

25 627

Machtiging tot medewerking aan de oprichting van een Waarborgfonds voor de zorgsector

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 februari 1999

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag op het voorstel van wet houdende de machtiging tot medewerking aan de oprichting van een Waarborgfonds voor de zorgsector. Bij de beantwoording van de vragen van de diverse fracties is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Wel is nagestreefd herhalingen zoveel mogelijk te vermijden. Daarom is in een aantal gevallen naar een eerder antwoord verwezen.

1. Vragen VVD-fractie

Voor de leden van de VVD-fractie was, na kennisneming van het voorliggende wetsvoorstel, de cruciale vraag in hoeverre oprichting van een waarborgfonds voor de zorgsector op dit moment noodzakelijk was. Is ingevolge de huidige wet- en regelgeving financiering van de zorgsector niet voldoende gegarandeerd?

Met de oprichting van een Waarborgfonds wordt een drietal doelen nagestreefd:

- Het veiligstellen van de financiering van de zorgsector voor de lange termijn
- De introductie van additionele prikkels voor goed financieel management
- Het realiseren van financiering tegen de laagst mogelijke kosten

Er is op dit moment in de zorgsector geen sprake van een acute financieringsproblematiek. Desondanks hebben de intramurale zorgsectoren op koepelniveau de afgelopen jaren een en andermaal het belang van de totstandkoming van een Waarborgfonds onderstreept. Deze behoefte vloeide niet voort uit een acute financieringsproblematiek, of louter het perspectief van financiële voordelen, maar was primair ingegeven door de overwegingen voor de lange termijn. De VVD-fractie stelt: «banken blijken graag bereid de zorgsector te financieren». Dit is een terechte constatering, althans voor dit moment. Ik roep in herinnering dat deze bereidheid in het nabije verleden niet vanzelfsprekend is geweest. Ik breng eveneens onder de aandacht dat er in de komende periode sprake is van verstrekkende veranderingen, en niet van een constante situatie.

Zowel de financiële wereld (Euro/Emu) als ook het veld van de gezondheidszorg (fusies, zorgketens, sector- en grensoverschrijdende zorg) zijn sterk in beweging. Het is niet goed mogelijk op dit moment aan te geven hoe deze ontwikkelingen van invloed zullen zijn op de risicoperceptie van de banken ten aanzien van de zorgsector, en – in breder perspectief gezien – de bereidheid van de banken, en de condities waaronder (onder meer rentemarges) de zorgsector te blijven financieren. De financiële wereld kent onvoorspelbare ontwikkelingen; daar worden we dagelijks mee geconfronteerd. In het licht van het voorgaande zie ik geen grond om op voorhand aan te nemen dat de toekomst geen problemen ten aanzien van de continuïteit van de financiering zal laten zien.

In dit verband wijs ik ook op het onderzoek van onderzoeksinstituut Nyfer («De Euro en het financieringsperspectief voor de sociale woningbouw en zorgsector») waarin gesteld wordt dat de komende ontwikkelingen in de financiële markten voor de zorgsector zullen resulteren in duurdere bankleningen. Tevens wordt in dit verband benadrukt dat de instelling van een Waarborgfonds Zorgsector voor de zorginstellingen in dit licht gezien aan belang wint.

Wellicht ten overvloede kan in samenhang hiermee gewezen worden op de derde doelstelling. De genoemde bereidheid van banken staat vanzelfsprekend niet los van de financiële rendementen die direct met de financieringsactiviteiten samenhangen. De weinig enthousiaste opstelling van de banken in de discussie over het Waarborgfonds vloeit hieruit voort. En hoewel er speculatie mogelijk is over de omvang van de besparingen op korte of lange termijn, vriend en vijand zijn het er wel over eens dat de instelling van een zekerheidsstructuur zoals het voorgestelde waarborgfonds zal leiden tot lagere financieringskosten voor de zorgsector. Niet goed valt in te zien welk bezwaar zou kunnen gelden tegen een constructie waarbij, binnen de verantwoordelijkheidsverdeling die geldt binnen de zorgsector, een groter deel van de collectieve middelen kan worden ingezet voor de directe zorgverlening.

De leden van de VVD-fractie konden zich voorstellen dat bij een vrije-marktwerking in de gezondheidszorg borging gewenst, zo niet noodzakelijk is. Van deze marktwerking is op dit moment echter geen sprake. Zij vroegen of de minister er vanuit gaat dat de huidige situatie op termijn gaat veranderen.

