.



## Bijlage 1 Beleidskader risicoregelingen

*Dit document is gelijk aan bijlage 3 van de begrotingsregels.*

Het beleidskader risicoregelingen ziet toe op alle nieuwe en bestaande risicoregelingen die tussen een organisatie van de rijksoverheid en een organisatie buiten de sector overheid<sup>23</sup> zijn overeengekomen. Onder risicoregelingen wordt verstaan: (in)directe garanties en leningen.

Besluitvorming over een nieuwe risicoregeling en/of aanpassing van een bestaande risicoregeling gebeurt met het toetsingskader risicoregelingen. Dit toetsingskader wordt gepubliceerd in het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (HAFIR) en in de wettenpocket. Voor de besluitvorming over risicoregelingen gelden de volgende voorwaarden:

1. Risicoregelingen vallen onder voorafgaand toezicht van de minister van Financiën. Nieuwe risicoregelingen, of aanpassingen in bestaande regelingen, zijn altijd onderdeel van de besluitvorming in de ministerraad. Besluitvorming gebeurt in principe bij het hoofdbesluitvormingsmoment.
2. Ten behoeve van ordentelijke besluitvorming worden voornemens tot het opzetten van nieuwe of wijzigen van bestaande risicoregelingen al in een zeer vroeg stadium kenbaar gemaakt aan het ministerie van Financiën en worden besproken in de beleidsbrief.
3. Na besluitvorming wordt het ingevulde toetsingskader risicoregeling verzonden aan het parlement en wordt conform de instructies in de rijksbegrotingsvoorschriften verantwoording afgelegd.

De hieronder besproken uitgangspunten vormen de basis voor het toetsingskader risicoregeling.

### *Probleemstelling en rol van de overheid*

Het kabinet is zo terughoudend mogelijk bij het aangaan van nieuwe financiële risico's. Maar soms is het noodzakelijk om nieuwe risico's aan te gaan. Daarom is het essentieel om in de besluitvorming een passende beschrijving van het probleem op te nemen en een beschrijving waarom de voorgestelde risicoregeling het meest doelmatige en doeltreffende beleidsinstrument is in vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten. Wat rechtvaardigt dit overheidsingrijpen?

### *Risico's en risicobeheersing*

De directe en indirecte financiële risico's die de overheid loopt bij het opzetten van nieuwe risicoregelingen of het wijzigen van bestaande risicoregelingen, moeten goed inzichtelijk

worden gemaakt. Geef een deugdelijke onderbouwing van de directe en indirecte financiële risico's die de overheid gaat dragen. Maak daarbij inzichtelijk welke aannames er bij de risico-inschatting zijn gebruikt en waar deze risico-inschatting op gebaseerd is. Wat is het maximale risico dat per jaar kan optreden en wat zijn de precieze kenmerken van het risico dat de regeling moet dekken? Iedere risicoregeling moet eindig zijn en het risico moet gemaximeerd zijn met een plafond. Als tijdens de uitvoering van de risicoregeling er sprake blijkt te zijn van een onderbenutting van meer dan 10% van het plafond, dan zal het plafond naar beneden worden bijgesteld. Dit geldt niet wanneer aangetoond wordt dat een hoger plafond gerechtvaardigd is. Bijvoorbeeld omdat uit het meerjarig gebruik blijkt dat er sprake is van sterke schommelingen als gevolg van economische ontwikkelingen of omdat het gebruik van de regeling in de toekomst sterk zal toenemen.

Geef ook een beschrijving van alle risicobeperkende maatregelen die worden genomen om het risico voor de overheid zo veel mogelijk te beperken. Wordt het risico bijvoorbeeld (deels) gedekt door private financiële instellingen? Kan de overheid beslag leggen op het vermogen van de tegenpartij? En welke maatregelen en risicovoorzieningen moet de afnemer van de risicoregeling treffen om het risico voor de overheid zo veel mogelijk te beperken?

Voor grote en complexe risico's zal een second opinion gevraagd worden aan een onafhankelijke gespecialiseerde partij over de risicoschatting en -beheersing en over de premiestelling. Zowel het beleidsdepartement als het Ministerie van Financiën kunnen om een dergelijke expertise verzoeken. Het beleidsdepartement draagt hiervoor de kosten.

#### *Risicopremie, risicovoorziening en budgettaire verwerking*

Wanneer het besluit is genomen om een risicoregeling aan te gaan, dan wordt een premie gevraagd die een reële weergave vormt van het risico. De premie wordt in een risicovoorziening gestort en is in principe de optelsom van de verwachte schade, de uitvoeringskosten en een risico-opslag. Deze risico-opslag moet overeenkomen met gangbare risicopremies die worden gehanteerd bij vergelijkbare marktactiviteiten. De voorziening blijft meerjarig beschikbaar om uitgaven te doen die voortkomen uit de risicoregeling. In overeenstemming met het Ministerie van Financiën wordt besloten over het gebruik van de middelen die na afloop van een risicoregeling overblijven in een risicovoorziening.

