



De overheid staat garant

Auteur(s):

Huizinga, H.P.

Goderis, B.V.G.

*Hoogleraar en research medewerker aan de Katholieke Universiteit Brabant.***Verschenen in:**

ESB, 84e jaargang, nr. 4191, pagina 152, 26 februari 1999

Rubriek:**Trefwoord(en):**

overheidsfinanciën

Met verschillende regelingen stelt de overheid zich garant voor het niet-terugbetalen van kredieten door private partijen. Hiermee zijn aanzienlijke (impliciete) subsidies gemoeid, bijvoorbeeld aan banken en huiseigenaren. Hoe groot deze subsidies zijn weet niemand; ze staan niet in de begroting.

Het Verdrag van Maastricht verhief de publieke schuldquote tot een maatstaf voor toetreding tot de Europese monetaire unie, terwijl het Groei- en Stabiliteitspact ook na toetreding het budgettair tekort limiteert. Mede hierdoor wil een terugtrekkende overheid haar rol als kapitaalverschaffer en financier van bijvoorbeeld infrastructurele projecten terugdringen. Sommige noodzakelijke projecten zullen echter nooit van de grond komen als ze geheel aan de markt worden overgelaten. Als tussenoplossing komt daarom co-financiering door overheid en markt in beeld. Als onderdeel hiervan kan de overheid waarborgen afgeven aan private kapitaalverschaffers.

Een belangrijke vraag is of staatsbemoediging bij de financiering (bijvoorbeeld via schuldgaranties) enige vorm van toegevoegde waarde of synergie creëert. Dit kan het geval zijn, als de private sector weet dat de overheid superieure kennis heeft over de levensvatbaarheid van een project. Staatsdeelname is dan een signaal aan private partijen dat het project de toets van de beter-wetende overheid kan doorstaan. Een dergelijk signaal is vooral waardevol als de private kapitaalverschaffers gefragmenteerd zijn, en dus individueel geen uitgebreide (en kostbare) kredietanalyse zullen ondernemen. Ook kan de overheid via flankerend beleid (bijvoorbeeld regulering) terugbetaling van kredieten waarschijnlijker maken, en dus de kans op een kostbaar bankroet kleiner. De overheid heeft in de praktijk echter uiteenlopende doelstellingen, zodat overheidsbemoediging bij de financiering niet altijd ten gunste van de private kapitaalverschaffers zal uitpakken. Een nadeel van kredietgaranties is tenslotte, dat de private crediteurs minder geneigd zullen zijn de debiteur in de gaten te houden, met een mogelijk opwaartse druk op de rente tot gevolg¹. Om dit neveneffect tegen te gaan, kan de overheid beter deeltelijke dan volledige kredietgaranties afgeven.

Bij de afgifte van kredietgaranties verschaft de overheid in eerste instantie geen fondsen, en zijn er dus geen majeure consequenties voor het begrotingstekort en de staatsschuld. Toch zijn er wel degelijk risico's voor de overheidsfinanciën. Het is daarom van belang dat de overheid de te verwachten kosten en impliciete subsidies zo nauwkeurig mogelijk weergeeft in haar boekhouding. In Nederland ontbreekt echter een dergelijke informatieve boekhouding van publieke schuldgaranties, anders dan in de Verenigde Staten ([zie de rubriek **Beleid Wereldwijd**](#)). Deze nonchalance wordt wellicht verklaard uit het feit dat de Nederlandse overheid nog nooit vanwege garantieregelingen zwaar het schip is ingegaan. Het verleden biedt echter geen garantie voor de toekomst.

In Nederland zijn diverse publieke garantieregelingen van kracht. Zo bestaan er een depositoverzekering in de vorm van een Collectieve Garantierегeling voor de banken, de import- en exportkredietverzekering verstrekt door de NCM, en de Nationale Hypotheek Garantie. Daarnaast worden door de overheid garanties afgegeven bij diverse grote infrastructurele projecten zoals in het verleden bij de Zeelandbrug (voltooid in 1965), de Beneluxtunnel (voltooid in 1967), de Westerscheldetunnel (naar verwachting gereed in 2002) en wellicht de Hogesnelheidslijn-Zuid (naar verwachting gereed in 2005). Bij de financiering van de Beneluxtunnel en de Zeelandbrug is de Nederlandse overheid maar in beperkte mate in staat geweest risico's daadwerkelijk neer te leggen bij private financiers. Dit artikel geeft een overzicht van de belangrijkste Nederlandse garantieregelingen. Verder wordt ingegaan op de rol van overheidsgaranties bij infrastructurele projecten.