Het verschaffen van additionele zekerheden aan geldgevers, hetzij in de vorm van een rijksgarantie, hetzij in de vorm van voldoende financiële buffers op instellingsniveau, hetzij in de vorm van een waarborgfondsconstructie zoals hier voorgesteld, is niet gebonden aan een bepaald ordeningssysteem. Zowel in een situatie van centrale planning, als in het andere uiterste van volledig vrije marktwerking in een sector kunnen voor genoemde vormen van zekerheidsstelling ten behoeve van de financiers een plaats hebben. De voorgestelde waarborgfondsconstructie is in dit opzicht «stelsel-neutraal».

Verwacht wordt dat bij het instellen van een waarborgfonds de institutionele beleggers terug zullen komen als financiers van de zorgsector. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de minister in dit kader de opstelling beoordeelt van de institutionele beleggers op dit moment?

Gedurende de periode van overheidsgegarandeerde leningen was de financiering van de zorgsector volledig in handen van de institutionele beleggers. Met het vervallen van het pluriforme garantiebeleid vanaf 1986 hebben institutionele beleggers zich van de markt teruggetrokken.

Dit had een eenduidige en rechtstreekse relatie met het vervallen van het rijksgarantiebeleid.

Immers, eerst na het vervallen van de Rijksgarantie werden de specifieke karakteristieken van de zorgmarkt, namelijk de relatief geringe solvabiliteit van de meeste instellingen, en de sterke invloed van de politiek op de ontwikkeling van de financiële resultaten, factoren van belang in de risicoperceptie van geldverstrekkers. Na het terugtrekken van de institutionele beleggers hebben de banken de zorgmarkt betreden. Dit ging overigens wel gepaard met een forse verhoging van de te betalen rente. Het verschil tussen gegarandeerde en ongegarandeerde leningen bedroeg destijds een à anderhalf procent.

Van onduidelijkheid met betrekking tot de toekomst van het stelsel van financiering van de zorgsector was met name sprake in het begin van de jaren negentig. De visie van de banken op de stelselwijzigingsvoornemens van de overheid leidde tot een gewijzigde opstelling ten aanzien van de financiering van de zorgsector, waardoor de nieuwbouw van eerst academische ziekenhuizen en later revalidatieoordn stagneerde. De institutionele beleggers waren in die periode reeds lang uit de markt verdwenen. Met een constructie waarbij de betaling van rente en aflossing zeker wordt gesteld in de vorm van een borg, te verstrekken door een goed geconstrueerd waarborgfonds, en waarbij het Rijk garant staat voor de verplichtingen van het waarborgfonds, wordt de toetredingsbarrière voor institutionele beleggers als financiers van de zorgsector weer weggenomen.

De leden van de VVD-fractie zouden graag van de minister vernemen of zij niet van mening is dat met het oprichten van het waarborgfonds de afschaffing van de garantstelling door de overheid de facto ongedaan wordt gemaakt, zodat teruggekeerd wordt naar de situatie van voor 1988. Indien dit het geval is, zo vroegen deze leden, waarom dan niet teruggekeerd naar de oude regeling in plaats van weer een nieuw instituut in het leven te roepen.

Voor financiers, maar ook voor de zorginstellingen, zou het het eenvoudigst zijn dat het Rijk alle leningen zou gaan borgen, zoals bij het vroegere Rijksgarantiebeleid. Dit acht ik echter onwenselijk, omdat daarmee de budgettaire risico's voor het Rijk sterk zouden toenemen, terwijl het ook een uitvoerige bemoeienis van het Rijk met de bedrijfsvoering van de instellingen zou kunnen vergen. Het Rijk heeft indertijd besloten zeer terughoudend met het garantie-instrument om te gaan en garanties zelfs in de debudgetteringregel op te nemen (meer garanties zouden tot ombuigingen op de normale begrotingsuitgaven moeten leiden). De overheid zou door de garantstelling betrokken raken bij financiële problemen van alle afzonderlijke instellingen. Bij het Rijk zou een apparaat moeten worden opgezet om het wel en wee van de instellingen te monitoren en het overleg met geldgevers en in gebreke blijvende instellingen te voeren. Ook dit zou een extra budgettaire belasting betekenen. Daarmee zou de klok van het verkleinen van de omvang van de collectieve sector en de vergroting van de instellingsverantwoordelijkheid weer worden teruggedraaid.

De leden van VVD-fractie zouden graag vernemen waarom zij het systeem van borging niet aan de zorgsector zelf is overgelaten.

