

26 906

Nieuwe bepalingen inzake het financieringsbeleid van openbare lichamen (Wet financiering decentrale overheden)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 14 november 2000

Het verheugt ons dat de leden van de CDA-fractie met interesse en instemming en de leden van de fractie van GroenLinks met instemming hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Bij de beantwoording wordt zoveel mogelijk de indeling van het voorlopig verslag gevolgd.

De leden van de commissie vroegen of de bewindslieden duidelijk kunnen maken op welke gronden de motie in de Tweede Kamer met betrekking tot de commerciële kredietverlening is aangehouden.

Deze motie is aangehouden omdat de minister van Financiën heeft toegezegd dat onderdelen van de Wet fido (in het bijzonder gaat het hier om artikel 2 van het wetsvoorstel) niet van toepassing zullen zijn op de Gemeentelijke Kredietbanken voordat de regering over dit onderwerp separaat met de Tweede Kamer van gedachten heeft gewisseld. Afgesproken is dat een gesprek met de Tweede Kamer zal plaatsvinden nadat de minister van Financiën schriftelijk verslag heeft gedaan over een overleg met de Nederlandse Vereniging van Kredietbanken (NVVK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) inzake de definiëring van de publieke taak van de Gemeentelijke Kredietbanken en een overgangsregime ten behoeve van het ordelijk afbouwen van de commerciële kredietverlening. In aansluiting op het standpunt van de leden van de commissie is en blijft het uitgangspunt van de regering dat de Gemeentelijke Kredietbanken zich niet met commerciële kredietverlening dienen bezig te houden.

De leden van de commissie hebben gevraagd of de toezichthouders bij het Rijk en de provincies voldoende deskundigheid hebben om het toezicht in het kader van de Wet fido uit te voeren. Ook vroegen de leden van de commissie of het toezicht zou kunnen worden uitbesteed aan een financiële instelling. De leden van de fractie van GroenLinks refereerden daarnaast aan een brochure of circulaire die over dit onderwerp zou uitgaan.

Momenteel wordt in samenwerking tussen Rijk en provincies een minimumbeleidskader voor het toezicht uit hoofde van de Wet fido

opgesteld. Dit is onderdeel van het minimumbeleidskader financieel toezicht, dat onlangs aan de Tweede Kamer is aangeboden. In dit beleidskader worden uitgangspunten en instructies gegeven voor de toepassing van de voorschriften, en voor de beoordeling van twijfelgevallen. Dit toezichtskader zal naar verwachting een adequate bijdrage leveren aan de zorg voor voldoende deskundigheid voor het uitvoeren van het toezicht. Het minimumbeleidskader wordt als brochure aan alle decentrale overheden toegezonden.

Het toezicht kan niet worden uitbesteed aan een financiële instelling. Het toezicht op bestuursorganen is namelijk een taak die onder de verantwoordelijkheid van de daartoe aangewezen organen behoort te worden uitgevoerd. Daarnaast gaat het niet alleen om zakelijk financiële oordelen, maar ook om de handhaving van kwalitatieve normen ten aanzien van de behartiging van het openbaar belang. Tenslotte kan nog worden opgemerkt dat toezicht door financiële instellingen belangenverstrengeling met zich mee zou kunnen brengen. Desgewenst kunnen de toezichthouders in de uitvoering van hun toezicht wel gebruik maken van de expertise zoals die bij financiële instellingen aanwezig is. Het maken van afwegingen en het nemen van beslissingen op toezichtsgebied blijft uiteraard te allen tijde een verantwoordelijkheid van de toezichthouder zelf.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de keuze voor hondennamen als FILO, BELLO en FIDO voor de wetgeving in kwestie, iets te maken heeft met de houding van de regering ten aanzien van de decentrale overheden. Dat is niet het geval. Wel zegt het iets over de opvattingen van de regering ten aanzien van de uitvoering van de treasury door openbare lichamen: deze moet trouw als een hond de uitvoering van de publieke taak dienen.

De leden van het CDA wilden weten of het wel verstandig is de conjuncturele doelstelling te veranderen in de stabiliteitsdoelstelling; voor minder voorspoedige tijden zou wellicht nog behoefte kunnen bestaan aan een (slapend) regime voor het kapitaalmarktberoep. De leden van de CDA-fractie wijzen er in dit verband op dat de bemoeienis van de staat met het financieringsgedrag van de decentrale overheden juist begonnen is met de beheersing van overmatig kapitaalmarktberoep.