Publieke garantieregelingen

De Bancaire Collectieve Garantierегeling

De Collectieve Garantierегeling voor financiële instellingen wordt uitgevoerd door De Nederlandsche Bank. Deze regeling is een depositoverzekering tot 20.000 ecu per crediteur. Bij een faillissement van een bank gaat De Nederlandsche Bank in eerste instantie tot uitkering over voor zover de boedelopbrengst ontoereikend is. Daarna wordt het uitgekeerde bedrag via een omslagstelsel op de deelnemende instellingen verhaald, wat suggereert dat DNB het risico kan afwentelen op de deelnemende instellingen. De garantieregeling limiteert dit echter tot 5% van het eigen vermogen van de gezamenlijke en afzonderlijke deelnemende instellingen². Eventuele tekorten hierboven worden door DNB renteloos voorgeschoten. Wanneer de problemen in het bankwezen een systematisch karakter krijgen, zoals in de Amerikaanse 'Savings & Loan'-crisis, dan kunnen de kosten hiervan voor dnb aanzienlijk zijn. Opvallend is dat DNB voor dit risico geen speciale boekhoudkundige reserve in haar jaarverslag heeft gecreëerd. Ook brengt DNB bij de banken geen

premie in rekening. De Collectieve Garantieregeling is dus een regelrechte subsidie aan de banken.

De exportkredietverzekeringen

Deze verzekeringen zijn ondergebracht bij de Nederlandsche Credietverzekering Maatschappij en bieden de mogelijkheid om risico's door export via een premiedragende verzekering af te dekken. Er is een goede premiedifferentiatie, waarbij grootte en looptijd van de lening meegewogen worden. Wat betreft het landenrisico wordt een onderscheid gemaakt tussen vier landengroepen ³.

De staat neemt alle transacties van de NCM in herverzekering, en draagt dus formeel het uiteindelijke risico. In december 1996 bedroeg het totale verzekerde bedrag of uitstaande obligo van de staat f 31,5 mrd ⁴. Vanaf 1983 leed de NCM enige jaren verliezen vanwege de wereldwijde recessie die leidde tot de derde wereldschulden crisis. Vorig najaar kondigde de NCM aan de verzekering van exportkredieten naar Rusland te stoppen.

De Nationale Hypotheek Garantie

Per 1 januari 1995 is door de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen de Nationale Hypotheek Garantie geïntroduceerd. Verzekerden betalen een jaarlijkse premie van 0,36 % over de hypothecaire hoofdsom. Risicofactoren, zoals de hoogte van de eigen aanbetaling en het inkomen van de hypotheeknemer, blijven buiten beschouwing bij de premiebepaling. De Nationale Hypotheek Garantie is in de plaats getreden van de eerdere gemeentelijke hypotheekgaranties met gedeeltelijke rijksdeelneming. In 1995 zijn dus alle eerdere risico's voortvloeiend uit borgstellingen voor hypothecaire leningen voor de staat formeel overgedragen aan de nieuwe Stichting. Toch is de staat nu niet geheel gevrijwaard van risico's. Een belangrijke voorwaarde voor het functioneren van de Nationale Hypotheek Garantie is namelijk het bestaan van de 'achtervangfunctie' in de vorm van een overeenkomst tussen de Stichting en de overheid (rijk en gemeenten). Bij dreigende liquiditeitstekorten kan de Stichting een beroep doen op renteloze leningen van het Rijk (50%) en van participerende gemeenten (50%) ⁵. De Stichting betaalt voor deze faciliteit geen premie en wordt dus impliciet gesubsidieerd.

Tot 2003 verwacht de Stichting geen beroep te hoeven doen op de achtervangfunctie. In 1998 rapporteerde de Stichting een gemiddeld uitkeringsniveau over de afgelopen vijf jaar van f 3,2 mln. Dit wordt als richtlijn aangehouden voor het te verwachten jaarlijkse verlies. Het fondsvermogen bedraagt f 258,4 mln en zal dus naar verwachting toereikend zijn. Het totaal gegarandeerd vermogen van de Stichting bedraagt echter f 30,8 mrd. Het fondsvermogen biedt dus een dekking van nog geen 1% van het totale obligo, en is wellicht niet bestand tegen een flinke recessie.

[tabel 1](#) geeft een overzicht van de formele garantieregelingen in Nederland. De tabel geeft aan, dat enkel de exportkredietverzekering boekhoudkundig als directe overheidsverplichting wordt aanvaard.

regeling	totaal verzekerd bedrag	garanties van de staat	boekhoudkundig aanvaard als staatsschuld
Collectieve garantieregeling	niet voorhanden bij DNB	renteloze lening verstrekt door DNB	0%
Exportkredietverzekering	f 31,5 mrd (dec. 1996)	volledig herverzekerd	100%
Nationale Hypotheek Garantie	f 30,8 mrd (dec. 1997)	renteloze lening	0%

De financiering van infrastructuur

Een aantal grote infrastructurele projecten in Nederland is in het verleden gedeeltelijk privaat gefinancierd. Bij de Beneluxtunnel zorgden een aantal gemeenten en grote bedrijven in de regio voor het benodigde aandelenkapitaal van de in het leven geroepen NV. Daarnaast werden diverse bankleningen afgesloten, die via tolheffing terugbetaald moesten worden. De perceptie bestond dat de staat garant zou staan voor de terugbetaling van deze leningen. In de begintijd van de Beneluxtunnel was een private verzekering van deze bankkredieten onmogelijk. Bij de private financiering van de Beneluxtunnel is de overheid dus maar ten dele in staat geweest de risico's te verplaatsen naar private kapitaalverschaffers.