Naar de noodzaak van een achterborging door de overheid is een uitvoerige studie verricht door een ambtelijke werkgroep waarin het Ministerie van VWS, het Ministerie van Financiën, en de Nederlandse Zorgfederatie vertegenwoordigd waren. (Eindrapport Werkgroep Waarborgfonds Zorgsector; 30 mei 1996). Conclusie van dit ambtelijke rapport was onder meer dat een waarborgfonds zonder achtervang van

de Rijksoverheid niet zal leiden tot significante kostenvoordelen. Verder werd geconcludeerd dat een waarborgfonds met achtervang van de rijksoverheid wel kan leiden tot meetbare rentevoordelen voor de zorgsector. Mede naar aanleiding van deze studie is besloten dat een achterborg van de overheid acceptabel zou zijn mits ook de zorginstellingen risicodragend in de waarborgfondsconstructie zouden participeren. Zulks is in de uiteindelijke waarborgfonds-constructie ook geregeld. Voor deelnemende instellingen geldt een obligoverplichting van 3%; hetgeen impliceert dat bij het in financiële problemen geraken van het waarborgfonds, de deelnemende instellingen aangesproken kunnen worden (in de vorm van tijdelijke renteloze leningen) voor 3% van de omvang van de geborgde leningen. Aldus heeft niet alleen de overheid maar hebben ook de zorginstellingen een belang bij het goed functioneren van het fonds.

Een verdere overweging mijnerzijds is dat een goed functionerend waarborgfonds belangen met een algemeen maatschappelijke strekking dient, en niet primair gericht is op het belang van een individuele instelling. In deze constatering vind ik een additionele rechtvaardiging voor een betrokkenheid van de overheid.

Tenslotte zouden de leden van de VVD-fractie graag van de minister vernemen wat haar verwachtingen zijn met betrekking tot participatie van zorginstellingen aan dit fonds.

De redenen waarom vrijwilligheid een centraal uitgangspunt vormt in de vormgeving van het Waarborgfonds zijn toegelicht op bladzijde 5 van de memorie van toelichting. Het principe van vrijwilligheid brengt met zich mee dat elke individuele zorginstelling ten aanzien van de vraag rond toetreding tot het Waarborgfonds een kosten-batenafweging zal maken. Aan de batenkant spelen met name de te behalen – en voor de instelling te behouden – rentevoordelen een rol. Aan de kostenkant zullen door de zorginstelling in de beschouwing betrokken worden:

- De te betalen «afsluitpremie» (disagio);
- De inschatting van de kans dat het Waarborgfonds in de praktijk een beroep zal moeten doen op de obligo-verplichting (de soliditeits-perceptie);
- De bureaucratische belasting voor de zorginstelling die voortvloeit uit toetreding tot en deelname aan het Waarborgfonds;
- Niet-materiële aspecten, zoals de mogelijke vrees voor overdreven regel- en bemoeizucht door het Waarborgfonds.

Met betrekking tot de te behalen rentevoordelen geldt dat op dit moment sprake is van nacalculatie van rentekosten. Dit betekent dat, ongeacht het niveau van de kosten, de instelling de rentekosten vergoed krijgt. Dit impliceert tevens dat een door borging te behalen voordeel afgeroomd wordt, waardoor per definitie voor de individuele instelling een negatieve kosten-batenverhouding resteert. Om deze reden is het noodzakelijk, naast overwegingen van meer algemene aard, dat de beleidsregels ex Wet Tarieven Gezondheidszorg op dit punt aangepast worden. Partijen zijn in COTG-verband doende met het ontwikkelen van een rentevergoedings-systeem op normatieve basis.

Indien dit systeem niet tijdig gereed is, zal een overgangsregime met betrekking tot de rentenacalculatie worden toegepast. Dit zal bestaan uit een regeling waarbij, in geval van geborgde leningen, een opslagpercentage gehanteerd wordt als beleidsmatig bepaald substituut voor het afgeroomde rentevoordeel. In dat verband heb ik in antwoord op

vragen in de Tweede Kamer, en schriftelijk richting het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg, het percentage van 0,6% genoemd. Dit is een beperkt, maar naar verwachting voor een korte periode voldoende voordeel om – na aftrek van kosten – toetreding tot het Waarborgfonds interessant te maken voor zorginstellingen. Ik ga er daarbij vanuit dat deze kosten-baten afweging niet wezenlijk verschilt voor de financieel sterkere of de financieel zwakkere instellingen. In dat verband moet er op gewezen worden dat het toezichthoudende regime van het Waarborgfonds lichter is naarmate de financiële positie van de zorginstelling sterker is. Dit aspect weegt voor financieel solide instellingen dus minder in de totale afweging van kosten en baten in ruime zin. Ik ga er op grond van deze mechanismen op voorhand van uit dat de aantrekkelijkheid van het Waarborgfonds per saldo niet wezenlijk verschilt voor de verschillende instellingscategorieën. In dit kader merk ik tot slot op dat «het laten kijken in de financiële keuken van de instelling» naar mijn zienswijze geen zwaarwegende factor zal zijn in de afwegingen van zorginstellingen. Immers, ik ga er van uit dat banken op dit moment ook een gedegen cijfermatig inzicht eisen alvorens tot het verstekken van omvangrijke leningen over te gaan. Ik kan mij niet voorstellen dat een financiële verantwoording jegens een Waarborgfonds op een andere manier beleefd zou worden dan een soortgelijke verantwoording richting banken. Voorts wijs ik erop dat ik recentelijk met alle betrokken partijen Meerjarenafspraken heb gemaakt, waarin het streven naar betere transparantie en verantwoording nadrukkelijk door alle betrokkenen partijen onderschreven wordt.