Het is inderdaad zo dat de oorsprong van het stellen van financieringsvoorschriften van de Staat zijn oorsprong vindt in de beheersing van overmatig kapitaalmarktberoep. Achtergrond is de beëindiging van de centrale financiering in 1975. Hierna bleef de centrale overheid op grond van de Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen (Wet kpl), de mogelijkheid behouden om het regime van centrale financiering in te stellen in geval van een overspannen kapitaalmarkt. Op deze wijze zouden de decentrale overheden in een krappe kapitaalmarkt niet tegen elkaar op gaan bieden met als gevolg dat moeilijk en/of alleen tegen hoge kosten aan financiering gekomen zou kunnen worden. Daarnaast kon van de mogelijkheid tot het instellen van centrale financiering gebruik worden gemaakt bij verstoringen van algemeen financieel-economisch karakter, zoals een ongewenste ontwikkeling van de bestedingen.

Met de komst van de Wet financiering lagere overheid (Wet filo) in 1987 is de mogelijkheid van centrale financiering vervangen door de mogelijkheid om alleen vanuit conjuncturele overwegingen een plafond te kunnen stellen aan het kapitaalmarktberoep. Daarnaast is via de mogelijkheid tot aanpassing van looptijdvereisten (indien anders moeilijk aan financiering te komen zou zijn) invulling gegeven aan de verantwoordelijkheid van de Staat om zorg te dragen voor een voldoende middelenvoorziening van de decentrale overheden.

In de loop der jaren is de hierboven geschetste directe kapitaalmarkt-invalshoek van wetgeving ten aanzien van de financiering van decentrale overheden echter naar de achtergrond verschoven. Dit aangezien het via voorschriften vanuit de centrale overheid verzekeren dat de decentrale overheden voldoende financiële middelen kunnen aantrekken op de kapitaalmarkt niet of nauwelijks meer aan de orde is sinds de liberalisatie van het kapitaalverkeer en nog minder sinds de komst van de euro kapitaalmarkt. Het is niet zozeer meer de beschikbaarheid van financiële middelen die heden ten dage voor de decentrale overheden aan de orde is, maar eerder de prijs waartegen financiering wordt aangetrokken. De nadruk in de wetgeving ten aanzien van de financiering van decentrale overheden is dan ook meer komen te liggen op het belang van een solide financieringswijze van de decentrale overheden (zodat op eurokapitaalmarkt gunstige financieringsvoorwaarden bedongen kunnen worden).

Zoals hierboven reeds genoemd, was het Uitzonderingsregime in de Wet filo louter een conjunctuurinstrument. Alleen in geval van een (dreigende) verstoring van de evenwichtige ontwikkeling van de bestedingen mocht het kapitaalmarktberoep van decentrale overheden worden gelimiteerd. Van de mogelijkheid tot ingrijpen onder het Uitzonderingsregime is tot op heden nooit gebruik gemaakt. Daarbij komt dat het conjuncturele aspect van de mogelijkheid tot beheersing van het kapitaalmarktberoep onder de Wet filo heden ten dage voornamelijk een Europese dimensie heeft. De gevaren van overbesteding, te hoge overheidstekorten en een te hoge overheidsschuld zijn begrensd via het Verdrag van Maastricht en het Stabiliteits- en Groeipact. Zoals bekend heeft dit pact als doelstelling het op middellange termijn bereiken en handhaven van een begrotingspositie (met als maatstaf het EMU-saldo) die vrijwel in evenwicht is dan wel een overschot vertoont. Daarbij heeft de omvang van de overheidsschuld via de rente-uitgaven invloed op het EMU-saldo. Alleen indien stijgende uitgaven (waaronder rente-uitgaven) van de decentrale overheden leiden tot een in EMU-verband ongewenste ontwikkeling van het EMU-saldo, zouden maatregelen ten aanzien van de kapitaaluitgaven aan de orde kunnen zijn, hetgeen kan leiden tot verminderd kapitaalmarktberoep van de decentrale overheden.