#### *Vormgeving en budgettaire inpasbaarheid van de risicoregeling*

Bij nieuwe risicoregelingen en aanpassingen van bestaande regelingen zal er een versobering van (andere) risicoregelingen plaatsvinden. Heeft een departement zelf geen risicoregelingen waarmee vrije ruimte voor een nieuwe risicoregeling kan worden gemaakt? Dan kan het departement nieuwe ruimte voor de risicoregelingen organiseren door een substantiële eerste storting in een risicovoorziening.

De minister van Financiën zal bij het inrichten van een risicovoorziening voorwaarden stellen. De exacte vormgeving van de risicovoorziening wordt vastgelegd in een brief van het Ministerie van Financiën aan het beleidsdepartement.

#### *Horizonbepaling en evaluatie*

Iedere risicoregeling krijgt een horizonbepaling. De standaardtermijn is 5 jaar. Op het moment van de horizonbepaling wordt een evaluatie van de risicoregeling uitgevoerd. De doelmatigheid en doeltreffendheid van de risicoregeling wordt onderzocht. De kwaliteitseisen voor dit onderzoek zijn beschreven in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek.

#### **Relevante wet- en regelgeving over risicoregelingen:**

- Comptabiliteitswet.
- Rijksbegrotingsvoorschriften.
- begrotingsregels zoals vastgelegd door het kabinet.
- ABC-fiche begrotingsreserves.
- Hafir algemeen.
- Regeling periodiek evaluatieonderzoek.

## **Bijlage 2 Toetsingskader risicoregelingen**

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

### **Probleemstelling en rol van de overheid**

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?
2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
3. Is het voorstel voor de risicoregeling:
  - ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of
  - het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bereikt ten opzichte van andere beleidsinstrumenten?Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.
4. Hoe wordt het nieuwe risico dat wordt aangegaan gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?

### **Risico's en risicobeheersing**

5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:
  - Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?
  - Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?
  - Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingsduur en beheersingsmate?
6. Welke risicobeheersende en risicobeperkende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettaire verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden om de risico's te beheersen, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?
7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risicobeheersende en risicobeperkende maatregelen van het Rijk?

### **Vormgeving**

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform? Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte zet het vakdepartement specifiek in?
9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?
10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?
12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

## Bijlage 3 Kenmerken regelingen

### Ministerie van Financiën

#### *Garantstelling Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)*

Soort regeling	Garantie
Doel van de regeling	Het mitigeren van de budgettaire gevolgen van de COVID-19 crisis voor de Europese economie
Verantwoordelijk departement	Financiën
Doelgroep/ontvanger	Europese Commissie: verstrekken van leningen aan EU-lidstaten
Toetsingskader aanwezig en tijdig naar parlement	Aanwezig en tijdig
Regeling opgenomen in een (incidentele) suppletoire begroting (ISB)	Ja
Looptijd regeling	31-12-2022
Bedrag lening / garantieplafond	€ 6.071.150.000
Verwachte schade	€ 0
Rente / aflossingstermijn(en)	Uiterlijk 31-12-2053
Hoogte premie	Geen premie
Informatie over kostendekkendheid premie	Ja
Informatie over marktconforme rente	Ja
Risicovoorziening	Nee
Risicobeperkende maatregelen	Aanwezig en toegelicht
Evaluatiebepaling	Ja

#### *Garantie Pan-European Guarantee Fund (EGF) European Investment Bank (EIB)*

Soort regeling	Garantie
Doel van de regeling	Bijdragen aan een snel herstel van de Europese economie en het voorkomen van permanente economische schade
Verantwoordelijk departement	Financiën
Doelgroep/ontvanger	Europese investeringsbank: EU bedrijven
Toetsingskader aanwezig en tijdig naar parlement	Aanwezig en tijdig
Regeling opgenomen in een (incidentele) suppletoire begroting (ISB)	Ja
Looptijd regeling	31-12-2021
Bedrag lening / garantieplafond	€ 1.301.381.075
Verwachte schade	€ 260.280.000
Rente / aflossingstermijn(en)	Uiterlijk 31-12-2037
Hoogte premie	Getrapte premie
Informatie over kostendekkendheid premie	Ja
Informatie over marktconforme rente	Nee

Soort regeling	Garantie
Risicovoorziening	Nee
Risicobeperkende maatregelen	Aanwezig en toegelicht
Evaluatiebepaling	Ja

*Garantie Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT) International Monetary Fund (IMF)*

Soort regeling	Garantie aan DNB inzake IMF
Doel van de regeling	Mondiale financiële stabiliteit
Verantwoordelijk departement	Financiën
Doelgroep/ontvanger	IMF: lage-inkomenslanden
Toetsingskader aanwezig en tijdig naar parlement	Aanwezig en tijdig
Regeling opgenomen in een (incidentele) suppletoire begroting (ISB)	Ja
Looptijd regeling	31-12-2029
Bedrag lening / garantiëplafond	€ 619.920.000
Verwachte schade	€ 0
Rente / aflossingstermijn(en)	Uiterlijk 31-12-2039
Hoogte premie	Geen premie
Informatie over kostendekkendheid premie	Ja
Informatie over marktconforme rente	Nee
Risicovoorziening	Nee
Risicobeperkende maatregelen	Aanwezig en toegelicht
Evaluatiebepaling	Indirect, via het IMF