Kortom, alles afwegende kan ik mij nauwelijks voorstellen, ook gelet op de voortdurende roep vanuit de zorgsector om ruimere financiële kaders, dat zorginstellingen de mogelijkheid om op eenvoudige wijze een deel van hun budget te kunnen realloceren voor zorg niet zouden benutten. Ik ga dan ook uit, evenals de NZf, van een brede deelname.

2. Vragen CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie vroegen of een eventueel verdwijnen van de NZf consequenties voor het oprichten en instandhouden van het waarborgfonds?

Een eventueel verdwijnen van de NZf als organisatie heeft geen consequenties van het oprichten en het instandhouden van het Waarborgfonds.

De leden van de CDA-fractie vroegen of er op langere termijn bijvoorbeeld nog behoefte is aan die voorziening. Welk beleid wordt er door de overheid ten aanzien van die voorzieningen gevoerd? Welke veranderingen in wet- en regelgeving worden verwacht? Is de minister niet met deze leden eens, dat het risico dat het Waarborgfonds moet bijspringen, wordt vergroot?

Eerder heb ik erop gewezen dat zowel de zorgsector als de financiële wereld sterk in beweging zijn. Het Waarborgfonds Zorgsector ziet zich voor de taak gesteld in een dergelijke niet-statische omgeving de balans te bewaren tussen de belangen van alle betrokkenen. Het is evident, voor zowel de NZf als de overheid, dat het Waarborgfonds geen obstakel dient te zijn voor beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. Ik wijs erop dat dit aspect een van de redenen is geweest om te kiezen voor het principe van vrijwillige toetreding. De vrees bestond (deze werd met name door de NZf nadrukkelijk beleefd) dat een verplichte toetreding tot het Waarborgfonds deze organisatie het karakter zou verlenen van een monopolist, die zich verzekerd weet van zijn klandizie. Verwacht werd dat een dergelijke positie niet in positieve zin bij zou dragen aan een klantgerichte opstelling, een

natuurlijke geneigdheid om oog te houden voor de ontwikkelingen in het veld, en om de bureaucratische belasting voor de deelnemende instellingen zo beperkt mogelijk te houden. Dit als algemene achtergrondschets.

Ik kan mij niet op voorhand verenigen met de stelling van de leden van de CDA-fractie dat de door hen geschetste ontwikkelingen het risico vergroten dat het Waarborgfonds moet bijspringen.

De geschetste ontwikkelingen hebben in hoge mate het karakter van: inspelen op de wensen van de patiënt/consument. Ik zie in een dergelijke vraaggerichte opstelling van zorgaanbieders niet een vergroting van het risico dat de continuïteit en het gebruik van de bestaande voorziening op wat langere termijn wordt aangetast. Integendeel, het achterwege blijven van een dergelijke klantgerichte vernieuwing in zorginstellingen zou mijns inziens de marktpositie van zorgvoorzieningen, en daarmee hun continuïteit, niet ten goede komen. Een dergelijke situatie lijkt mij geenszins in het belang van een Waarborgfonds. De vrees van de CDA-leden dat het Waarborgfonds een belang zou hebben bij het tegengaan van vernieuwing deel ik dan ook niet. Dat het Waarborgfonds in zijn benadering van zorginstellingen alsmede met betrekking tot de formele regelingen alert zal dienen in te spelen op belangrijke ontwikkelingen acht ik vanzelfsprekend.

De leden van de CDA-fractie vroegen waar het optimisme van de minister op is gebaseerd dat er medio 1999 **wel** een rentenormeringssystematiek voor de lang lopende leningen zal zijn, gelet op de ervaring dat het de afgelopen 15 jaar niet gelukt is een bruikbare normerings systematiek te ontwikkelen. Gaat het waarborgfonds ook door als er op termijn **geen** rentenormerings-systematiek tot stand komt?

Het is dezerzijds niet bekend dat er reeds 15 jaar gewerkt wordt aan het totstandbrengen van een bruikbare normeringssystematiek. Ik ga er op voorhand vanuit dat, evenals dat bij de normering van de korte rente het geval was, het mogelijk is tot een adequate normeringssystematiek te komen indien alle betrokken partijen daadwerkelijk een gezamenlijke inspanning leveren. Het is mij bekend dat er vanuit de NZf een aantal voorstellen bij het COTG zijn ingediend. Ik verwacht, mede op basis van mijn toezegging in de Tweede Kamer, dat het COTG op afzienbare termijn met een werkbaar voorstel zal komen.