De leden van de CDA-fractie gaven aan het instrument van de renterisiconorm te waarderen als flexibel en elegant, maar vroegen zich af of het niet nodeloos ingewikkeld is en of er geen alternatieven zijn overwogen als de gewogen gemiddelde looptijd. Voorts wilden deze leden weten of het bedrijfseconomisch toezicht op de vaste schuld niet beter losgelaten zou kunnen worden en er niet meer aandacht voor de uitzettingen zou moeten zijn.

In het kort komt de renterisiconorm erop neer dat decentrale overheden spreiding dienen aan te brengen in de resterende rentetypische looptijden van hun lange leningen. Er mag per jaar niet meer dan een bepaald deel van de bestaande vaste schuld worden vernieuwd (via herfinanciering of renteherziening). Om de werkbaarheid te bevorderen is gekozen voor een instrument dat alleen betrekking heeft op de lange aangetrokken leningen (vaste schuld).

In beginsel is ook gekeken naar de mogelijkheid om matching van de aflossing van leningen met de afschrijving van het te financieren actief voor te schrijven, maar vanwege het door decentrale overheden gebruikte stelsel van totaalfinanciering is een dergelijke koppeling vaak moeilijk te maken.

Het concept van de gewogen gemiddelde looptijd van de cash-flows van een leningenportefeuille (duration) is een nuttig instrument in het kader van renterisicobeheer, dat de relatie meet tussen de marktwaarde van een

portefeuille en renteveranderingen. Via dit instrument kan dus de rentegevoeligheid van een leningenportefeuille worden bepaald. Duration gaat evenals de renterisiconorm uit van de rentetypische looptijd van leningen. De duration grijpt aan bij de cash-flows uit de leningenportefeuille, terwijl de renterisiconorm kijkt naar de leningen die aan (rentetypische) vernieuwing toe zijn. Dit maakt dat de renterisiconorm als beter werkbaar wordt gezien (zie ook hieronder).

De regering ziet de renterisiconorm als een goed hanteerbaar instrument voor de decentrale overheden omdat de huidige en toekomstige schuldvernieuwing (leningbedrag dat wordt geherfinancierd dan wel dat aan renteherziening onderhevig is) op een goed toetsbare wijze in kaart wordt gebracht. Het gaat hierbij om de leningen waarover renterisico is/wordt gelopen, ongeacht het feit hoe dit risico in de praktijk is uitgedrukt. Het in kaart brengen en beheersen van leningen (in meerjarenperspectief) is beperkt ingewikkeld en kan ook door de wat minder grote gemeenten worden uitgevoerd (waarbij voor de gemeenten met een kleine schuld een minder restrictieve norm geldt in de vorm van een minimumbedrag). Uiteraard staat het grote professionele gemeentelijke organisaties vrij om naast de renterisiconorm andere instrumenten ter beheersing van het renterisico op de vaste schuld te gebruiken.

Regels ten aanzien van de beheersing van het renterisico op de vaste schuld zijn wenselijk. Voor zover gemeenten grote leningen aangaan en niet of nauwelijks nadenken over de herfinanciering of renteherziening in de toekomst, kunnen grote renterisico's ontstaan. De renterisiconorm wil borgen dat de openbare lichamen ten aanzien van dit punt een bewust beleid voeren.

Zoals de leden van de CDA-fractie terecht constateren, doen zich ook risico's voor aan de uitzettingenkant van decentrale overheden. Daarvoor is de concept regeling uitzettingen en derivaten opgesteld, waarin voorwaarden zijn vastgelegd ter beheersing van het marktrisico en het debiteurenrisico (dit speelt geen rol aan de leningenkant). Desgewenst kunnen decentrale overheden het idee van spreiding van de leningenportefeuille, zoals voorgeschreven via de renterisiconorm, ook toepassen op de uitzettingenkant. Zo zou bijvoorbeeld aansluiting gezocht kunnen worden bij de liquiditeitsprognose, zodat uitzettingen zoveel mogelijk vervallen wanneer behoefte is aan financiële middelen.

Ten aanzien van de nazorgfondsen vroegen de leden van de CDA-fractie hoe het kan dat aandelenfondsen niet zijn toegestaan als belegging, maar aandelen in financiële instellingen met een A-rating wel. Voorts vragen deze leden zich af of de regering voornemens is de voorgenomen regels zodanig te wijzigen dat met prudent beheer ook een behoorlijk rendement gemaakt kan worden en willen ze weten hoe de eis van hoofdsomgarantie zich verhoudt tot beleggingen in staatsobligaties. Tot slot bepleitten de leden ten aanzien van de reeds lopende nazorgfondsen een uitzonderingsbepaling.