*Next Generation EU (NGEU)*

Soort regeling	Garantie aan de Europese Commissie
Doel van de regeling	Ondersteuning van de Europese lidstaten bij het herstel van de economische en sociale schade van de mondiale COVID-19 crisis t.b.v. de economische weerbaarheid en veerkracht van Europese lidstaten
Verantwoordelijk departement	Financiën
Doelgroep/ontvanger	Europese Unie: lidstaten EU
Toetsingskader aanwezig en tijdig naar parlement	Aanwezig en tijdig
Regeling opgenomen in een (incidentele) suppletoire begroting (ISB)	Ja
Looptijd regeling	31-12-2026
Bedrag lening / garantiëplafond	€ 27.401 miljoen
Verwachte schade	€ 0
Rente / aflossingstermijn(en)	Uiterlijk 31-12-2058
Hoogte premie	Geen premie
Informatie over kostendekkendheid premie	Ja

Soort regeling	Garantie aan de Europese Commissie
Informatie over marktconforme rente	Ja
Risicovoorziening	Nee
Risicobeperkende maatregelen	Aanwezig en toegelicht
Evaluatiebepaling	Ja

#### Garantie KLM

Soort regeling	Garantie
Doel van de regeling	Continuïteit van de onderneming garanderen
Verantwoordelijk departement	Financiën
Doelgroep/ontvanger	KLM
Toetsingskader aanwezig en tijdig naar parlement	Aanwezig en tijdig
Regeling opgenomen in een (incidentele) suppletoire begroting (ISB)	Ja
Looptijd regeling	30-6-2026
Bedrag lening / garantiëplafond	€ 2.160.000.000
Verwachte schade	€ 0
Rente / aflossingstermijn(en)	Uiterlijk 30-6-2026
Hoogte premie	0,5% tot 2% (afhankelijk van de garantieduur)
Informatie over kostendekkendheid premie	Nee
Informatie over marktconforme rente	Ja
Risicovoorziening	Nee
Risicobeperkende maatregelen	Aanwezig en toegelicht
Evaluatiebepaling	Ja

#### Lening KLM

Soort regeling	Lening
Doel van de regeling	Continuïteit van de onderneming garanderen
Verantwoordelijk departement	Financiën
Doelgroep/ontvanger	KLM
Toetsingskader aanwezig en tijdig naar parlement	Aanwezig en tijdig
Regeling opgenomen in een (incidentele) suppletoire begroting (ISB)	Ja
Looptijd regeling	31-12-2025
Bedrag lening / garantiëplafond	€ 1.000.000.000
Verwachte schade	€ 0
Rente / aflossingstermijn(en)	Uiterlijk 31-12-2025
Hoogte premie	Euribor+6,25% tot Euribor+7,75% (afhankelijk van de looptijd)
Informatie over kostendekkendheid premie	Nee
Informatie over marktconforme rente	Ja



Soort regeling	Lening
Risicovoorziening	Nee
Risicobeperkende maatregelen	Aanwezig en toegelicht
Evaluatiebepaling	Ja

#### Herverzekering leverancierskredieten

Soort regeling	Garantie
Doel van de regeling	Beschermen van handel en banen
Verantwoordelijk departement	Financiën
Doelgroep/ontvanger	Verzekerden <sup>24</sup>
Toetsingskader aanwezig en tijdig naar parlement	Aanwezig en tijdig
Regeling opgenomen in een (incidentele) suppletoire begroting (ISB)	Ja
Looptijd regeling	31-12-2020
Bedrag lening / garantiëplafond	€ 12.000.000.000
Verwachte schade	€ 890.000.000 (netto)
Rente / aflossingstermijn(en)	Onbekend
Hoogte premie	€ 200.000.000
Informatie over kostendekkendheid premie	Ja, alleen de uitvoeringskosten. Niet de schades.
Informatie over marktconforme rente	Ja
Risicovoorziening	Nee
Risicobeperkende maatregelen	Aanwezig en toegelicht
Evaluatiebepaling	Ja

## Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

#### Garantieregeling Klein Krediet Corona

Soort regeling	Garantie
Doel van de regeling	Verstrekken kleine kredieten. Andere regelingen zijn ontoereikend.
Verantwoordelijk departement	EZK
Doelgroep/ontvanger	Kleine ondernemers
Toetsingskader aanwezig en tijdig naar parlement	Ja: verstuurd 09-06-2020 Niet tijdig verstuurd: na 3e ISB van 07-05-2020
Regeling opgenomen in een (incidentele) suppletoire begroting (ISB)	3e ISB van 07-05-2020
Looptijd regeling	31-12-2020
Bedrag lening / garantiëplafond	€ 713 miljoen
Verwachte schade	€ 164 miljoen
Rente / aflossingstermijn(en)	31-12-2025
Hoogte premie	2% over verstrekte kredieten
Informatie over kostendekkendheid premie	Ja
Informatie over marktconforme rente	Ja