Ik zie geen reden de oprichting van het Waarborgfonds uit te stellen op grond van de mogelijkheid dat de structurele regeling voor de rentenormering nog niet door het COTG is vastgesteld. Enerzijds omdat ik hiervan geen positieve stimulans van zie uitgaan voor het totstandbrengen van een rentenormeringssysteem. Anderzijds omdat, mochten de totstandkoming van het Waarborgfonds en de structurele regeling voor rentenormering in de tijd niet synchroon lopen, de overgangsregeling toegepast zal worden. Ik ga bij deze overgangsregeling nadrukkelijk uit van een tijdelijk karakter, waarin gelijktijdig voor de lange termijn aan een andersoortige regeling wordt gewerkt. Het kan voor de totstandkoming van een dergelijke structurele regeling zelfs bevorderlijk zijn dat na de oprichting van het Waarborgfonds Zorgsector een zekere periode de overgangsregeling van kracht is. Mijn verwachting is dat het operationeel zijn van het Waarborgfonds zal bijdragen aan een convergentie in regelingen, voorwaarden en rentetarieven, en op die wijze het technisch uitwerken van een adequate regeling voor de langere termijn vereenvoudigt.

Gesteld dat als gevolg van de geringe marge de commerciële banken zich terugtrekken, hebben dan de institutionele beleggers voldoende poten-

tieel om in de financieringsbehoefte te voorzien, zo vroegen de leden van de CDA-fractie.

Voor- en tegenstanders van het Waarborgfonds zijn eensgezind in hun conclusie dat de voorgestelde zekerheidsstructuur de financierbaarheid van de zorgsector zeker stelt. Zeker indien het Waarborgfonds door een onafhankelijk rating-instituut zou worden voorzien van een triple-A rating, waardoor in Europees verband opgetreden kan worden, zal de financierbaarheid van de sector substantieel verruimd worden. (Zie in dit verband ook de brief van de ING-Bank aan de leden van de 2e Kamer; d.d. 29 oktober 1997)

Ter voorkoming van misverstanden is het goed te memoreren dat het obligo 3% bedraagt van de restschuld. Dit obligo is door het Waarborgfonds inroepbaar indien de kritische ondergrens ten aanzien van de vermogenspositie van het Waarborgfonds onderschreden wordt. Het obligo wordt aan de deelnemende instellingen terugbetaald indien de vermogenspositie van het Waarborgfonds weer op een veilig niveau is aangekomen. Er is dus sprake van een tijdelijk bijspringen in de vorm van een lening aan het Waarborgfonds door de aangesloten instellingen.

De vraag of het rentevoordeel niet tenietgedaan wordt door het risico dat het obligo ingeroepen wordt is niet te beantwoorden zonder tal van aanvullende veronderstellingen. De waarschijnlijkheid dat zich een dergelijk scenario voltrekt is op voorhand niet met zekerheid te bepalen. In de cijfermatige exercities rond de bepaling van de zekerheidsstructuur is vanzelfsprekend uitgegaan van de doelstelling een dergelijke situatie te allen tijde te voorkomen. Welke subjectieve waarschijnlijkheid instellingsdirecties hanteren is dezerzijds niet bekend. Wellicht is het in dit verband zinvol een aantal aspecten en verhoudingsgetallen de revue te laten passeren aan de hand van een fictief voorbeeld. Stel: we spreken over een lening van f 10 miljoen met een looptijd van 40 jaar. De gemiddeld uitstaande schuld over deze periode bedraagt f 5 miljoen. Het gemiddelde jaarlijkse rentevoordeel zou op grond van het door mij voorgestelde opslagpercentage neerkomen op 0.6% (dit is een bedrag van f 30 000). Stel: het obligo zou worden ingeroepen, en stel verder dat dit de duur heeft van een jaar. Het door de instelling aan het Waarborgfonds te lenen bedrag is afhankelijk van het moment waarop het obligo wordt gevraagd, want het is een percentage van de restschuld. Stel dat we ook hierbij uitgaan van het gemiddeld uitstaande bedrag over de looptijd. Het maximum obligo bedraagt dan (3% van 5 miljoen=) f 150 000. Gesteld wordt dus dat er tegen kosten geleend moet worden, en dat dit geschiedt voor de periode van een jaar. Om in dat jaar de rentekosten gelijk te doen zijn aan de rentevoordelen (in dat ene jaar, en niet over de looptijd van 40 jaar) zou het rentepercentage op die betreffende lening het niveau van $(100/3 * 0.6\% =)$ 20% dienen te bedragen (ter vergelijking: de rente voor kort krediet ligt momenteel in de orde van grootte van 4%). Meer algemeen gesteld: het lijkt mij onmogelijk een realistische situatie te schetsen waarin de zich mogelijk voordoende kosten van het obligo de rentebaten (voor de korte termijn, maar zeker voor de gehele looptijd van de lening) zouden tenietdoen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de minister nog eens precies kan aangeven wanneer een beroep kan worden gedaan op de Commissie sanering ziekenhuisvoorzieningen en wanneer het Waarborgfonds wordt aangesproken.