Op grond van de concept regeling uitzettingen en derivaten geldt dat het beleggen van overtollige middelen in aandelen in zijn geheel niet is toegestaan, ongeacht door wie deze aandelen zijn uitgegeven. Dit vanwege het aan aandelen verbonden marktrisico, dat een sterke fluctuatie van de waarde van de aandelen kan veroorzaken. Alleen producten waarbij de hoofdsom intact blijft (zoals deposito's en garantieproducten), alsmede vastrentende waarden zijn toegestaan. Deze producten mogen alleen worden afgesloten met een financiële instelling met minimaal een A-rating dan wel een overheidsinstelling als tegenpartij (staatsobligaties zijn dus toegestaan). Bij beleggingen in vastrentende

waarden is, zoals terecht wordt opgemerkt door de leden van de CDA-fractie, geen sprake van een hoofdsomgarantie. Bij beleggingen in vastrentende waarden, uitgegeven door eerder genoemde instellingen, is echter sprake van een beperkt koersrisico. Om dit koersrisico zoveel mogelijk uit te sluiten, wordt in de toelichting van de concept regeling uitzettingen en derivaten aanbevolen de resterende looptijd van de vastrentende waarden zoveel mogelijk af te stemmen op de periode gedurende welke overtollige middelen beschikbaar zijn. De ruimte die uit hoofde van fido wordt geboden (denk aan garantie-producten en obligaties) wordt voldoende geacht om een behoorlijk rendement op beleggingen te kunnen maken, gegeven het publieke karakter van de overtollige middelen.

Ten aanzien van de vraag inzake een uitzonderingspositie voor bestaande fondsen kan worden gesteld dat dit niet wenselijk is. Wel zal een zodanige overgangsregeling worden getroffen dat de fondsen voldoende in staat worden gesteld om hun uitzettingen in overeenstemming met de Wet fido te brengen.

De leden van de CDA-fractie wilden weten of er een spanningsveld bestaat tussen het eerste en tweede lid van artikel 2. De leden vragen meer in het bijzonder of er naast de regels die uit hoofde van het tweede lid gesteld worden ten aanzien van «uitzettingen anders dan ten behoeve van de publieke taak», niet ook regels nodig zijn voor de uitzettingen uit hoofde van de publieke taak, als bedoeld in het eerste lid. Voorts wilden de leden weten of er voorbeelden zijn van uitzettingen die niet gericht zijn op de publieke taak, maar wel acceptabel zijn en of het niet beter zou zijn te formuleren dat uitzettingen die niet bedoeld zijn voor de publieke taak verboden zijn.

Tussen het eerste en tweede lid van artikel 2 kan het volgende onderscheid worden gemaakt.

Het eerste lid heeft betrekking op uitzettingen die *direct* voortvloeien uit de uitoefening van de publieke taak door decentrale overheden. Hierbij is de uitzetting zelf de vorm waarin de publieke taak wordt uitgeoefend (bijvoorbeeld kredietverlening aan woningcorporaties of deelneming in PPS-constructies). Daarbij is van belang dat decentrale overheden goed onderbouwen waarom een dergelijke uitzetting in de uitoefening van hun publieke taak past en dat hierover in de democratische organen besluitvorming plaatsvindt. Additionele regels vanuit de centrale overheid zijn in dit geval niet aan de orde; de afweging van bijvoorbeeld de hieraan verbonden risico's is primair een zaak van de decentrale overheden. Zo kan een decentrale overheid -mits goed onderbouwd vanuit de publieke taakkredieten verstrekken aan woningcorporaties of sociale kredieten verstrekken via een Gemeentelijke Kredietbank.