Soort regeling	Garantie
Risicovoorziening	Nee
Risicobeperkende maatregelen	Ja
Evaluatiebepaling	Ja

#### Verruiming Garantie Ondernemingsfinanciering (GO)

Soort regeling	Garantie
Doel van de regeling	Bevorderen dat banken blijven financieren
Verantwoordelijk departement	EZK
Doelgroep/ontvanger	MKB en (middel)grote ondernemingen
Toetsingskader aanwezig en tijdig naar parlement	Ja: verstuurd 11-05-2020 Niet tijdig verstuurd: na 2e ISB van 15-04-2020
Regeling opgenomen in een (incidentele) suppletoire begroting (ISB)	2e ISB van 15-04-2020
Looptijd regeling	01-04-2021
Bedrag lening / garantiplafond	€ 1.100 miljoen
Verwachte schade	€ 75 miljoen
Rente / aflossingstermijn(en)	01-04-2027
Hoogte premie	Marge boven euribor minus aftrekposten
Informatie over kostendekkendheid premie	Nee
Informatie over marktconforme rente	Ja
Risicovoorziening	Nee
Risicobeperkende maatregelen	Ja
Evaluatiebepaling	Ja

#### Garantie Ondernemingsfinanciering Corona (GO-C)

Soort regeling	Garantie
Doel van de regeling	Bevorderen dat banken blijven financieren
Verantwoordelijk departement	EZK
Doelgroep/ontvanger	MKB en (middel)grote ondernemingen
Toetsingskader aanwezig en tijdig naar parlement	Ja: verstuurd 11-05-2020 Niet tijdig verstuurd: na 2e ISB van 15-04-2020
Regeling opgenomen in een (incidentele) suppletoire begroting (ISB)	2e ISB van 15-04-2020
Looptijd regeling	15-12-2020
Bedrag lening / garantiplafond	€ 8.500 miljoen
Verwachte schade	€ 1.000 miljoen
Rente / aflossingstermijn(en)	15-12-2026
Hoogte premie	Marge boven euribor minus aftrekposten
Informatie over kostendekkendheid premie	Nee
Informatie over marktconforme rente	Ja
Risicovoorziening	Ja
Risicobeperkende maatregelen	Ja
Evaluatiebepaling	Ja

### Verruiming Borgstelling MKB Krediet (BMKB)

Soort regeling	Garantie
Doel van de regeling	Verzachten van liquiditeitsproblemen van in de kern gezonde bedrijven
Verantwoordelijk departement	EZK
Doelgroep/ontvanger	MKB
Toetsingskader aanwezig en tijdig naar parlement	Ja: verstuurd 23-03-2020 Niet tijdig verstuurd: voor 1e ISB van 18-03-2020
Regeling opgenomen in een (incidentele) suppletoire begroting (ISB)	1e ISB van 18-03-2020 2e ISB van 15-04-2020
Looptijd regeling	01-04-2021
Bedrag lening / garantiplafond	€ 735 miljoen
Verwachte schade	€ 203 miljoen
Rente / aflossingstermijn(en)	01-04-2021
Hoogte premie	3,9% eenmalig
Informatie over kostendekkendheid premie	Nee
Informatie over marktconforme rente	Nee
Risicovoorziening	Nee
Risicobeperkende maatregelen	Ja
Evaluatiebepaling	Ja

### Verlenging Groeifaciliteit

Soort regeling	Garantie
Doel van de regeling	Op korte termijn verstrekken van extra risicokapitaal
Verantwoordelijk departement	EZK
Doelgroep/ontvanger	MKB (groei)
Toetsingskader aanwezig en tijdig naar parlement	Nee
Regeling opgenomen in een (incidentele) suppletoire begroting (ISB)	Nee
Looptijd regeling	01-07-2021
Bedrag lening / garantiplafond	€ 85 miljoen
Verwachte schade	Onbekend
Rente / aflossingstermijn(en)	Onbekend
Hoogte premie	1% eenmalig, 2,5%-3% jaarlijks
Informatie over kostendekkendheid premie	Nee
Informatie over marktconforme rente	Nee
Risicovoorziening	Ja
Risicobeperkende maatregelen	Ja
Evaluatiebepaling	Ja

### Corona Overbruggingslening (COL-faciliteit)

Soort regeling	Lening
Doel van de regeling	Verstrekking kredieten aan startups, sale-ups en andere non bancair gefinancierde ondernemingen
Verantwoordelijk departement	EZK
Doelgroep/ontvanger	Non-bancair gefinancierde ondernemingen
Toetsingskader aanwezig en tijdig naar parlement	Ja: verstuurd 01-07-2020 Niet tijdig verstuurd: na 2e ISB van 15-04-2020
Regeling opgenomen in een (incidentele) suppletoire begroting (ISB)	2e ISB van 15-04-2020
Looptijd regeling	30-09-2020
Bedrag lening / garantieplafond	€ 300 miljoen
Verwachte schade	Onbekend
Rente / aflossingstermijn(en)	31-12-2026
Hoogte premie /rente	3%
Informatie over kostendekkendheid premie	Ja
Informatie over marktconforme rente	Ja
Risicovoorziening	Nee
Risicobeperkende maatregelen	Ja
Evaluatiebepaling	Ja