De relatie van het Waarborgfonds Zorgsector met de Wet Ziekenhuisvoorzieningen (WZV) is dat het fonds de realisering/financiering van investeringen tegen zo gunstig mogelijke voorwaarden mogelijk maakt.

De Commissie sanering ziekenhuisvoorzieningen (CSZ) voorziet op basis van het Besluit Financiering Sanering Ziekenhuisvoorzieningen in de financiële gevolgen van sanerings/herstructureringsprocessen van ziekenhuisvoorzieningen op grond van overheidsbeslissingen in het kader van de WZV. De commissie beslist omtrent het vaststellen van een subsidie en houdt toezicht op de sanering/herstructurering. Kortom: het Waarborgfonds Zorgsector en de Commissie sanering ziekenhuisvoorzieningen dienen ieder een ander doel. De komst van het Waarborgfonds heeft derhalve geen invloed op de positie van de CSZ.

3. Vragen PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie zouden graag begrijpen waarom de minister bezorgd is over de beschikbaarheid van middelen voor langlopende investeringen in de zorgsector. Ook zouden zij graag nog eens helder willen krijgen wat de kosten en baten voor de overheid zijn. Dit laatste met expliciete aannames ten aanzien van de deelname aan het fonds. Bij niet verplichte deelname verwachtten de leden van de PvdA-fractie dat juist de zwakke broeders gebruik van deze borgstelling zullen moeten maken, terwijl de sterkere niet deel zullen nemen. De overheid zal dan toch erop moeten rekenen dat haar achterborg zijn ook geld kan gaan kosten. Overigens stonden deze leden positief tegenover maatregelen die het gezond financieel beheer zouden stimuleren. Zij wilden weten of de minister dit borgfonds daartoe een geëigend instrument vindt.

Met betrekking tot de vraag naar de ratio achter het fonds en de vraag naar de beschikbaarheid van middelen verwijs ik naar het antwoord op de vragen van de VVD-fractie.

Ten aanzien van de vraag naar de kosten en baten van het Waarborgfonds voor de overheid hecht ik er aan te benadrukken dat het mij bij de «baten van een waarborgfonds» om meer gaat dan louter de rentevoordelen. Het gaat mij evenzeer om het veilig stellen van de financierbaarheid van de sector op de lange termijn, en het inbouwen van additionele prikkels voor goed financieel management via de toezichtfunctie van het Waarborgfonds. Met betrekking tot de kosten en baten in financiële zin is het niet eenvoudig in kort bestek de discussie te reproduceren die hierover tijdens het algemeen overleg in de Tweede Kamer op 8 oktober 1997, en in de periode daarna, gevoerd is. In mijn reactie van 15 oktober 1997 op een door de staf van de Commissie voor Rijksuitgaven opgestelde kosten-batenanalyse heb ik aangegeven dat zelfs bij een zeer lang ingroei-traject van 15 jaar, in het jaar 2018, een structurele opbrengst van 126 miljoen zal worden gerealiseerd. Daarbij heb ik tevens aangegeven dat, gegeven het feit dat de 120 miljoen initiële storting niet wordt «uitgegeven» maar belegd, ook het beleggingsresultaat bij de afwegingen dient te worden betrokken. Mijn reactie op de betreffende notitie van de staf van de Commissie voor Rijksuitgaven werd onderschreven door het Ministerie van Financiën. Met betrekking tot de cijfermatige veronderstellingen ten aanzien van zowel ingroei-traject, de omvang van de potentiële markt, het te behalen rentevoordeel, als beleggingsresultaten, moge ik korthedshalve verwijzen naar de desbetreffende notitie (VPZ-97644; d.d. 15 oktober 1997). Overigens moge het duidelijk zijn dat bij cijfermatige exercities met een toekomstige reikwijdte van 20 jaar in zekere mate sprake is van een indicatief karakter geen sprake is van keiharde zekerheden. Om die reden zijn de cijfermatige veronderstellingen die gehanteerd zijn aan de voorzichtige kant gehouden. Andere veronderstellingen leiden vanzelfsprekend tot andere uitkomsten. De ING-Bank kwam bijvoorbeeld in zijn schrijven van 29 oktober 1997 aan leden van de Tweede Kamer tot de conclusie dat op termijn een jaarlijkse besparing van 225 miljoen gerealiseerd zou worden.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven is ten aanzien van de structuur van het Waarborgfonds een principiële keuze gemaakt voor toetreding tot het Waarborgfonds op basis van vrijwilligheid. Hoewel vanuit de functie van het Waarborgfonds door alle betrokken partijen een zo breed mogelijke deelname door zorginstellingen voorgestaan wordt, is toch niet gekozen voor de in dat licht bezien wellicht logisch lijkende optie van verplichte deelname.