Bij het tweede lid gaat het om middelen die op enig moment niet direct voor uitoefening van de publieke taak worden aangewend. Op dat moment zijn de middelen overtollig, maar het blijft publiek geld; zeker moet zijn dat de middelen in elk geval in de toekomst ten goede komen aan de uitoefening van de publieke taak. Om deze reden worden ten aanzien van de overtollige middelen wel concrete uitzettingsregels gesteld (de inhoud van deze regels is eerder reeds kort genoemd). Mits aan deze regels wordt voldaan is er sprake van uitzettingen die niet direct bedoeld zijn voor de publieke taak, maar wel acceptabel zijn. Het is niet de bedoeling deze uitzetting van overtollige middelen te verbieden; decentrale overheden kunnen – binnen de relevante wet- en regelgeving ten aanzien van de financiën van de decentrale overheden – zelf bepalen op welk moment zij beschikbare middelen willen aanwenden.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of het gesprek met de Vereniging voor Volkskrediet over afbakening van de taken van de Gemeentelijke Kredietbanken reeds heeft plaatsgevonden en zo ja, wat de uitkomst hiervan was.

Momenteel is het overleg tussen de overheid, de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) nog gaande. Zodra het in de Tweede Kamer toegezegde verslag van de bespreking met de NVVK en de VNG gereed is voor verzending, zal het eveneens aan de leden van de Eerste Kamer worden verzonden.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of het financieringsstatuut waarin artikel 11 voorziet hetzelfde is als de verordening in artikel 212, eerste lid, van de Gemeentewet. Waarom is er niet gekozen voor een aanvullende bepaling in artikel 212 Gemeentewet?

Het financieringsstatuut wordt, als de Wet fido van kracht is, een onderdeel van artikel 212 Gemeentewet, en daarmee een onderdeel van de verordening, bedoeld in dat artikel. De verordening als geheel is breder, en stelt regels voor het gemeentelijk financieel beheer in het algemeen, het financieringsstatuut betreft specifiek de treasury: hoofdlijnen voor het beleid, regels voor het beheer, voor de administratieve organisatie en dergelijke.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen hoe, naar de opvatting van de regering, de Wet fido zich verhoudt tot het voorstel in het voorontwerp dualisering om artikel 155 Gemeentewet te doen vervallen en het besluit tot deelnemingen (aan onder meer PPS) en dergelijke een bevoegdheid van het college wordt. Voorts namen deze leden aan dat de door de minister van Financiën tijdens de openbare behandelingen in de Tweede Kamer toegezegde beschouwing over de rol van lokale overheden bij PPS nog «meegenomen» zou kunnen worden bij het debat in de Eerste Kamer over het wetsvoorstel fido.

In het voorontwerp dualisering is het besluit tot deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen onderworpen aan een soort gemeentelijke voorhangprocedure. Wat dat betreft zal de raad nog steeds de gelegenheid hebben zich over dergelijke besluiten in concreto uit te spreken. Deze keuze in het wetsvoorstel is gemaakt, omdat dit soort beslissingen als een typische bestuurshandeling worden gezien, ook naar analogie van de situatie bij het rijk. In samenhang met de dualisering wordt ook een ingrijpende wijziging van de comptabiliteitsvoorschriften voor provincies en gemeenten voorgesteld. Onder andere zal in begroting en rekening zichtbaar moeten worden gemaakt met welke partijen, op welke wijze en voor welke bedragen de gemeente in PPS-constructies betrokken is. Op deze wijze wordt de transparantie gewaarborgd en zal de raad, op andere wijze, deelnemingen en andere PPS-activiteiten kunnen blijven sturen en controleren.

Conform de toezegging bij de behandeling van het wetsvoorstel fido in de Tweede Kamer zal in de voortgangsrapportage van het Kenniscentrum PPS aandacht worden besteed aan de rol van decentrale overheden bij PPS-constructies. Naar het zich laat aanzien zal deze voortgangsrapportage in januari aan de Eerste en Tweede Kamer worden gestuurd. In de voortgangsrapportage zal een indruk worden gegeven van de betrokkenheid van decentrale overheden bij PPS-constructies. Uitgangspunt bij het aangaan van PPS-arrangementen is dat het gebruik van financiële instrumenten en constructies alleen wordt overwogen als daarmee de uitvoering van publieke taken c.q. het bevorderen van publieke belangen efficiënter kan plaatsvinden. In dit verband kan verwezen worden naar

«Financiële structurering van PPS-projecten» (Kamerstukken 1999–2000,
26 800 IXB, nr. 18)

De Minister van Financiën,
G. Zalm