### Lening Stichting Garantiefonds Reisgelden

Soort regeling	Lening
Doel van de regeling	Borgen dat reisvouchers gedekt blijven en consumenten schadeloos gesteld kunnen worden bij faillissement van een reisorganisatie.
Verantwoordelijk departement	EZK
Doelgroep/ontvanger	Reisorganisaties en consumenten
Toetsingskader aanwezig en tijdig naar parlement	Ja: verstuurd 28-07-2020 Tijdig verstuurd: voor 5e ISB van 28-08-2020 (NB na Kamerbrief van 29-5-2020)
Regeling opgenomen in een (incidentele) suppletoire begroting (ISB)	5e ISB van 28-08-2020
Looptijd regeling	15-09-2020
Bedrag lening / garantieplafond	€ 150 miljoen
Verwachte schade	Onbekend
Rente / aflossingstermijn(en)	30-05-2026
Hoogte premie /rente	2%
Informatie over kostendekkendheid premie	Ja
Informatie over marktconforme rente	Ja
Risicovoorziening	Nee
Risicobeperkende maatregelen	Ja
Evaluatiebepaling	Nee

## Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

### Garantstelling Landelijk Consortium Hulpmiddelen

Soort regeling	Garantie
Doel van de regeling	Garantie voor alle schade die het LCH/Mediq lijdt uit hoofde van het verschil tussen inkoop- en verkoopprijs van medische beschermingsmiddelen en de kosten voor de in- en verkoop
Verantwoordelijk departement	VWS
Doelgroep/ontvanger	LCH/Mediq
Toetsingskader aanwezig en tijdig naar parlement	Ja, niet tijdig naar parlement
Regeling opgenomen in een (incidentele) suppletoire begroting (ISB)	Voorjaarsnota
Looptijd regeling	23 juni 2020*
Bedrag lening / garantiëplafond	Onbepikt
Verwachte schade	Onbekend
Rente / aflossingstermijn(en)	Geen
Informatie over kostendekkendheid premie	Nee
Informatie over marktconforme rente	Ja
Risicovoorziening	Nee
Risicobeperkende maatregelen	Geen
Evaluatiebepaling	Nee

\* Kan verlengd worden.

### Garantstelling Nederlandse Vereniging van Ziekenhuisapothekers (NVZA)

Soort regeling	Garantie
Doel van de regeling	Garantie aan NVZA om een aantal financiële risico's van marktpartijen af te kunnen dekken zodat NVZA in staat is om de aankoop van geneesmiddelen snel centraal te kunnen coördineren.
Verantwoordelijk departement	VWS
Doelgroep/ontvanger	NVZA
Toetsingskader aanwezig en tijdig naar parlement	Ja, niet tijdig naar parlement
Regeling opgenomen in een (incidentele) suppletoire begroting (ISB)	Voorjaarsnota
Looptijd regeling	1-7-2020*
Bedrag lening / garantiëplafond	€ 20,4 miljoen
Verwachte schade	Onbekend
Rente / aflossingstermijn(en)	N.v.t.
Hoogte premie	Geen
Informatie over kostendekkendheid premie	Nee
Informatie over marktconforme rente	Ja

Soort regeling	Garantie
Risicovoorziening	Nee
Risicobeperkende maatregelen	Geen
Evaluatiebepaling	Nee

\* Kan verlengd worden.

## Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

### Lening Waddenveren

Soort regeling	Lening
Doel van de regeling	Borgen bereikbaarheid van de Waddeneilanden; liquiditeitsproblemen rederijen
Verantwoordelijk departement	IenW
Doelgroep/ontvanger	Terschellinger Stoomboot Maatschappij (TSM) en Wagenborg Passagiersdiensten (WPD)
Toetsingskader aanwezig en tijdig naar parlement	Nee
Regeling opgenomen in een (incidentele) suppletoire begroting (ISB)	Voorjaarsnota
Looptijd regeling	31-12-2020
Bedrag lening / garantiëplafond	€ 4 miljoen (TSM: € 3 miljoen; WPD: € 1 miljoen)
Verwachte schade	Geen
Rente / aflossingstermijn(en)	31 december 2020
Hoogte premie / rente	1% per jaar over het niet afgeloste deel <sup>25</sup>
Informatie over kostendekkendheid premie	Nee
Informatie over marktconforme rente	Nvt
Risicovoorziening	Nee, gefinancierd uit lopende begroting
Risicobeperkende maatregelen	Onbekend
Evaluatiebepaling	Nee

## Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

### Borgstelling MKB-landbouwkredieten Corona (BL-C)

Soort regeling	Garantie
Doel van de regeling	Verzachten liquiditeitsproblemen
Verantwoordelijk departement	LNV
Doelgroep/ontvanger	Landbouwondernemers
Toetsingskader aanwezig en tijdig naar parlement	(pas) op 4 september 2020
Regeling opgenomen in een (incidentele) suppletoire begroting (ISB)	3e ISB van 11 mei 2020
Looptijd regeling	1-04-2021
Bedrag lening / garantiëplafond	€ 180 miljoen
Verwachte schade	€ 30 miljoen

Soort regeling	Garantie
Rente / aflossingstermijn(en)	Onbekend
Hoogte premie	0,5%-2,25%
Informatie over kostendekkendheid premie	Nee
Informatie over marktconforme rente	Nee
Risicovoorziening	Nee
Risicobeperkende maatregelen	Ja
Evaluatiebepaling	Ja (i.c.m. BL)

## Ministerie van Binnenlandse Zaken – Koninkrijksrelaties

### Liquiditeitssteun Aruba, Curaçao en Sint-Maarten (1e tranche)

Soort regeling	Lening (liquiditeitslening)
Doel van de regeling	De landen hebben op grond van artikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden een beroep gedaan op de solidariteit binnen het Koninkrijk. De Rijksministerraad (RMR) heeft op basis van de adviezen van het College Aruba financieel toezicht (CAft) en het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) besloten om op korte termijn middelen ter beschikking te stellen, die ten goede moeten komen aan dat deel van de bevolking dat het zwaarst getroffen wordt/ de eerste gevolgen van de coronacrisis het hoofd te bieden.
Verantwoordelijk departement	Ministerie van BZK (Koninkrijksrelaties)
Doelgroep/ontvanger	Aruba, Curaçao, Sint Maarten
Toetsingskader aanwezig en tijdig naar parlement	Nee
Regeling opgenomen in een (incidentele) supplettoire begroting (ISB)	Ja
Looptijd regeling	Bedoeld voor specifieke maand, maar na 2 jaar aflossen
Bedrag lening / garantieplafond	€ 135 miljoen
Verwachte schade	n.v.t./onbekend
Rente / aflossingstermijn(en)	0 %, na 2 jaar aflossen maar ook mogelijkheid om leningen te herfinancieren na die 2 jaar, waarbij passende aflossingstermijnen etc. worden bepaald.
Hoogte premie	n.v.t.
Informatie over kostendekkendheid premie	Nee
Informatie over marktconforme rente	Nee (de rente is 0%, zo lang NL zelf voor 0 % kan lenen)
Risicovoorziening	Nee
Risicobeperkende maatregelen	Nee, hoewel voor Sint-Maarten de voorwaarde geldt dat de salarissen en/ of emolumenten van de politieke gezagdragers met 10% moeten worden verlaagd.

Soort regeling	Lening (liquiditeitslening)
Evaluatiebepaling	Nee, wel wordt in de leenovereenkomsten aangegeven dat de landen maandelijks moeten rapporteren aan het Cft/CAft over hun financiële situatie, o.a. over de inzet van de liquiditeitsmiddelen. Dit wordt echter niet gekoppeld aan evaluatie.

#### Liquiditeitssteun Aruba, Curaçao en Sint-Maarten (2e tranche)

Soort regeling	Lening (liquiditeitslening)
Doel van de regeling	De landen hebben op grond van artikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden een beroep gedaan op de solidariteit binnen het Koninkrijk. De Rijksministerraad (RMR) heeft op basis van de adviezen van het College Aruba financieel toezicht (CAft) en het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) besloten om op korte termijn middelen ter beschikking te stellen.
Verantwoordelijk departement	Ministerie van BZK (Koninkrijksrelaties)
Doelgroep/ontvanger	Aruba, Curaçao, Sint Maarten
Toetsingskader aanwezig en tijdig naar parlement	Nee
Regeling opgenomen in een (incidentele) suppletoire begroting (ISB)	Ja
Looptijd regeling	Bedoeld voor specifieke maand, maar na 2 jaar aflossen.
Bedrag lening / garantieplafond	€ 185,15 miljoen
Verwachte schade	n.v.t./onbekend
Rente / aflossingstermijn(en)	0 %, na 2 jaar aflossen maar ook mogelijkheid om leningen te herfinancieren na die 2 jaar, waarbij passende aflossingstermijnen etc. worden bepaald.
Hoogte premie	n.v.t.
Informatie over kostendekkendheid premie	Nee
Informatie over marktconforme rente	Nee (de rente is 0%, zo lang NL zelf voor 0 % kan lenen)
Risicovoorziening	Nee
Risicobeperkende maatregelen	Nee, niet zo benoemd, maar om aanspraak te maken op de middelen voor loonsubsidie moeten de landen met een voorstel komen om zelf een eigen bijdrage te doen.
Evaluatiebepaling	Nee, wel wordt in de leenovereenkomsten aangegeven dat de landen maandelijks moeten rapporteren aan het Cft/CAft over hun financiële situatie, o.a. over de inzet van de liquiditeitsmiddelen. Dit wordt echter niet gekoppeld aan evaluatie.