Overwegingen hierbij waren:

- Gelet op de doelstelling dat het Waarborgfonds mede dient te fungeren als een additionele prikkel voor goed financieel management in zorginstellingen, moet gegadigden die naar de maatstaven van het fonds «de zaken niet op orde hebben» de toegang geweigerd kunnen worden.
- De mogelijkheid tot «selectie aan de poort» om al te risicovolle potentiële deelnemers vooralsnog te weigeren vormt een essentieel onderdeel van het gehele arrangement. Immers, zou het Waarborgfonds het negatieve imago van een «kneuzenfonds» krijgen dan vergroot dat de kans dat de belangstelling van financieel sterkere instellingen zal afnemen. In een dergelijk scenario zou de vrees van de PvdA-fractie dat louter risicovolle instellingen door het fonds geborgd zouden zijn, en dientengevolge de achterborg van de overheid een grotere kans loopt te worden aangesproken, bewaarheid worden.

Expliciet is er daarom voor gekozen dat het Waarborgfonds de mogelijkheid heeft om «zwakke broeders» vooralsnog als deelnemer te weigeren. De bedoeling is dat hiervan een extra impuls uitgaat om financieel orde op zaken te stellen, de vrees bij potentiële deelnemers dat men financieel bij moet springen voor anderen te reduceren, en de risico's voor de overheid met betrekking tot een beroep op de achterborgstelling tot een minimum beperkt te houden. In die zin heb ik ten aanzien van de consequenties van respectievelijk toetreding op basis van vrijwilligheid dan wel verplichting tegengestelde verwachtingen dan de PvdA-fractie. Eerder heb ik er reeds op gewezen dat een situatie van verplichte toetreding voor het Waarborgfonds zou resulteren in een monopolistisch getinte positie. Daarbij heb ik aangegeven dat ik de consequenties daarvan niet positief waardeer.

Gelet op de wijze waarop de toetredingscriteria zijn vormgegeven, en de wijze waarop de rechten en plichten tussen Waarborgfonds en deelnemende zorginstelling contractueel zijn geregeld, acht ik het Waarborgfonds Zorgsector een geëigend instrument om een bijdrage te leveren aan goed financieel beheer in de sector.

De leden van de PvdA-fractie waren geïnteresseerd in de samenhang tussen deze financieringsvorm en de ontwikkeling die de minister in gang heeft gezet waarbij wonen en zorgen als verschillende functies worden gezien en ook worden gefinancierd. Zou het, in die lijn redenerend, niet voor de hand liggen dat Verzorgings- en Verpleeghuizen gebruik maken van de borgmogelijkheden die er voor de sociale woningbouw reeds zijn? De functie van een Waarborgfonds is het verstrekken van additionele zekerheden aan de geldgever. Het is dus niet primair gericht op de zorginstelling respectievelijk de woningbouwcorporatie (in het geval van WSW), maar op degene die geld geeft aan deze instellingen. Aan de geldgever wordt in feite de garantie gegeven dat, wat er ook gebeurt met de zorginstelling respectievelijk de woningbouwcorporatie, hij verzekerd zal zijn van zijn rente en aflossing. Met betrekking tot de vraag van de PvdA-fractie ten aanzien van de borgmogelijkheden is doorslaggevend hoe de statutaire regelingen zijn ten aanzien van de mogelijke deelnemers aan het Waarborgfonds. Huiselijk geformuleerd staat het Waarborgfonds Zorgsector slechts open voor zorginstellingen, en het Waarborgfonds