Bij de Zeelandbrug NV was zowel het eigen als het vreemd vermogen volledig afkomstig van de provincie. De bedoeling was dat de toelinkosten hoog genoeg zouden zijn om de renteloze voorschotten van de provincie terug te betalen. Hiertoe zou tolheffing tot 1999 noodzakelijk blijven ⁶. Na luide protesten van onder andere de gemeente Zierikzee besloten de Provinciale Staten van Zeeland de Zeelandbrug per 1 januari 1993 al tolvrij te verklaren. Ondanks de privaatrechtelijke vorm van de Zeelandbrug NV zijn te allen tijde de financiële risico's voor de provincie Zeeland gebleven.

Ook bij verschillende lopende projecten lijkt de overheid nog geen mogelijkheid gevonden te hebben om financieel risico over te dragen op de private sector. Zo is bij de Westerscheldetunnel de situatie vergelijkbaar met de Zeelandbrug in de jaren zestig. Er is een NV opgezet met aandelenkapitaal enkel afkomstig van het rijk en de provincie Zeeland. Er zijn geen private leningen afgesloten, en de overheid draagt dus alle risico's. Voor het betreffende risico wordt door de staat geen reserve gecreëerd. Verliesposten worden dus pas geboekt wanneer ze gerealiseerd worden. [tabel 2](#) geeft een overzicht van de financiering van de drie besproken infrastructurele projecten.

project	vorm	aandeelhouders	private leningen	risico
Beneluxtunnel	private NV	bedrijven en gemeenten	bankleningen met impliciete staatsgarantie	mede bij de overheid
Zeelandbrug	private NV	Rijk en provincie	geen	bij de overheid
Westerscheldetunnel	private NV	Rijk en provincie	geen	bij de overheid
T				

Bij de Hogesnelheidslijn-Zuid is de vorm van privatisering nog niet definitief vastgesteld ⁷. Opmerkelijk is wel de vroege betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het project. Via marktconsultatie wordt een beeld gevormd van de bereidheid van bedrijven om deel te nemen. Sommige bedrijven zijn naar verluidt kritisch positief, en bereiden zich voor op een mogelijke deelname. De vorm en inhoud van de private inbreng en de onderlinge risicoverdeling zijn echter nog niet goed afgebakend. Het is dan ook de vraag in hoeverre de private sector daadwerkelijk bereid zal zijn risico's op zich te nemen. Waarschijnlijk zal ook nu de staat weer de uiteindelijke risicodragers zijn. In een toelichting op de begroting van 1999 zei minister Zalm van Financiën op Prinsjesdag dat voor de financiering van de Hogesnelheidslijn-Zuid en de Betuwelijn tot nu toe geen sluitende afspraken met private financiers zijn gemaakt.

Conclusie

De Nederlandse overheid verstrekt schuldgaranties in een aantal vormen, en zal dit in de toekomst onder het motto van publiek-private samenwerking waarschijnlijk alleen maar meer doen. In een aantal belangrijke gevallen, zoals de depositoverzekering (via de Collectieve Garantieregeling) en de Nationale Hypotheek Garantie, brengt de staat geen premie in rekening aan de verzekerde partij. Met schuldgaranties van de overheid zijn daarom aanzienlijke (impliciete) subsidies gemoeid. Een goede boekhoudkundige benadering van deze subsidies ontbreekt echter bij de Nederlandse overheid. Noch de uitvoerende overheid noch de controlerende overheid (het parlement) hebben dus inzicht in de omvang van deze subsidies. Het verdient daarom aanbeveling deze subsidies te expliciteren naar Amerikaans voorbeeld (zie de rubriek *Beleid Wereldwijd* hiernaast). Zuiverdere accounting regels, al dan niet in EU-verband, kunnen leiden tot een betere meting van de overheidsuitgaven en van de staatsschuld.

¹ Een gebrekkige monitoring deed zich al voor bij de 19de eeuwse spoorwegmaatschappijen in Canada waarvan de schulden door de overheid gegarandeerd waren. Zie B. Eichengreen, *Financing infrastructure in developing countries: lessons from the railway age*, *The World Bank Research Observer* 10, 1995, blz. 75-91.

² Zie *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1996, nr. 344, Den Haag.

³ Binnenkort zal de NCM dit groepenstelsel herzien in reactie op commentaar van haar klanten. Hierbij is het voorbeeld van Congo illustratief: Nederlandse exporteurs worden geconfronteerd met een hogere premie dan concurrerende exporteurs uit België en Frankrijk, wat heeft te maken met de koloniale banden van deze landen met Congo.

⁴ Zie het *Verslag over 1996* van de Rijkscommissie voor Export-, Import- en Investeringsgaranties en de afdeling Export en Importgaranties van De Nederlandsche Bank, Amsterdam, 1997.

⁵ Zie *Jaarverslag 1997*, Nationale Hypotheek Garantie, Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen, Zoetermeer, 1998.

⁶ Zie De Zeelandbrug, *Informatieblad Provincie Zeeland*, Middelburg, 1990.

⁷ Zie *Voortgangsrapport 3*, Projectorganisatie Hogesnelheidslijn-Zuid, Den Haag, 1998.