Liquiditeitssteun loonsubsidie Aruba 2020

Soort regeling	Lening (liquiditeitslening)
Doel van de regeling	Aruba ontvangt een liquiditeitslening voor het invoeren van een loonsubsidie ten behoeve van baanbehoud voor de maand mei.
Verantwoordelijk departement	Ministerie van BZK (Koninkrijksrelaties)
Doelgroep/ontvanger	Aruba
Toetsingskader aanwezig en tijdig naar parlement	Nee
Regeling opgenomen in een (incidentele) suppletoire begroting (ISB)	Ja
Looptijd regeling	Bedoeld voor specifieke maand, maar na 2 jaar aflossen
Bedrag lening / garantieplafond	€ 24,7 miljoen
Verwachte schade	n.v.t./onbekend
Rente / aflossingstermijn(en)	0 %, na 2 jaar aflossen maar ook mogelijkheid om leningen te herfinancieren na die 2 jaar, waarbij passende aflossingstermijnen etc. worden bepaald.
Hoogte premie	n.v.t.
Informatie over kostendekkendheid premie	Nee
Informatie over marktconforme rente	Nee (de rente is 0%, zo lang NL zelf voor 0 % kan lenen)
Risicovoorziening	Nee
Risicobeperkende maatregelen	Nee, niet zo benoemd, maar om aanspraak te maken op de middelen voor loonsubsidie moesten de landen met een voorstel komen om zelf een eigen bijdrage te doen.
Evaluatiebepaling	Nee, wel wordt in de leenovereenkomsten aangegeven dat de landen maandelijks moeten rapporteren aan het Cft/CAft over hun financiële situatie, o.a. over de inzet van de liquiditeitsmiddelen. Dit wordt echter niet gekoppeld aan evaluatie.

Liquiditeitssteun loonsubsidie Sint-Maarten 2020

Soort regeling	Lening (liquiditeitslening)
Doel van de regeling	De Rijkswinsterraad heeft besloten om Sint-Maarten direct een renteloze lening te verstrekken voor een halve maand van mei, conform het advies van het College financieel toezicht Curaçao en Sint-Maarten (Cft). Het betreft liquiditeitssteun voor de uitvoering van noodmaatregelen uit het door Sint Maarten opgestelde steunpakket, waaronder een tegemoetkoming in de loonkosten.
Verantwoordelijk departement	Ministerie van BZK (Koninkrijksrelaties)
Doelgroep/ontvanger	Sint Maarten

Soort regeling	Lening (liquiditeitslening)
Toetsingskader aanwezig en tijdig naar parlement	Nee
Regeling opgenomen in een (incidentele) suppletoire begroting (ISB)	Ja
Looptijd regeling	Bedoeld voor specifieke maand, maar na 2 jaar aflossen
Bedrag lening / garantieplafond	€ 10 miljoen
Verwachte schade	n.v.t./onbekend
Rente / aflossingstermijn(en)	0 %, na 2 jaar aflossen maar ook mogelijkheid om leningen te herfinancieren na die 2 jaar, waarbij passende aflossingstermijnen etc. worden bepaald.
Hoogte premie	n.v.t.
Informatie over kostendekkendheid premie	Nee
Informatie over marktconforme rente	Nee (de rente is 0%, zo lang NL zelf voor 0 % kan lenen)
Risicovoorziening	Nee
Risicobeperkende maatregelen	Nee, niet zo benoemd, maar om aanspraak te maken op de middelen voor loonsubsidie moesten de landen met een voorstel komen om zelf een eigen bijdrage te doen.
Evaluatiebepaling	Nee, wel wordt in de leenovereenkomsten aangegeven dat de landen maandelijks moeten rapporteren aan het Cft/CAft over hun financiële situatie, o.a. over de inzet van de liquiditeitsmiddelen. Dit wordt echter niet gekoppeld aan evaluatie.

## Bijlage 4 Methodologische verantwoording

Het doel van het onderzoek is om inzicht te bieden in de omvang van de nieuwe of verruimde risicoregelingen en in de risico's voor de overheidsfinanciën die daarmee samenhangen.

Met dat doel hebben we de volgende onderzoeksvragen gebruikt:

1. Welke risicoregelingen heeft de rijksoverheid in het kader van de coronacrisis geïntroduceerd en/of verruimd, wat is hiervan het risico voor de overheidsfinanciën en wat is de schade die we daadwerkelijk kunnen verwachten?
2. Is voor alle risicoregelingen die zijn geïntroduceerd of verruimd om de coronacrisis op te vangen het beleidskader risicoregelingen gevolgd en het toetsingskader gehanteerd? Zo nee, welke argumenten zijn hiervoor gegeven en zijn deze toereikend vastgelegd en gecommuniceerd?
3. Hoe is het parlement geïnformeerd en betrokken bij de besluitvorming over de nieuwe of verruimde risicoregelingen en is aan het budgetrecht van het parlement recht gedaan?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we de volgende normen gehanteerd:

Norm onderzoeksvraag 2	Bron
Voor alle risicoregelingen is het beleidskader risicoregelingen van toepassing. <sup>26</sup>	Begrotingsbeleid kabinet-Rutte III

Norm onderzoeksvraag 3	Bron
Het toetsingskader is naar het parlement gestuurd.	Beleidskader risicoregelingen
Verplichtingen zijn niet eerder aangegaan of uitgaven zijn niet eerder verricht dan nadat het parlement de (incidentele) aanvullende begroting waarin deze zijn opgenomen heeft vastgesteld, tenzij uitstel van de uitvoering naar het oordeel van de minister die het aangaat niet in het belang is van het Rijk en hij de Staten-Generaal daarover heeft geïnformeerd.	Artikel 2.27, lid 2 CW 2016

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 1 hebben we op basis van openbare bronnen geïnventariseerd welke risicoregelingen het kabinet heeft geïntroduceerd of verruimd. Per regeling zijn we vervolgens op basis van op basis van openbare informatie nagegaan welk financieel belang er met de regeling is gemoeid (bedrag van de lening of het garantiefond) en welke informatie bekend is over de schade die wordt verwacht.

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 2 hebben we een analyse uitgevoerd van het beleidskader risicoregelingen, inclusief het toetsingskader. Op basis daarvan hebben we

een schema opgesteld met alle aspecten uit het toetsingskader. Dit schema hebben we vervolgens voor alle regelingen ingevuld met de informatie uit de toetsingskaders.

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 3 hebben we de informatie geïnventariseerd en geanalyseerd die het parlement over de risicoregelingen heeft ontvangen.

## Bijlage 5 Eindnoten

1. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Augustusraming-2020-2021.pdf>.
2. Het betreft hier het EMU-saldo.
3. Het betreft hier de EMU-schuldquote (Economische en Monetaire Unie).
4. Miljoenennota 2021, 35 570, nr. 1.
5. Miljoenennota 2020, 35 300, nr. 1.
6. Rijksbegrotingsvoorschriften (<https://rbv.minfin.nl/2020/begrippenlijst/financiele-instrumenten>).
7. De rijksoverheid hanteert een verplichtingen-kasstelsel, waarin alleen juridisch verplichte uitgaven (verplichtingen) of feitelijke uitgaven worden opgenomen. In een baten-lastenstelsel zou er ten laste van het resultaat een voorziening moeten worden getroffen, waarin – op basis van een risico-taxatie - een bedrag wordt gereserveerd voor eventuele verliezen.
8. Studiegroep Begrotingsruimte, *Risico's en onzekerheden* (13<sup>e</sup> rapport), april 2010.
9. Kamerstukken II, 32 500, nr. 29.
10. Tweede Kamer, Kabinetsreactie rapport Commissie Risicoregelingen 17 september 2013, vergaderjaar 2013-2014, 33 750, nr. 13.
11. Startnota Kabinet-Rutte III, Begrotingsregels 2018-2021, bijlage 3 Beleidskader risicoregelingen, oktober 2018.
12. Brief van de minister van Financiën, kenmerk 2020-0000115589, 26 juni 2020.
13. Bijlage 12 Overzicht risicoregelingen van het Rijk.
14. Kamerstukken II 2019-2020, 29 232, nr. 9.
15. Kamerstukken II 2019-2020, 29 232, nr. 41.
16. Zie de toelichting bij Model 1.32e – Overzicht van Risicoregelingen.
17. Voor de maatregelen uit het 3e noodpakket moeten de (incidentele) suppletoire begrotingen nog worden opgesteld.
18. Met uitzondering van de internationale regelingen (Garantstelling SURE, Garantstelling EGF, Garantstelling PRGT), de steunmaatregelen aan KLM en de Herverzekering leveranciers-kredieten.
19. Brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer van 16 juni 2020 met kenmerk 1703283-206768-FEZ, inhoudende Beantwoording vragen bij de 1e suppletoire begroting 2020 van VWS. Het betreft het antwoord op vraag 4.
20. Aangepast na bestuurlijke reactie omdat per abuis onjuiste optelling was vermeld.
21. Miljoenennota Bijlage 12, Overzicht risicoregelingen van het Rijk. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570, nr. 2.
22. Brief van de minister van Financiën, kenmerk 2020-0000115589, 26 juni 2020.
23. Volgens de definitie in European Standard of Accounts 2010.
24. Aangepast nadat het rapport voor een bestuurlijke reactie aan de minister van Financiën was verstuurd.
25. Aangepast nadat het rapport voor een bestuurlijke reactie aan de minister van Financiën was verstuurd.
26. Het beleidskader risicoregelingen heeft geen wettelijke status, maar is wel stand beleid.

### **Voorlichting**

Afdeling Communicatie  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
telefoon (070) 342 44 00  
voorlichting@rekenkamer.nl  
www.rekenkamer.nl

### **Omslag**

Ontwerp: Corps Ontwerpers  
Foto: Shutterstock/  
Bartolomiej Pietrzyk

**Den Haag, november 2020**