Sociale Woningbouw slechts voor woningcorporaties. Het gaat er dus primair om wie de lening aantrekt om iets te bouwen, en minder om wat zich in een gebouw afspeelt. Verzorgings- en verpleeghuizen die zelf bouwen, en daartoe zelf de lening aantrekken, hebben geen mogelijkheid zich tot het Waarborgfonds Sociale Woningbouw te wenden. Een woningcorporatie, die een gebouw neerzet ten behoeve van verhuur aan verzorgings- en verpleeghuizen zou zich daarentegen voor een borging van de daaraan gebonden lening wél tot het Waarborgfonds Sociale Woningbouw kunnen wenden. Ten aanzien van het Waarborgfonds Zorgsector geldt een spiegelbeeldige situatie. Een verpleeg/verzorgingshuis dat het gebouw in eigen bezit heeft kan slechts borgen bij het Waarborgfonds Zorgsector. Een woningbouwcorporatie die een dergelijk gebouw bezit en verhuurt aan een verzorgings/verpleeghuis heeft geen toegang tot het Waarborgfonds Zorgsector. De situatie is wat dit betreft dus volstrekt helder. Of in de nabije of verre toekomst de respectievelijke statuten op dit punt wijzigingen zullen ondergaan laat zich op dit moment niet raden. Een dergelijke verandering is echter fundamenteel van aard, want hij raakt alle aspecten van een gekozen zekerheidsstructuur.

4. Vragen D66-fractie

De leden van de fractie van D66 hadden moeite met het onderhavige wetsvoorstel, want het was hun niet duidelijk wat het fonds nu eigenlijk toevoegt.

Met betrekking tot de inschatting dat het fonds vooral aantrekkelijk voor financieel sterke instellingen is ga ik er van uit dat met mijn antwoord op de vragen van de PvdA-fractie (die het tegengestelde vreest) alsmede met de antwoorden op de vragen van respectievelijk VVD- en CDA-fractie een voldoende antwoord op de vragen van de D66-fractie gegeven is. Met betrekking tot de toegevoegde waarde van het Waarborgfonds vat ik de doelstellingen nogmaals samen:

- Het zeker stellen van de financierbaarheid van de zorgsector, ook voor de lange termijn;
- Het realiseren van financiering tegen de laagst mogelijke kosten;
- Het introduceren van additionele prikkels voor adequaat financieel management.

Ik wijs erop dat binnen de sociale woningbouw reeds jarenlang een waarborgfonds functioneel is met een grote toegevoegde waarde voor de sector en een heldere structuur en procedures.

Op dit moment is de rente op termijn die door het WSW worden geborgd slechts enkele tientallen basispunten hoger dan die op staatstermijn terwijl voor de zorgsector nu een verschil van meer dan 100 basispunten geldt.

Hoewel de minister in de Tweede Kamer heeft gesteld dat het COTG over zijn bezwaren is heengestapt was de leden van de D66-fractie toch uit toegezonden correspondentie gebleken dat het COTG nog behoefte heeft aan extern deskundig advies met name over de «te verwachten rentevoordelen ten opzichte van de huidige rentekosten bij de invoering van borging via het waarborgfonds». De leden van de D66-fractie vroegen of nog eens kan worden aangegeven wat nu echt de meerwaarde van het waarborgfonds is.

In het debat over het Waarborgfonds in de Tweede Kamer is door de diverse fracties, met een ondertoon van zorg, gevraagd naar de bereidheid van het COTG om medewerking te verlenen aan de uitvoering van politieke besluitvorming rond het Waarborgfonds, gelet op de eerdere stellingname van het COTG. Ik heb aangegeven dat het COTG recentelijk

geen andere voorkeuren heeft uitgesproken dan voorheen. Ik heb daaraan steeds toegevoegd dat ik op grond van mijn contacten met het COTG alle aanleiding had te veronderstellen dat het COTG loyaal uitwerking zal geven aan politieke besluitvorming, en dat ik er op voorhand van uit ging dat ik niet van mijn aanwijzingsbevoegdheid jegens het COTG gebruik zou hoeven te maken. Deze verwachting heb ik nog steeds. In het Kamerdebat van november jl., en de daaruit voortvloeiende correspondentie richting kamerlid Weekers en het COTG betreffende de technische vormgeving van het overgangsregime rente-nacalculatie, heb ik op heldere wijze mijn opvattingen en verwachtingen terzake verwoord. Ook dezerzijds is bekend dat het COTG kennelijk de behoefte heeft op dit punt (het rentevershil tussen geborgde en ongeborgde leningen) de zienswijze van de Nederlandse Vereniging van Banken, als direct belanghebbende partij in deze discussie, te vernemen. Ik ga er van uit dat het COTG, bij elke beleidsmatige discussie, als vanzelfsprekend geïnteresseerd is in de opvattingen van alle betrokken partijen. Ik zie dan ook geen enkele aanleiding om de eerder genoemde correspondentie met de NVB in verband te brengen met scepsis en/of onzekerheid binnen het COTG.

Met betrekking tot de vraag naar de opvattingen mijnerzijds over de meerwaarde van het Waarborgfonds moge ik verwijzen naar de eerder gegeven antwoorden.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers