

Vergaderjaar 1999–2000

**26 906**

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

**Nr. 3**

### MEMORIE VAN TOELICHTING

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>Blz.</b>			
<b>Algemeen</b>	<b>2</b>	2.5.4	Matching activa en passiva	11
		2.5.5	Toezicht	12
		2.5.6	Juridische vormgeving	13
		2.6	Financiële activa	13
<b>1. Achtergrond en uitgangspunten</b>	<b>2</b>	2.7	Vergroten transparantie treasury-activiteiten	14
1.1 Achtergrond van het voorstel	2	2.8	Rapportage	15
1.2 Aanpassing Wet filo aan actuele ontwikkelingen: doelstellingen van het wetsvoorstel	2	<b>3. De stabiliteitsdoelstelling</b>		<b>15</b>
1.3 Uitgangspunten van het wetsvoorstel	2	3.1	Vergelijking met Wet filo	15
1.4 Belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de Wet filo	4	3.2	Vormgeving in het wetsvoorstel	15
		3.3	Juridische vormgeving	16
		3.4	Rapportage	16
<b>2. De bedrijfseconomische doelstelling</b>	<b>5</b>	<b>4. Gevolgen vervanging Wet filo</b>		<b>17</b>
2.1 Vergelijking met Wet filo	5	<b>5. Uitgebrachte adviezen<sup>1</sup></b>		<b>17</b>
2.2 Veranderde omgevingsfactoren	5			
2.3 Onderscheid korte en lange financiering	6			
2.4 Renterisico korte schuld: de kasgeldlimiet	8			
2.4.1 Vergelijking met Wet filo	8	<b>Artikelsgewijze toelichting</b>		<b>20</b>
2.4.2 Uitgangspunten	8	Artikel 1		20
2.4.3 Flexibilisering	8	Artikel 2		22
2.4.4 Toespitsing op financiering van de lopende uitgaven	9	Artikel 3		23
2.4.5 Toezicht	9	Artikel 4		23
2.5 Renterisico vaste schuld: de renterisiconorm	10	Artikel 5		25
2.5.1 Vergelijking met Wet filo	10	Artikel 6		25
2.5.2 Uitgangspunten	10	Artikel 7		26
2.5.3 Beoordeling renterisico op vaste schuld: de renterisiconorm	11	Artikel 8		26

<sup>1</sup> Deze adviezen liggen ter inzage bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

## ALGEMEEN

### 1. Achtergrond en uitgangspunten

#### 1.1 Achtergrond van het voorstel

Het voorstel van wet financiering decentrale overheden (Wet fido) dient ter vervanging van de Wet financiering lagere overheid (Wet filo). Deze vervanging vindt om een drietal redenen plaats. In de eerste plaats hebben zich sinds de inwerkingtreding van de wet in 1987 zodanige wijzigingen op het gebied van financiële markten en producten en de treasury-functie van openbare lichamen voorgedaan, dat de Wet filo onvoldoende ruimte bood om in te spelen op deze ontwikkelingen. Met het wetsvoorstel wordt een nieuw kader voor het financieringsbeleid van openbare lichamen gegeven, waarbij de nadruk ligt op bevordering van de kredietwaardigheid van openbare lichamen, alsmede op de flexibiliteit en transparantie van het financieringsbeleid. In de tweede plaats zijn bij de uitvoering van de Wet filo een aantal concrete knelpunten gesignaleerd, die in de nieuwe Wet fido worden weggenomen. Te denken valt aan de 10-jaarstermijn voor de vaste schuld, de frequente rapportagevereisten, de modaliteiten van de kasgeldlimiet en de bepalingen over het omgaan met bepaalde vormen van derivaten. In de derde plaats, tenslotte, zijn de doelstellingen van de Wet filo op hun actuele relevantie beoordeeld, op grond waarvan één van de doelstellingen is komen te vervallen.

#### 1.2 Aanpassing Wet filo aan actuele ontwikkelingen: doelstelling(en) van het wetsvoorstel

De Wet filo kende drie doelstellingen. Ten eerste de bedrijfseconomische doelstelling, met als doel het bevorderen van de gezonde financiering van de kapitaaluitgaven van de openbare lichamen en het versterken van de positie van de openbare lichamen op de kapitaalmarkt. Ten tweede was uit hoofde van de conjuncturele doelstelling in de wet geregeld dat de Minister van Financiën bevoegd was om in geval van een (dreigende) verstoring van de ontwikkeling van de overheidsbestedingen het kapitaalmarktberoep van openbare lichamen te reguleren. De derde betrof de monetaire doelstelling, op grond waarvan voorschriften gesteld werden ter begrenzing van de monetaire financiering van openbare lichamen.

De bedrijfseconomische doelstelling vereist aanpassing in het licht van de eurokapitaalmarkt en de beleidsmatige wens om waar mogelijk meer ruimte te bieden voor flexibiliteit en eigen verantwoordelijkheid van openbare lichamen.

De conjuncturele doelstelling wordt in verband met de eisen vanuit het Verdrag van Maastricht gemoderniseerd naar de stabiliteitsdoelstelling, waarbij het karakter van deze doelstelling overigens nagenoeg onveranderd blijft.

De monetaire doelstelling is niet langer relevant. De Nederlandsche Bank heeft in 1992 het zogenaamde geldbegrip M3<sup>1</sup> gewijzigd, waardoor kortlopend papier van het Rijk en de openbare lichamen niet langer tot de geldhoeveelheid wordt gerekend. Hiermee samenhangend is het niet langer noodzakelijk een monetair instrument ten aanzien van de openbare lichamen te handhaven.

#### 1.3 Uitgangspunten Wet fido

##### *Bijdragen aan kredietwaardigheid*

Het wetsvoorstel bevordert, conform de Wet filo, een solide financieringswijze bij openbare lichamen. Doel is het vermijden van grote fluctuaties in

<sup>1</sup> M3 bestaat uit: chartaal geld + giraal geld + korte deposito's + repo's (zie ook Jaarverslag DNB 1998 tabel 3.2).

de rentelasten van openbare lichamen, die mogelijk consequenties kunnen hebben voor hun financiële positie. De wet beoogt hiermee een bijdrage te blijven leveren aan de uitstekende kredietwaardigheid van openbare lichamen op de (inter-) nationale kapitaalmarkt en tevens de ook in internationaal perspectief wenselijke continuïteit in het weten regelgevend kader te realiseren.

#### *Kader financieringsfunctie en renterisico*

In dit wetsvoorstel is duidelijker dan in de Wet filo aangegeven welke rol en reikwijdte de financieringsfunctie bij de openbare lichamen heeft. Deze functie dient ter ondersteuning van de publieke taak van het openbare lichaam en heeft niet ten doel als profitcenter te fungeren. Verder is, anders dan in de Wet filo, het renterisico direct aangrijpingspunt van beheersing. Er wordt een geïntegreerd kader geboden voor beheersing van het renterisico voor zowel de korte als voor de lange financiering. De inkadering van de financieringsfunctie en van het renterisico bieden – beter dan voorheen – de openbare lichamen zelf en hun toezichthouders expliciete kaders voor hun beleidsbepaling en -uitvoering en de uitoefening van het toezicht.

#### *Bevorderen transparantie*

Een belangrijk uitgangspunt van het wetsvoorstel is het bevorderen en transparant maken van een solide financieringsbeleid. De in deze wet geboden flexibiliteit vindt haar weerslag in een toename van de noodzakelijke transparantie in de financiële verslaglegging door openbare lichamen. Hieraan wordt invulling gegeven door de verplichting tot het opstellen van een financieringsstatuut en het opnemen van een financieringsparagraaf in de begroting en het jaarverslag. Het financieringsstatuut bevat de uitgangspunten, de infrastructuur voor de uitvoering van de financieringsfunctie. De financieringsparagraaf in de begroting geeft de beleidsplannen dienaangaande en in de financieringsparagraaf in het jaarverslag dient ingegaan te worden op de resultaten van het beleid. Uit het verslag zal ook moeten blijken dat het financieringsbeleid conform de Wet financiering decentrale overheden en het financieringsstatuut is geschied.

Deze verplichtingen worden overigens niet in het wetsvoorstel zelf vastgelegd. De verplichting tot financieringsparagrafen wordt opgenomen in de comptabiliteitsvoorschriften voor de diverse openbare lichamen. De meest geëigende juridische inkadering voor het financieringsstatuut wordt nog onderzocht.

#### *Autonomie openbare lichamen*

In de bestuurlijke en financiële verhouding tussen het Rijk en de openbare lichamen speelt de autonomie van de openbare lichamen een belangrijke rol. In het wetsvoorstel komt het belang dat hieraan wordt gehecht op verschillende punten tot uitdrukking, vooral in een verbetering en versterking van de instrumentering van openbare lichamen voor het eigen financieringsbeleid. Zo dienen – gegeven de kaders van de wetgeving terzake – het financieringsstatuut en de financieringsparagrafen in begroting en jaarverslag te worden ingevuld door de openbare lichamen zelf, zodat een helder inzicht in de gelopen risico's zowel naar het (interne) bestuur als naar de (externe) toezichthouder wordt gegeven. De bepalingen ten aanzien van de publieke taak, uitzettingen en derivaten zijn in zowel bedoeld om de openbare lichamen en hun besturen zelf bewust te maken van oneigenlijke financiële activiteiten en het lopen van eventuele risico's en een handvat te bieden voor de interne beleidsbepaling terzake, als om de toezichthouder een expliciet handvat te bieden.

### *Aansluiting bij financieel toezicht*

Met het wetsvoorstel wordt een wettelijk kader voor het financieringsbeleid van openbare lichamen gegeven voor zowel openbare lichamen zelf als hun toezichthouders. Voor wat betreft het toezicht wordt aansluiting gezocht bij de reeds bestaande methodiek voor het toezicht op de begroting. Dit geldt met name ten aanzien van de renterisiconorm. In deze wet wordt hiernaast ook ten aanzien van uitzettingen en derivaten de nadruk gelegd op het bieden van een kader voor de beoordeling door de toezichthouders.

### *Minder frequente rapportageverplichting*

In het wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan het uitgangspunt dat wetgeving geen onnodige rapportagelast met zich mee dient te brengen. In lijn met bovengenoemde benadering ten aanzien van het toezicht, zal de rapportage ten aanzien van de vaste schuld in grote mate meelopen in het financiële toezicht. Dit houdt in dat rapportage over de naleving van de Wet fido op dit punt in de financieringsparagraaf in het jaarverslag naar voren kan komen en dus geen aparte rapportage vereist. Ten aanzien van de korte schuld en het EMU-saldo is rapportage op kwartaalbasis voorzien.

Overigens is het voor de controle door raden, staten en andere algemene besturen van openbare lichamen van belang dat de kwartaalrapportages inzake de korte schuld tevens worden opgenomen in de financieringsparagraaf in het jaarverslag.

### *1.4 Belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de Wet filo*

In de volgende hoofdstukken worden de wijzigingen van de Wet filo van een uitgebreide toelichting voorzien. Tabel 1 geeft daaraan voorafgaand een kort totaaloverzicht.

**Tabel 1: Belangrijkste verschillen Wet filo en Wet fido**

	Wet filo	Wet fido
Monetaire doelstelling	Beperking monetaire financiering openbare lichamen	Monetaire doelstelling vervallen
Conjuncturele doelstelling	Begrenzing kapitaalmarktberoep	Stabiliteitsdoelstelling: beheersing vorderingsaldo
Bedrijfseconomische doelstelling	Bevorderen solide financiering, kredietwaardigheid	Bevorderen solide financiering, kredietwaardigheid
Onderscheid lange en korte financiering	<ul style="list-style-type: none"><li>• Rentevaste periode 10 jaar</li><li>• Gemiddelde looptijd 10 jaar</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Oorspronkelijke rentetypische looptijd 1 jaar</li><li>• Derivaten mede bepalend</li></ul>
Renterisico korte financiering	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kasgeldlimiet per maand</li><li>• Gerelateerd aan de balans</li><li>• Bij overschrijding: geen kapitaaluitgaven</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kasgeldlimiet per kwartaal</li><li>• Gerelateerd aan de begroting</li><li>• Bij overschrijding: oplopend toezichtsregime</li><li>• Sanctie: plan voorleggen aan toezichthouder met mogelijkheid van voorafgaand toezicht op korte financiering</li></ul>
Renterisico lange financiering	<ul style="list-style-type: none"><li>• Rentevaste periode minimaal 10 jaar</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Uitgangspunt: spreiding looptijden van leningen (renterisiconorm)</li><li>• Bij overschrijding renterisiconorm: oplopend toezichtsregime</li><li>• Sanctie: plan voorleggen aan toezichthouder met mogelijkheid van voorafgaand toezicht op langlopende leningen</li></ul>
Financiële activa	<ul style="list-style-type: none"><li>• Geen kader</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Doorlenen t.b.v. publieke taak</li><li>• Prudent uitzettingenbeleid</li></ul>
Transparantie	<ul style="list-style-type: none"><li>• Geen expliciete bepalingen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Financieringsparagrafen in de Comptabiliteitsvoorschriften,</li><li>• Verplichtstelling financieringsstatuut</li></ul>

	Wet filo	Wet fido
Rapportage	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Per kwartaal (mutatie vaste schuld)</li> <li>• Per kalendermaand (liquiditeitspositie)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Per kwartaal (korte schuld en EMU-saldo)</li> <li>• Per kalenderjaar in financieringsparagraaf (korte en vaste schuld)</li> </ul>

## 2. De bedrijfseconomische doelstelling

### 2.1 *Vergelijking met Wet filo*

De bedrijfseconomische doelstelling in de Wet filo betrof het bevorderen van een solide financieringswijze van openbare lichamen, met als achterliggende reden dat solide openbare lichamen tegen gunstige voorwaarden middelen kunnen aantrekken. De Wet filo bood daartoe een uniform wettelijk kader voor het financieringsbeleid van de verschillende openbare lichamen. Aan deze doelstelling was ten eerste invulling gegeven door de begrenzing van de mogelijkheid van openbare lichamen om korte schuld aan te gaan. Ten tweede werd ten aanzien van de vaste schuld een minimale rentevaste periode voorgeschreven. In de praktijk waren openbare lichamen ten gevolge hiervan voor hun lange financiering veelal gebonden aan leningen met een gemiddelde looptijd van langer dan 10 jaar.

### 2.2 *Veranderde omgevingsfactoren*

Het financiële speelveld voor openbare lichamen is sinds de invoering van de Wet filo met de ontwikkelingen in de financiële markten en financiële producten aanzienlijk gewijzigd. Ook bij de openbare lichamen zelf hebben zich belangrijke wijzigingen voorgedaan. Voorbeelden zijn de toenemende professionalisering van de treasury-functie en het gebruik van nieuwe financiële instrumenten. Voorts is ook een aanzienlijke verandering van de activa-structuur van openbare lichamen opgetreden, die onder meer samenhangt met de afnemende rol van gemeenten bij financiering van woningbouw.

De start van de Economische en Monetaire Unie (EMU) per 1 januari 1999 heeft een verdere ontwikkeling van het financiële speelveld voor de openbare lichamen met zich meegebracht. Voor openbare lichamen vormt de herschikking van portefeuilles van met name institutionele beleggers de belangrijkste ontwikkeling. Naast het feit dat Nederlandse beleggers nu gemakkelijker over de grenzen gaan, is dit vanzelfsprekend ook het geval voor buitenlandse beleggers, die Nederlandse openbare lichamen kunnen ontdekken als een relatief risicovrije belegging met een iets hoger rendement dan (Nederlandse) staatsleningen. De nog voortgaande verschuiving in de portefeuille van institutionele beleggers naar meer risicodragende beleggingen gaat samen met een teruglopende geldvraag vanuit overheden. Per saldo is dan ook niet te verwachten dat voor openbare lichamen op de openbare kapitaalmarkt een aanbodkrachte ontstaat. Hoewel met onzekerheid omgeven, is te verwachten dat het belang van de onderhandse kapitaalmarkt weliswaar verder af zal nemen, maar desondanks voor openbare lichamen van grote betekenis zal blijven.

Gezien het feit dat Nederlandse openbare lichamen op dit moment ten opzichte van buitenlandse openbare lichamen relatief goedkoop kunnen lenen, zal de belangrijkste doelstelling voor de komende jaren zijn om deze situatie te handhaven, dan wel nog verder te verbeteren. Tabel 2 geeft een overzicht van het renteverskil in verschillende EMU-landen tussen leningen van de Staat en van openbare lichamen. De relatief

goedkope wijze waarop de Nederlandse openbare lichamen zich op dit moment kunnen financieren, dient blijvend te worden afgedwongen.

**Tabel 2: Renteververschil tussen 10-jaarsleningen van openbare lichamen en staatsleningen in Europese landen (in basispunten; 1 basispunt = 0,01%)**

Nederland	15 à 20
Duitsland	15 à 20
Frankrijk	15 à 55
Italië	20 à 75
Spanje	20 à 75

Bron: BNG (1998)

Op de kapitaalmarkt in de euro-zone zijn een uitstekende kredietwaardigheid en profilering daarvan van groot belang. Het geheel aan wet- en regelgeving waaraan Nederlandse openbare lichamen onderhevig zijn, bewerkstelligt dat openbare lichamen aan hun rente- en aflossingsverplichtingen kunnen voldoen, en draagt zodoende bij aan de (collectieve) goede kredietwaardigheid. Ten behoeve van de profilering daarvan voor de gemeenten is door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in samenwerking met gemeenten, Rijk en Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) een prospectus opgesteld.

De Wet filo leverde een bijdrage aan de goede kredietwaardigheid van openbare lichamen door een uniform wettelijk kader te bieden voor het door hen te voeren financieringsbeleid. Ook het wetsvoorstel beoogt de sterke positie van openbare lichamen op de kapitaalmarkt te handhaven. Met het oog op het bieden van continuïteit in de wet- en regelgeving richting nationale en internationale geldgevers wordt de Wet filo aangepast aan de nieuwe omstandigheden, maar blijft het karakter van de wet onverkort gericht op het bevorderen van een solide financieringswijze van openbare lichamen. Immers, te grote wijzigingen in het karakter van wetten regelgeving zouden onzekerheid in de markt teweeg kunnen brengen, hetgeen zich direct zou kunnen vertalen in hogere financieringslasten. Tevens wordt conform de Wet filo beoogd het financieringsgedrag van openbare lichamen op grote lijnen aan te laten sluiten bij het financieringsbeleid van de Staat der Nederlanden.

Het wetsvoorstel geeft een uniform wettelijk kader voor het financieringsbeleid van openbare lichamen, maar biedt tegelijk waar mogelijk ruimte voor flexibiliteit en eigen verantwoordelijkheid in het financieringsgedrag van openbare lichamen.

### *2.3 Onderscheid korte en lange financiering*

Bij de concrete vormgeving van de bedrijfseconomische doelstelling in het wetsvoorstel blijft, conform de Wet filo, een onderscheid tussen regels ten aanzien van korte financiering en regels ten aanzien van lange financiering gehandhaafd. Korte financiering is onderdeel van het cashmanagement van openbare lichamen om lopende uitgaven te financieren en vraagt vanwege de potentieel grote en plotselinge fluctuaties in de bijbehorende rentelasten om een nauwe wettelijke inkadering. Lange financiering daarentegen vormt een integraal onderdeel van het lange termijn investeringsbeleid, waarin bij een verantwoord financieringsbeleid en toezicht daarop de renterisico's van te voren goed beheersbaar zijn.

In de Wet filo werden bij de bepaling van de kasgeldlimiet (zie paragraaf 2.4) in beginsel slechts leningen met een gemiddelde looptijd van 10 jaar of langer en een vaste rente voor tenminste 10 jaar tot de vaste schuld gerekend. Hiermee werd beoogd de gemiddelde afschrijvingsduur van de kapitaaluitgaven van de openbare lichamen

zoveel mogelijk te benaderen. Tevens werd op deze wijze beoogd grote fluctuaties in de rentelasten op de korte termijn te voorkomen. Hierbij werd voorbijgegaan aan het feit dat bij herfinanciering op de langere termijn wel het risico van aanzienlijke renteversillen werd gelopen. Bij de financiering van vaste activa (lange financiering) waren openbare lichamen, vanwege de kasgeldlimitering van de netto-vlottende schuld, veelal genoodzaakt om leningen met een gemiddelde looptijd van tien jaar of langer aan te trekken. Dit sloot niet altijd aan bij de investeringsstromen en de cash-flow van openbare lichamen. Leningen met een gemiddelde looptijd van 10 jaar of langer waren gangbaar in de tijd dat gemeenten nog op grote schaal doorleenden aan woningcorporaties. Heden ten dage is samenhangend met de gewijzigde activastructuur de behoefte aan langlopende financiering afgenomen. Daar komt bij dat de kapitaalmarkt zich dusdanig heeft ontwikkeld dat een breed spectrum aan leningen met verschillende looptijden beschikbaar is.

In de Wet filo konden leningen met een kortere gemiddelde looptijd (tussen de twee en tien jaar) slechts als vaste schuld worden aangemerkt, indien aflossingen werden gedekt door op de begroting, anders dan uit de opbrengst van leningen, ter betaling van die aflossingen beschikbaar komende middelen. In dit geval dienden derhalve de aflossingen van de lening gelijk te zijn aan de afschrijvingen van het gefinancierde activum: «de gulden financieringsregel». In de praktijk maakten openbare lichamen, onder meer vanwege de onbekendheid en moeilijke toepasbaarheid, hier nauwelijks gebruik van.

In het wetsvoorstel wordt het onderscheid tussen korte en lange financiering bij één jaar gelegd. Deze grens is gekozen om aan te sluiten bij het cashmanagement van de begroting van openbare lichamen. Dit onderscheid wordt geconcretiseerd in de vorm van de kasgeldlimiet voor leningen met een rentetypische looptijd korter dan één jaar en de mogelijkheid om regels te stellen aan het renterisico op leningen met een langere looptijd. Hierbij is niet langer de feitelijke looptijd van de financiering van belang, maar de oorspronkelijke rentetypische looptijd. Deze geeft aan gedurende welke periode de rente op een lening vast ligt, en dus niet eenzijdig door de geldgever kan worden herzien.

In de Wet filo was in het onderscheid tussen lange en korte financiering geen ruimte voor bepaalde derivatenconstructies, die wel leidden tot een resultaat overeenkomstig de geest van de wet. Te denken is aan langlopende leningen met variabele rentebetalingen die via een *swap* worden omgezet naar vaste rentebetalingen of aan langlopende leningen met variabele rentebetalingen die aan een vast maximum zijn gebonden door middel van een *cap*. Deze leningen werden niet tot de vaste schuld gerekend en werden derhalve gelimiteerd door de kasgeldlimiet. In het wetsvoorstel kunnen genoemde constructies wel tot de vaste schuld worden gerekend.

In het wetsvoorstel worden derivatenconstructies ingepast in het onderscheid tussen korte en lange financiering. Voorzover derivatenconstructies het rentetypisch karakter van leningen in substantiële mate wijzigen, kunnen openbare lichamen bij de indeling van leningen in vaste en netto-vlottende schuld deze derivatenconstructies toerekenen aan leningen. Zo zal een variabele lening, waarvan via een renteswap de rente per saldo voor 5 jaar vast staat, beschouwd kunnen worden als een vaste lening met een rentetypische looptijd van 5 jaar. Hetzelfde kan gelden indien voor 5 jaar een plafond op de maximaal te betalen rente wordt gezet via een *cap*. Deze *cap* dient vanzelfsprekend wel van reële betekenis te zijn. Ten behoeve van het bedrijfseconomisch toezicht door de toezichthouders dient dit op een transparante wijze te gebeuren.



In de instrumentatie van de beheersing van de renterisico's op korte en lange financiering is in het wetsvoorstel voor een geïntegreerde benadering gekozen, die recht doet aan de bijzondere kenmerken van korte en lange financiering en de verschillende behoeften aan korte en lange financiering. De daarvoor gekozen instrumenten vullen elkaar aan en geven tezamen een kader voor de beheersing van het renterisico over het gehele looptijdspectrum. De beheersing van de korte financiering heeft betrekking op de renterisico's die openbare lichamen binnen de termijn van één jaar aangaan uit hoofde van hun liquiditeitsbeheer ten behoeve van de lopende uitgaven. De beheersing van de lange financiering heeft betrekking op de jaarlijkse renterisico's die voortvloeien uit uitgaven met een meerjarig karakter.

## 2.4 Renterisico korte schuld: de kasgeldlimiet

### 2.4.1 Vergelijking met Wet filo

In de Wet filo stelde de kasgeldlimiet een grens aan de netto-financiering met een oorspronkelijke rentetypische looptijd korter dan 2 jaar (netto-vlottende schuld) en de financiering tussen de 2 en 10 jaar (overige korte schuld)<sup>1</sup>. De limiet werd berekend als een percentage van de som van het lang vreemd vermogen en de reserves en voorzieningen. Bij aanvang van iedere kalendermaand mocht de som van de netto-vlottende schuld en de overige korte schuld de kasgeldlimiet niet overschrijden. Indien dit wel het geval was, mochten geen uitgaven ten laste van de kapitaaldienst worden geraamd. Dit bleek met name voor politieregio's problemen op te leveren, gezien de forse mutaties in de netto-vlottende schuldpositie per kwartaal bij deze openbare lichamen. Het liquiditeitsverloop van de politieregio wordt namelijk beïnvloed door het kwartaalpatroon van de voorschotten op de toegekende jaarlijkse normbijdrage en vertoont ten gevolge daarvan een «zaagtandpatroon».

### 2.4.2 Uitgangspunten

Een belangrijk uitgangspunt van het wetsvoorstel is het vermijden van grote fluctuaties in de rentelasten van openbare lichamen. De kasgeldlimiet blijft in het wetsvoorstel dan ook als instrument van belang, aangezien deze een grens kan stellen aan de korte financiering. Hiermee kan het renterisico op korte financiering beperkt worden. Juist voor korte financiering geldt dat het renterisico aanzienlijk kan zijn. Fluctuaties in de korte rente hebben direct een relatief grote impact op de rentelasten. Het is derhalve wenselijk dat openbare lichamen de grote potentiële beweeglijkheid van de rentelasten op korte financiering gedurende een begrotingsjaar inkaderen.

In het wetsvoorstel blijft de systematiek van de kasgeldlimiet van de Wet filo in grote lijnen gehandhaafd, zij het in aanzienlijk geflexibiliseerde mate en meer toegespitst op het cashmanagement van openbare lichamen. De flexibilisering komt naar voren in de verruiming van de periode waarop de limitering van de korte financiering betrekking heeft van één maand naar drie maanden en de beoordeling door de toezichthouder van het structurele karakter van de overschrijding. De toespitsing op het cashmanagement komt ten eerste naar voren in de afbakening tot financiering met een rentetypische looptijd korter dan één jaar, ten tweede uit de relatering van de kasgeldlimiet aan de begroting.

### 2.4.3 Flexibilisering

In het wetsvoorstel wordt de gemiddelde korte financiering per drie maanden getoetst aan de kasgeldlimiet. Hiertoe wordt het gemiddelde

---

<sup>1</sup> Dit tenzij, zoals eerder is opgemerkt, werd voldaan aan de «gulden financieringsregel».



genomen van de korte financiering per aanvang van de drie kalendermaanden in een kwartaal. Door uit te gaan van een gemiddelde over drie maanden kunnen pieken in de behoefte aan korte financiering gesaldeerd worden met een lagere financieringsbehoefte op andere momenten gedurende die drie maanden. Hiermee wordt tot op zekere hoogte ruimte gelaten voor pieken in de behoefte aan korte financiering en wordt openbare lichamen meer flexibiliteit in hun middelenbeheer geboden. Dit wordt versterkt doordat toezichthouders slechts bij een naar hun oordeel structurele overschrijding ingrijpen.

#### 2.4.4 Toespitsing op financiering van de lopende uitgaven

In het wetsvoorstel heeft de kasgeldlimiet enkel nog betrekking op de korte financiering met een rentetypische looptijd korter dan één jaar. Deze begrenzing sluit aan bij het cashmanagement ten aanzien van de financiering van lopende uitgaven. Aangezien lopende inkomsten en lopende uitgaven in de praktijk veelal niet volledig synchroon lopen, zijn tijdelijke liquiditeitstekorten en -overschotten mogelijk. Door middel van het cashmanagement kunnen de openbare lichamen efficiënt verlopende geldstromen realiseren. Korte financiering dient er daarbij slechts toe om tijdelijke liquiditeitstekorten voor de financiering van lopende uitgaven op te vangen. Voor structurele liquiditeitstekorten is structurele financiering door middel van langer lopende leningen aangewezen. Dit komt overeen met het leningenbeleid van de Staat, waarbij liquiditeitstekorten door plaatsing van Dutch Treasury Certificates (DTC's, looptijd tot 12 maanden) worden aangezuiverd, maar in de structurele financieringsbehoefte door middel van langer lopende staatsleningen (Dutch State Loans; DSL's) wordt voorzien.

In het verlengde hiervan is de kasgeldlimiet in het wetsvoorstel gerelateerd aan het begrotingstotaal van de openbare lichamen. Door het relateren van de maximale korte financiering aan de begroting wordt een grens gesteld aan de mogelijkheid om de lopende uitgaven kort te financieren. Vanzelfsprekend dient deze limitering voldoende ruimte te geven aan openbare lichamen om een efficiënt liquiditeitenbeheer te kunnen voeren. De voor de kasgeldlimiet in lagere regelgeving vast te leggen percentages geven dan ook slechts een bovengrens voor het te lopen renterisico aan waarbinnen openbare lichamen voldoende flexibiliteit houden om naar eigen inzicht het cashmanagement vorm te geven. Uitgangspunt bij de vaststelling van deze percentages is dat de ruimte voor korte financiering gelijk blijft aan de huidige ruimte.

#### 2.4.5 Toezicht

In de Wet filio was opgenomen dat openbare lichamen bij overschrijding van de kasgeldlimiet geen uitgaven ten laste van de kapitaaldienst mogen ramen.

Het toezicht op de kasgeldlimiet zoals dat nu in het wetsvoorstel geregeld wordt, kenmerkt zich ten opzichte van de Wet filio enerzijds door een grotere flexibiliteit voor de openbare lichamen en anderzijds door meer afgebakende bevoegdheden van de toezichthouder.

Het toezicht op de kasgeldlimiet, zoals wordt voorgestaan in het wetsvoorstel, kent de volgende hoofdlijnen. Na overschrijding van de kasgeldlimiet kan de toezichthouder het desbetreffende openbare lichaam hierop aanspreken. De toezichthouder verplicht het openbare lichaam tot het nemen van maatregelen indien het openbare lichaam de kasgeldlimiet structureel overschrijdt. Daarvan is sprake indien een openbaar lichaam twee opeenvolgende kwartalen niet aan de limiet voldoet. In dat geval verplicht de toezichthouder het openbare lichaam maatregelen te treffen

om de overschrijding teniet te doen. Deze maatregelen kunnen bestaan uit het consolideren van de korte schuld en/of in het beperken van het aangaan van korte schuld.

Indien een openbaar lichaam in het eerstvolgende (derde) kwartaal nadat de toezichthouder het openbare lichaam de verplichting tot het nemen van maatregelen heeft opgelegd, de kasgeldlimiet nog steeds overschrijdt, dan dient het openbare lichaam een plan op te stellen waarin vermeld staat op welke wijze de overschrijding van de kasgeldlimiet teniet gedaan zal worden. Dit plan dient ter goedkeuring aan de toezichthouder te worden voorgelegd. Zolang het plan niet is goedgekeurd dan wel blijkt dat het plan door het desbetreffende openbaar lichaam niet ten uitvoer wordt gelegd, heeft de toezichthouder de mogelijkheid te bepalen dat voor kortlopende financiering voorafgaande toestemming van de toezichthouder vereist is.

De hierboven beschreven mogelijkheid tot het eisen van voorafgaande toestemming door de toezichthouder vervalt zodra het plan naar het oordeel van de toezichthouder voldoende ten uitvoer wordt gelegd.

Evenals in de Wet filo is er in de nieuwe Wet fido ruimte voor het verlenen van een ontheffing door de toezichthouder.

## *2.5 Renterisico vaste schuld: de renterisiconorm*

### 2.5.1 Vergelijking met Wet filo

Door het stellen van eisen aan de modaliteiten van leningen met een gemiddelde looptijd van tien jaar of langer werd in de Wet filo het renterisico op lange financiering op indirecte wijze beperkt. De belangrijkste eis in dit verband was dat de rente voor minimaal 10 jaar vast diende te zijn.

In het wetsvoorstel wordt een meer direct en tegelijk meer flexibel kader van toepassing ten aanzien van de beheersing van het renterisico op de lange financiering. Streven is hierbij dat openbare lichamen geen overmatige renterisico's op de vaste schuld lopen. Daartoe wordt een kader gegeven voor de spreiding van looptijden in de leningenportefeuille. Niet langer wordt, zoals in de Wet filo het geval was, een minimale rentevaste periode op alle individuele leningen voorgeschreven. Door wijziging van de definitie van de vaste schuld is dit meer flexibele kader van toepassing voor leningen met een oorspronkelijke rentetypische looptijd van één jaar of langer.

### 2.5.2 Uitgangspunten

In het wetsvoorstel worden normen gesteld voor het renterisico op de vaste schuld. Met het stellen van deze normen wordt een kader gesteld om openbare lichamen tot een zodanige opbouw van de leningenportefeuille te laten komen, dat het renterisico uit hoofde van renteaanpassing en herfinanciering van leningen in voldoende mate wordt beperkt. Hiermee wordt de toezichthouders een expliciet kader geboden bij de beoordeling van het financieringsbeleid van openbare lichamen.

Bij een gelijkmatige opbouw van de leningenportefeuille, waarbij niet in enig jaar een onevenredig groot deel van de leningenportefeuille geherfinancierd behoeft te worden, wordt het renterisico op de vaste schuld gespreid over de jaren. Een verandering van de rente werkt zodoende vertraagd door op de rentelasten en -baten in enig jaar. Deze benadering komt overeen met het financieringsbeleid van de Staat, waarin eveneens voor een gelijkmatig vervallen van de leningenportefeuille wordt zorggedragen. Tevens wordt door de Staat een

bepaalde rentetypische looptijd van de portefeuille nagestreefd. De renterisiconorm sluit hier in zijn concrete vormgeving bij aan.

### 2.5.3 Beoordeling renterisico vaste schuld: de renterisiconorm

Bij ministeriële regeling zal de wijze van berekening van het renterisico op de vaste schuld en de renterisiconorm worden bepaald. De renterisiconorm kan worden berekend door een vastgesteld percentage te vermenigvuldigen met de totale vaste schuld.

Het renterisico op de vaste schuld kan worden berekend door te bepalen welk deel van de portefeuille aan vaste schuld in enig jaar geherfinancierd moet worden uit het aangaan van nieuwe leningen behorend tot de vaste schuld (herfinanciering), en voor welk deel van de vaste schuld de geldnemer een wijziging van de rente op basis van de leningvoorwaarden niet kan beïnvloeden (renteherziening).

Het renterisico op de vaste schuld mag de renterisiconorm in beginsel niet overschrijden.

### 2.5.4 Matching activa en passiva

Het principe van matching van activa en passiva komt in de bij ministeriële regeling nader vast te leggen benadering ten aanzien van het renterisico op de vaste schuld zowel bij de renteherziening als bij de herfinanciering naar voren. Zo is bij de bepaling van het renterisico saldering mogelijk van de renteherziening op de vaste schuld met de renteherziening op lange financiële activa. Immers, renteherziening van de te betalen rente en te ontvangen rente neutraliseren elkaar. Ten aanzien van de herfinanciering in enig jaar geldt ook dat saldering tussen aangetrokken en uitgezette gelden mogelijk is, voorzover de aangetrokken en de verstrekte lening dezelfde rentetypische looptijd hebben. Ook in dit geval neutraliseren rente-ontvangsten en rente-betalingen het renterisico. De «matching gedachte» zit tenslotte impliciet in de benadering ten aanzien van de herfinanciering vervlochten. Indien de looptijd van een lening op de looptijd van het activum is afgestemd, is herfinanciering van de lening niet nodig en wordt derhalve geen renterisico gelopen. De «gulden financieringsregel» uit de Wet filo behoeft aldus in het wetsvoorstel niet langer expliciet te worden opgenomen. In het wetsvoorstel wordt slechts gekeken naar het eindresultaat van het financieringsbeleid in termen van het gelopen renterisico. Zo zal het toepassen van de gulden financieringsregel onverkort kunnen bijdragen tot verlaging van het integrale renterisico op de balans. In die zin blijft het ook in deze wet van belang dat activa- en passiva-stromen op elkaar worden afgestemd. Een en ander wordt verduidelijkt in het rekenvoorbeeld op de volgende pagina. Dit rekenvoorbeeld heeft betrekking op het aan het rapportagejaar voorafgaande jaar, hetgeen onverlet laat dat zowel de openbare lichamen zelf als de toezichthouder bij de beoordeling van het renterisico op de vaste schuld baat hebben bij een beoordeling in meerjarenperspectief. Essentieel bij de beheersing van renterisico is immers een toekomstgerichte benadering, waarin wordt geanticipeerd op verwachte risico's.

Afhankelijk van het in de ministeriële regeling vast te leggen percentage van de renterisiconorm dat voor de desbetreffende categorie decentrale overheid geldt, resulteert – afgezien van neutraliserende uitzettingen – een bepaalde aanbevolen gemiddelde looptijd voor de portefeuille aan vaste schuld. Zo leidt een percentage van 20% tot een voorgeschreven rentetypische looptijd van de portefeuille van 5 jaar. Het gelopen renterisico kan vervolgens worden geconfronteerd met de gestelde renterisiconorm.

## Rekenvoorbeeld:

### Renterisiconorm

Een openbaar lichaam kan de renterisiconorm bepalen door vermenigvuldiging van het geldende percentage met de totale vaste schuld. Het geldende percentage wordt vastgesteld aan de hand van de gewenste verhouding: (bedrag aan renteherziening plus bedrag aan herfinanciering)/totale vaste schuld.

### Renterisico

Bedrag aan renteherziening vaste schuld	= renteherziening o/g -/- renteherziening u/g
Bedrag aan herfinanciering vaste schuld	= laagste bedrag van (1) en (2):
	(1) nieuw aangetrokken vaste schuld -/- nieuw uitgezette lange leningen voor zover dezelfde looptijd als aangetrokken vaste schuld (netto nieuw aangetrokken vaste schuld)
	(2) betaalde aflossingen

Uit bovenstaande vergelijkingen volgt dat bij bepaling van het renterisico onder voorwaarden mag worden gesaldeerd voor uitzettingen.

Ten aanzien van het bepalen van het bedrag aan herfinanciering geldt:

Indien de netto nieuw aangetrokken vaste schuld de aflossingen overstijgt, zal deze nieuwe schuld slechts ter grootte van de betaalde aflossingen ter herfinanciering worden gebruikt. Indien de aflossingen de netto nieuw aangetrokken vaste schuld overstijgen, wordt verondersteld dat de gehele netto nieuw aangetrokken vaste schuld voor herfinanciering wordt aangewend.

Zowel bij de bepaling van de hoogte van de vaste schuld als bij de bepaling van herfinanciering en renteherziening kunnen gehanteerde derivaten toegerekend worden aan leningen. Een aangeane Euriborlening met een looptijd van 5 jaar die tegelijk naar 5 jaar vast is geswapt, geldt dus als een lening behorend tot de vaste schuld met een rentetypische looptijd van 5 jaar.

### Voorbeeld openbaar lichaam X:

Renterisiconorm bedraagt 20%.	
totale vaste schuld op 1-1-2000:	15 000
renteherziening o/g in 2000:	1 000
renteherziening u/g in 2000:	500
nieuw aangetrokken vaste schuld in 2000:	4 000
nieuw verstrekte lange leningen in 2000:	1 000
(met dezelfde looptijd als aangetrokken vaste schuld) betaalde aflossingen in 2000:	2 000

Voor OPL X geldt in 2000 dus een renterisiconorm van 20% van 15 000 = 3 000

Op 1-1-2001 kan OPL X rapporteren of zijn renterisico over het afgelopen jaar aan de norm heeft voldaan:

renteherziening:	1 000	-/-	500	=	500
herfinanciering:	netto nieuw aangetrokken vaste schuld:	4 000	-/-	1 000	= 3 000
	betaalde aflossingen:			=	2 000
	dus: bedrag aan herfinanciering:			=	2 000
Renteherziening plus herfinanciering:				=	2 500

OPL X voldoet aan de renterisiconorm (2 500 < 3 000)

## 2.5.5 Toezicht

De eigen verantwoordelijkheid van openbare lichamen voor het ontwikkelen van beleid ten aanzien van de lange termijn financieringsbehoefte speelt een belangrijke rol. Wel wordt in dit verband door het stellen van een norm de toezichthouders een expliciet handvat geboden bij de beoordeling van het renterisico op de vaste schuld van openbare lichamen.

Overschrijding van de renterisiconorm kan voor de toezichthouder aanleiding zijn om voorafgaand toezicht in te stellen. De inrichting van het toezicht op de renterisiconorm is qua systematiek vrijwel gelijk aan die voor de kasgeldlimiet.

Evenals bij de kasgeldlimiet, bevat de bepaling ten aanzien van de renterisiconorm de mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing door de toezichthouder. Om te voorkomen dat kleine gemeenten (dat wil zeggen gemeenten met een kleine vaste schuld) onnodig worden beperkt door de renterisiconorm, zal bij ministeriële regeling een minimumbedrag voor de renterisiconorm worden vastgesteld.

De benadering voor de beoordeling van het renterisico sluit daarmee aan bij het reeds bestaande financiële toezicht op de begroting, in die zin dat de methodiek overeenkomt (achteraf op jaarbasis).

Ten aanzien van de toetsing van de renterisiconorm geldt dat deze (overeenkomstig het financieel toezicht op de begroting) weliswaar achteraf plaatsvindt, maar dat dit uiteraard onverlet laat dat openbare lichamen continu voor zowel het lopende jaar als in meerjarenperspectief het te lopen renterisico (ook afgezet tegen de renterisiconorm) in hun financieringsbeleid dienen te laten meewegen.

#### 2.5.6 Juridische vormgeving

De bovengeschetste benadering is vastgelegd in het wetsvoorstel zelf. In het voorstel is de renterisiconorm opgenomen, inclusief de mogelijkheid voor toezichthouders om – bij overschrijding van de renterisiconorm – voorafgaand toezicht in te stellen. Berekeningswijze van het renterisico op de vaste schuld en percentages voor de renterisiconorm voor de verschillende openbare lichamen zullen worden opgenomen in een ministeriële regeling.

#### 2.6 Financiële activa

De Wet filo bood geen kader voor het omgaan met financiële activa als leningen aan derden en beleggingen. In het wetsvoorstel wordt hierin wel voorzien, aangezien het uitzetten van middelen, evenals het aantrekken van financiering, aanzienlijke financiële risico's met zich mee kan brengen. Zo komt het voor dat openbare lichamen middelen aantrekken om dit vervolgens door te lenen, bijvoorbeeld ten behoeve van woningbouwprojecten van derden. Vanwege hun goede collectieve kredietwaardigheid kunnen openbare lichamen tegen relatief lage kosten financiering aantrekken. Indien deze gelden echter voor private activiteiten worden aangewend, wordt de collectieve kredietwaardigheid voor een ongewenst doel gebruikt en treden openbare lichamen in de financiering van private activiteiten in concurrentie met private geldgevers. Daar komt bij dat openbare lichamen in deze context risico's zouden kunnen aangaan, terwijl hun infrastructuur niet is ingericht op de beheersing van dergelijke risico's zoals dit bij banken, mede op grond van het toezicht dat de Nederlandsche Bank op ze uitoefent, wel het geval is.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat het aantrekken van leningen, alsmede het verstrekken van leningen en garanties door openbare lichamen uitsluitend dient te geschieden ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak. Het in- en doorlenen van middelen met als doel hiermee inkomsten te genereren (near-banking) wordt in elk geval niet tot de publieke taak van openbare lichamen gerekend. Bankachtige activiteiten zijn daarmee verboden.

De publieke taak zelf wordt in deze wet niet nader omschreven. Hiermee wordt recht gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van openbare lichamen ten aanzien van de afbakening van de publieke taak. Benadrukt zij dat het niet de bedoeling is het publieke domein van de openbare lichamen in te kaderen, maar te voorkomen dat openbare lichamen zich begeven in oneigenlijke transacties buiten het publieke domein. In dit verband kan worden opgemerkt dat openbare lichamen bij deze benadering in het kader van bijvoorbeeld Publiek-Private Samenwerking (PPS) ruimte wordt gelaten om tot een taakverdeling met private partijen te komen. Ook hoeft bijvoorbeeld een lening aan een woningcorporatie geen commercieel karakter te hebben, maar kan ertoe dienen een publieke taak uit te oefenen, zoals de realisatie van een project met sociale woningbouw. Wel is het van belang dat openbare lichamen adequate

voorwaarden stellen bij het verlenen van kredieten en garanties aan woningcorporaties (vergelijk de voorwaarden van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw).

In het verlengde hiervan is in het wetsvoorstel opgenomen dat bij uitzettingen (beleggingen en aan derden verstrekte leningen) en bij het gebruik van financiële derivaten sprake dient te zijn van een prudent beheer. Dit beheer dient niet te zijn gericht op het genereren van inkomen door het lopen van overmatig risico. Een doelmatig aanwenden van tijdelijke liquiditeitsoverschotten wordt hiermee uiteraard niet in de weg gestaan. De wet beoogt niet een uitputtende opsomming te geven van uitzettingen en derivaten die wel en niet zijn toegestaan. In een ministeriële regeling zal invulling worden gegeven aan het begrip «prudent uitzettingen- en derivatenbeleid». Voor het derivatengedeelte zal deze regeling dienen ter vervanging van de huidige derivatencirculaire (van 15 februari 1995, kenmerk BGW95/48-M). De ministeriële regeling zal uiteraard, evenals het geval was bij de derivatencirculaire, in goed overleg met de betrokken partijen tot stand worden gebracht.

### *2.7 Vergroten transparantie treasury-activiteiten*

Als pendant van de sterke vergroting van de vrijheidsgraden voor openbare lichamen in hun treasurybeleid is het wenselijk de activiteiten van openbare lichamen op treasurygebied meer inzichtelijk te maken. Toenemende flexibiliteit en eigen verantwoordelijkheid vraagt om transparantie en verantwoording in het financiële beleid. Dit is in de eerste plaats van belang binnen de openbare lichamen zelf. Intern dient voldoende aandacht te worden besteed aan de afwegingen die ten grondslag liggen aan het financiële beleid, en aan de resultaten van dit beleid. In de tweede plaats sluit in het wetsvoorstel de benadering voor de renterisiconorm aan bij de bestaande methodiek van het toezicht op de begroting. Toezichthouders dienen hierbij over goede informatie te beschikken om een beoordeling te kunnen maken van het financieringsbeleid.

In samenhang met deze wet worden in de Comptabiliteitsvoorschriften (voor gemeenten en provincies), de Comptabiliteitsvoorschriften Waterschappen, de Comptabiliteitsvoorschriften voor gemeenschappelijke regelingen en het Besluit comptabele regelgeving regionale politiekorpsen (Bcrrp) bepalingen opgenomen ter bevordering van de transparantie in de financiële verslaglegging door openbare lichamen<sup>1</sup>. Meer concreet houdt dit in dat openbare lichamen financieringsparagrafen in hun begroting en hun jaarverslag opnemen, waarin taken, doelstellingen en activiteiten worden opgenomen. Hierin zal zowel aandacht dienen te zijn voor de verantwoording over het financieel beheer («financial accounting»), als voor de interne organisatorische processen en systemen bij openbare lichamen («management accounting»). Een door openbare lichamen op te stellen financieringsstatuut, waarin onder meer het kader en de uitgangspunten voor het financierings- en beleggingsbeleid worden opgenomen, dient daarbij aan de toezichthouder maar ook met name aan de openbare lichamen zelf het handvat te bieden om feitelijk beleid en uitgangspunten met elkaar te vergelijken. De wettelijke inkadering van het financieringsstatuut wordt nog nader uitgewerkt (bijvoorbeeld in de Gemeentewet, Provinciewet enz.). De precieze invulling van financieringsparagrafen in begroting en jaarverslag en financieringsstatuut wordt grotendeels aan de eigen verantwoordelijkheid van de openbare lichamen overgelaten. Wel wordt in de toelichting van de wetgeving terzake een aantal elementen genoemd waarvan het wenselijk is dat zij in de financieringsparagrafen en financieringsstatuut worden opgenomen. In elk geval dienen de gegevens ten aanzien van de naleving van de Wet fido, met name de gegevens met betrekking tot de kasgeldlimiet en de

---

<sup>1</sup> De rechtsbasis voor deze voorschriften is gelegen in de desbetreffende toezichtswetten (Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, Wet op de gemeenschappelijke regelingen, Politiewet 1993).



renerisiconorm (ook in meerjarenperspectief), in de financieringsparagraaf in het jaarverslag te worden opgenomen.

Met bovengenoemde elementen van het wetsvoorstel wordt een bijdrage geleverd aan de transparantie van een verantwoord treasurybeleid van openbare lichamen, zowel binnen de openbare lichamen zelf als naar de toezichthouders toe.

### *2.8 Rapportage*

Op basis van de Wet filo diende maandelijks de netto-vlottende schuld, de overige korte schuld en de daaruit voortvloeiende overschrijding van, of ruimte onder, de kasgeldlimiet te worden gerapporteerd. Driemaandelijks vond de rapportage van de mutatie vaste schuld plaats, terwijl jaarlijks de stand van de vaste schuld werd gerapporteerd. Met name de maandelijkse verplichting werd door de openbare lichamen als een last ervaren. In het wetsvoorstel wordt de rapportageverplichting uit hoofde van de bedrijfseconomische doelstelling minder frequent en gedeeltelijk opgenomen in de normale rapportagestromen richting de toezichthouders. In de praktijk komt dit erop neer dat de gegevens ten aanzien van de kasgeldlimiet op kwartaalbasis aan de toezichthouder dienen te worden gerapporteerd. De gegevens inzake de renterisiconorm worden eenmaal per jaar als onderdeel van de financieringsparagraaf in het jaarverslag gerapporteerd. Tevens dienen de vier kwartaalrapportages ten aanzien van de kasgeldlimiet in het verslag te worden opgenomen. Ook zal de uitvoering van het beleid ten aanzien van uitzettingen en derivaten dienen te worden opgenomen in het verslag.

## **3. De stabiliteitsdoelstelling**

### *3.1 Vergelijking met Wet filo*

In de Wet filo bestond op basis van de conjuncturele doelstelling de mogelijkheid dat de minister van Financiën het kapitaalmarktberoep van openbare lichamen aan banden legde in geval van een naar zijn oordeel optredende verstoring of dreigende verstoring van de evenwichtige ontwikkeling van de bestedingen. Hiermee kon slechts zeer indirect het EMU-saldo van de openbare lichamen worden beïnvloed. Het EMU-saldo van de openbare lichamen betreft met name het vorderingensaldo van gemeenten, provincies, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen en politieregio's.

In het kader van de derde fase van de EMU is de bepaling uit de Wet filo in het wetsvoorstel meer direct op de beheersing van het EMU-saldo van de openbare lichamen toegesneden. De conjuncturele doelstelling is daartoe vertaald naar de stabiliteitsdoelstelling. In de EMU is een vorderingstekort hoger dan 3% niet langer toegestaan. Deze grens biedt lidstaten de mogelijkheid om in tijden van conjuncturele tegenspoed een beperkt vorderingstekort te hebben, waardoor ruimte wordt geboden aan de automatische stabilisatoren van de conjunctuur. Deze ruimte is echter wel begrensd.

### *3.2 Vormgeving in het wetsvoorstel*

Er kan op basis van de stabiliteitsdoelstelling in het wetsvoorstel worden ingegrepen bij een dreigende overschrijding van de EMU-norm van 3% voor het vorderingensaldo van de overheid die door een ongewenste ontwikkeling van het EMU-saldo van de openbare lichamen wordt veroorzaakt. De EMU-norm is vastgelegd in artikel 104C en het daarop gebaseerde 5de protocol van het Verdrag betreffende de Europese Unie



(het Verdrag van Maastricht). Dat hier van een zeer uitzonderlijke omstandigheid sprake zou zijn, blijkt uit het in tabel 3 geschetste verloop van het EMU-saldo van de openbare lichamen in het verleden. De openbare lichamen hebben reeds jaren een gelijkmatig licht positief vorderingensaldo. De bepaling heeft dan ook een «ultimum remedium» karakter: alleen in uitzonderlijke situaties kan de Minister van Financiën ingrijpen. Dit doet recht aan enerzijds de legitimiteit die de Minister van Financiën heeft vanuit zijn brede verantwoordelijkheid voor de naleving van het Verdrag van Maastricht, en doet anderzijds recht aan de autonomie van openbare lichamen.

Om te kunnen onderbouwen of de openbare lichamen al dan niet de veroorzakers zijn van een dreigende overschrijding van het EMU-saldo, wordt als basiselement in acht genomen dat het EMU-tekort van de openbare lichamen aanwijsbaar bijdraagt aan de overschrijding van de EMU-norm voor de totale overheid. Hierbij zullen eventuele tekorten van de Rijksoverheid uiteraard niet worden afgewenteld op de openbare lichamen. Additioneel element bij de beoordeling kan het historisch verloop van het EMU-saldo van de openbare lichamen zijn. Mochten er maatregelen worden genomen, dan zal dit evenwichtig verdeeld over de openbare lichamen plaatsvinden.

**Tabel 3: EMU-saldo Rijk en openbare lichamen 1990–1997 (%BBP)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
EMU-saldo Overheid	- 5,1	- 2,9	- 3,9	- 3,2	- 3,8	- 4,0	- 2,2	- 0,9
w.v. EMU-saldo OPL	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,2	0,1	0,4 <sup>1</sup>

Bron: Miljoenennota

<sup>1</sup> Gecorrigeerd voor de afwikkeling van tekorten van Amsterdam en Den Haag.

Ten aanzien van tekorten op de gewone dienst lijkt er in beginsel weinig behoefte aan aanvullende instrumenten met het oog op de beheersing van het vorderingensaldo van de openbare lichamen. Openbare lichamen zijn immers wettelijk verplicht een structureel sluitende begroting te hebben. Openbare lichamen die structureel tekorten op de begroting vertonen worden onder voorafgaand toezicht geplaatst. Dit betekent dat uitgaven goedkeuring behoeven van de toezichthouder. Een vorderingen-tekort is derhalve in beginsel slechts van tijdelijke aard, voortvloeiend uit kapitaaluitgaven die in enig jaar niet uit de lopende inkomsten en beschikbaar komende middelen kunnen worden gefinancierd. De maatregelen bij een dreigende overschrijding van de EMU-norm zullen dan ook in beginsel moeten aangrijpen bij de kapitaaluitgaven.

### 3.3 Juridische vormgeving

De in de Wet filo opgenomen mogelijkheid om het kapitaalmarktberoep van openbare lichamen te beperken komt te vervallen. In het wetsvoorstel wordt in het verlengde daarvan wel de mogelijkheid gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur maatregelen te treffen ter beheersing van het EMU-saldo. In eerste instantie ligt het daarbij in de rede om de kapitaaluitgaven voorzover zij niet uit de lopende begroting kunnen worden gefinancierd te beperken.

### 3.4 Rapportage

Met de omvorming van de conjuncturele doelstelling tot de stabiliteitsdoelstelling, verandert de rapportageplicht dienovereenkomstig. Deze rapportageplicht wordt in een ministeriële regeling vastgelegd. Teneinde de ontwikkeling van het EMU-saldo van de openbare lichamen te kunnen

volgen, zullen deze gegevens op basis van die ministeriële regeling voortaan op kwartaalbasis worden gerapporteerd.

#### **4. Gevolgen vervanging Wet filo**

De vervanging van de Wet filo heeft geen budgettaire gevolgen. De ruimte voor korte financiering door openbare lichamen zal worden vastgelegd door middel van bepaling van het percentage voor de kasgeldlimiet in lagere regelgeving. Er is geen aanleiding om ten opzichte van de huidige benadering de ruimte voor korte financiering te beperken. Uitgangspunt bij de vaststelling van de percentages is dan ook dat de ruimte onder de kasgeldlimiet voor elke categorie openbare lichamen gelijk blijft.

Aangezien de referentiegrootte voor de kasgeldlimiet is veranderd, zullen er bij lagere regelgeving ook andere percentages worden vastgesteld. Bij deze conversie zal rekening worden gehouden met het feit dat, ook bij een gelijkblijvende macro ruimte voor de desbetreffende categorie openbare lichamen, voor individuele openbare lichamen aanzienlijke veranderingen op kunnen treden.

Bij het vaststellen van de percentages zal er daarom naar gestreefd worden dat de ruimte voor de individuele openbare lichamen zoveel als mogelijk gelijk blijft, en dat de overgang van het oude naar het nieuwe percentage in het eerste jaar na inwerkingtreding van de wet zo geleidelijk mogelijk verloopt. Hiertoe zal in de op artikel 3 gebaseerde ministeriële regeling een specifiek op de kasgeldlimiet toegesneden overgangsbe-paling worden opgenomen. Op basis van deze bepaling kan het percentage van de kasgeldlimiet van een individueel openbaar lichaam in het eerste jaar na inwerkingtreding van de wet in vier stappen (per kwartaal) van het oude naar het nieuwe percentage worden gebracht. Ten aanzien van de renterisiconorm zal in de op artikel 5 gebaseerde ministeriële regeling een overgangsregeling worden getroffen, op basis waarvan het percentage voor de norm in het eerste jaar na inwerking-treding hoger zal liggen.

Inzake de benadering ten aanzien van de renterisiconorm en ten aanzien van uitzettingen en derivaten kan worden opgemerkt dat hierbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande praktijk (verondersteld mag immers worden dat openbare lichamen een prudent financierings- en beleggingsbeleid hanteren). Voor het grootste deel van de openbare lichamen zullen de bepalingen in de dagelijkse praktijk weinig beperkende gevolgen hebben.

Overigens is wellicht een evaluatie van de Wet fido over circa vijf jaar zinvol om te bezien in hoeverre de inkadering van de financieringsfunctie en het renterisico adequaat functioneert.

#### **5. Uitgebrachte adviezen**

In het traject van de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn verschillende instanties geraadpleegd: De Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Raad voor de Financiële Verhoudingen, het InterProvinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en het Nederlands Politie Instituut. Van alle geraadpleegde instanties is een constructief advies ontvangen aan de hand waarvan bepaalde aspecten van het voorstel verder verduidelijkt of beter werkbaar gemaakt zijn. In het algemeen kan worden gesteld dat met instemming is gereageerd op de grote lijnen van het wetsvoorstel. Hieronder worden beknopt de belangrijkste inhoudelijke punten van advies – alsmede de al dan niet daaruit voortgevloeide wijzigingen – uiteengezet.

### *Renterisiconorm*

Het bieden van een kader voor het renterisico op de vaste schuld werd in de adviezen ondersteund. In het bijzonder de Raad voor de Financiële Verhoudingen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten waren de mening toegedaan dat de wenselijkheid van een dergelijk kader niet het wettelijk vastleggen van een norm rechtvaardigt. Dit aangezien een dergelijke norm niet voor alle openbare lichamen (bijvoorbeeld kleine gemeenten) werkbaar kan blijken te zijn.

Bij de benadering ten aanzien van het renterisico op de vaste schuld is op dit punt toch gekozen voor het vastleggen van de renterisiconorm in de wet teneinde de toezichthouder een expliciet kader te bieden bij de beoordeling. Om te voorkomen dat bijvoorbeeld kleine gemeenten onnodig worden beperkt door de renterisiconorm, is in de wet een ontheffingsmogelijkheid voorzien en wordt in lagere regelgeving een minimumbedrag voor de renterisiconorm vastgelegd. Passend in de bestuurlijke verhoudingen wordt op deze wijze ruimte gelaten bij de beoordeling van het renterisico op de vaste schuld (zie ook paragraaf 2.5 en de artikelsgewijze toelichting).

De Unie van Waterschappen gaf in haar advies aan dat de kans aanwezig is dat bepaalde waterschappen in de komende jaren niet aan de renterisiconorm kunnen voldoen, aangezien deze de laatste jaren veel leningen hebben afgesloten met een lange rentevaste periode.

In de artikelsgewijze toelichting is dan ook expliciet aangegeven dat de toezichthouder bij de ontheffingverlening rekening kan houden met voor de inwerkingtreding van de Wet fido aangegane verplichtingen.

### *Toezicht*

Met name het InterProvinciaal Overleg, de Raad voor de Financiële Verhoudingen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hebben aangegeven dat een (geclausuleerde) mogelijkheid tot afwijken van de kasgeldlimiet gewenst is.

In lijn hiermee bevat het toezichtskader een mogelijkheid tot verlening van ontheffing door de toezichthouder bij overschrijding van de kasgeldlimiet. In de artikelsgewijze toelichting wordt een aantal uitgangspunten gegeven, die de toezichthouder bij de ontheffingsverlening kan hanteren. Zo dient de overschrijding tijdelijk te zijn en bij voorkeur een basis te hebben in het financieringsbeleid zoals dat in het financieringsstatuut door het desbetreffende openbaar lichaam is opgesteld.

Voorts is in de adviezen bepleit dat de sanctie van voorafgaande toestemming werkbaar moet zijn voor de toezichthouder en dat hieruit geen onnodige beperkingen – ten aanzien van het tijdig doen van betalingen – voor openbare lichamen dienen voort te vloeien.

De sanctie van voorafgaande toestemming (zowel bij de kasgeldlimiet als bij het renterisico op de vaste schuld) in het wetsvoorstel, als thans vormgegeven, wordt werkzaam en niet onnodig beperkend geacht: Een openbaar lichaam dient in eerste instantie een plan op te stellen, waarin wordt aangegeven op welke wijze de overtreding van het gestelde teniet zal worden gedaan. Zolang dit plan niet is goedgekeurd, kan de toezichthouder bepalen dat voorafgaande toestemming ten aanzien van het verder aantrekken van financiering vereist is. Hierbij gaat het om zowel het goedkeuren van individuele leningovereenkomsten als het vaststellen van een plafond in het beroep op de rekening courant faciliteit van een openbaar lichaam. Zie ook paragrafen 2.4.5, 2.5.5 en de artikelsgewijze toelichting.

Ten aanzien van het toezichtskader kan nog worden opgemerkt dat de Raad voor de Financiële Verhoudingen in zijn advies heeft gepleit voor het zo beperkt mogelijk houden van het toezicht. De Unie van Waterschappen

merkt ten aanzien van de renterisiconorm op dat een toezichtsrelatie waarbij sprake kan zijn van voorafgaande toestemming niet past bij de verhouding tussen waterschappen en provincies.

Toezicht op de naleving van de Wet fido wordt echter – met het oog op het belang van een solide financiering door openbare lichamen en het uitstralingseffect daarvan naar kredietverschaffers – van belang geacht. De invulling van het toezichtskader ten aanzien van de kasgeldlimiet en de renterisiconorm moet derhalve als een cruciaal element worden beschouwd bij het nastreven van de doelstellingen van de wet.

#### *Publieke taak*

Met name de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Raad voor de Financiële Verhoudingen zagen geen expliciete rol voor de toezichthouder weggelegd bij de beoordeling van leningen en garanties in verband met de publieke taak.

Inzake het al dan niet aangaan en garanderen van leningen ten behoeve van de publieke taak, het beleggingsbeleid en het gebruik van derivaten door openbare lichamen geldt dat de bepalingen terzake in het wetsvoorstel zowel voor openbare lichamen zelf als voor de toezichthouders als handvat dienen.

#### *EMU-saldo*

De Raad voor de Financiële Verhoudingen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten suggereerden een procedure bij het nemen van maatregelen in het geval van een dreigende overschrijding van de 3% norm.

Gelet op de wettelijke vorm (algemene maatregel van bestuur) van de maatregelen, ligt het in de rede dat afstemming met openbare lichamen zal plaatsvinden.

#### *Financieringsstatuut en -paragrafen*

De Unie van Waterschappen heeft aangegeven het financieringsstatuut in de Wet fido zelf vast te willen leggen. De Raad voor de Financiële Verhoudingen zag het liefst zowel het financieringsverslag als het financieringsstatuut in de wet vastgelegd.

Er is overwogen om zowel het financieringsstatuut als de financieringsparagrafen in de begroting en het jaarverslag in de Comptabiliteitsvoorschriften neer te leggen, aangezien deze voorschriften zich richten op de verslaglegging door openbare lichamen. In het statuut worden de kaders voor het financieringsbeleid door een openbaar lichaam vastgelegd. In de financieringsparagrafen wordt ingegaan op de uitvoering van het financieringsbeleid. Zowel het statuut als de financieringsparagrafen zijn dus waardevolle elementen in de verslaglegging. Opname in het wetsvoorstel zelf is minder gewenst, ook omdat de mogelijkheid open gehouden dient te worden om in de toekomst de hier gekozen instrumentering – in de vorm van een statuut en paragrafen in de begroting en het jaarverslag – ook op andere onderdelen van de financiële functie toe te kunnen passen. Voor de financieringsparagrafen is uiteindelijk inderdaad voor de Comptabiliteitsvoorschriften gekozen. De wijze waarop het statuut in de wetgeving verankerd zal worden wordt nog nader onderzocht.

### *Overig*

Naast de hierboven beschreven voornaamste inhoudelijke punten van advies, is een aantal meer verduidelijkende punten in de memorie van toelichting verwerkt. Het betreft onder meer een toelichting op de publieke taak, de consequenties van het gebruik van derivaten op de definities van korte en lange schuld en de percentages van de kasgeldlimiet.

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### *Artikel 1*

##### Onderdeel b

Voor de indeling van leningen van openbare lichamen in vaste en vlottende schuld is niet de feitelijke looptijd van een lening van belang, maar de rentetypische looptijd. Deze geeft aan met welke periodiciteit de rente op een lening op basis van de leningvoorwaarden door de verstrekker van de geldlening kan worden herzien, dan wel op welke termijn de verstrekker van de geldlening op basis van de leningvoorwaarden volledige terugbetaling van de lening kan verlangen. Dit criterium wordt gehanteerd voor het onderscheid tussen vaste en vlottende schuld. Voorzover het gebruik van financiële derivaten in substantiële mate het rentetypische karakter van geldleningen beïnvloedt, telt bij bepaling van de rentetypische looptijd het resultaat van leningvoorwaarden van een geldlening en aan die geldlening toerekenbare financiële derivaten.

##### Onderdeel c

Financiële derivaten ontlenen hun bestaansrecht aan bewegingen in de marktwaarde (koers) van activa die op financiële en goederenmarkten worden verhandeld, alsmede aan bewegingen in de marktwaarde van de onderliggende referentieprijzen en indices. Derivaten bieden de mogelijkheid om risico's af te dekken (hedgen) of juist om meer risico's te nemen (speculeren).

##### Onderdeel d

Onder vaste schuld worden in de eerste plaats alle door een openbaar lichaam aangegane geldleningen verstaan met een rentetypische looptijd van één jaar of langer bij aangaan van de lening. In de tweede plaats maken ontvangen waarborgsommen deel uit van de vaste schuld. Deze door derden ter bewaring in de kas van een openbaar lichaam gestorte gelden zullen immers in principe weer op enig moment uitgekeerd worden.

##### Onderdeel e

Onder vlottende schuld worden alle aangegane geldleningen met een looptijd korter dan één jaar verstaan, de schulden die in rekening-courant worden aangehouden en de voor een periode korter dan één jaar ontvangen waarborgsommen. De scheiding tussen de vaste en vlottende schuld is op één jaar vastgesteld teneinde zoveel mogelijk aan te sluiten bij het karakter van vlottende schuld. Vlottende schuld dient er immers enkel toe om tijdelijke liquiditeitstekorten bij de financiering van de lopende uitgaven op de begroting te kunnen opvangen.

#### Onderdeel f

In het wetsvoorstel wordt de gemiddelde korte financiering per drie maanden getoetst aan de kasgeldlimiet (zie onderdeel g). Hiertoe wordt het gemiddelde genomen van de korte financiering per aanvang van de drie kalendermaanden in een kwartaal. Door uit te gaan van een gemiddelde over drie maanden kunnen pieken in de behoefte aan korte financiering gesaldeerd worden met een lagere financieringsbehoefte op andere momenten gedurende die drie maanden. Hiermee wordt een belemmering van de Wet filo, waarin de netto-vlottende schuld maandelijks onder de kasgeldlimiet diende te blijven, weggenomen en wordt openbare lichamen navenant meer flexibiliteit in het liquiditeitsbeheer geboden.

#### Onderdeel g

De kasgeldlimiet werd in de Wet filo berekend als een percentage van het totaal van de vaste schuld en ontvangen waarborgsommen (voor een periode van twee jaar en langer), plus de reserves en de voorzieningen. In het wetsvoorstel is ter aansluiting bij het cashmanagement van openbare lichamen gekozen voor een koppeling aan het begrotingstotaal. Ten behoeve van een efficiënt cashmanagement van de financiering van de lopende uitgaven op de begroting, dienen openbare lichamen de mogelijkheid te hebben om korte financiering aan te trekken. Meer specifiek wordt met het begrotingstotaal bedoeld de totale lasten op de begroting. Dit om enige ruimte te bieden voor korte financiering van bepaalde grote uitgaven in een jaar (zoals voorfinanciering van grondexploitatie).

#### Onderdeel h

Het renterisico op de vaste schuld dat door openbare lichamen wordt gelopen vloeit voort uit de mate waarin het saldo van rentelasten en -baten gevoelig is voor wijzigingen in het rentepercentage op aange trokken langlopende leningen en uitzettingen. Ter illustratie: Als in enig jaar een relatief groot bedrag aan lange leningen aan herfinanciering onderhevig is, of van een groot bedrag aan leningen de rente wordt herzien, betekent dit dat de financiële positie van een openbaar lichaam in het desbetreffende jaar in aanzienlijke mate gevoelig is voor veranderingen in de rente. Het openbare lichaam loopt dus aanzienlijk renterisico. In het wetsvoorstel mag het renterisico op de vaste schuld van een openbaar lichaam de renterisiconorm (zie onderdeel i) niet overschrijden. De uitwerking van de wijze waarop het renterisico op de vaste schuld dient te worden bepaald, zal bij ministeriële regeling geschieden (zie ook paragraaf 2.5).

#### Onderdeel i

De renterisiconorm kan worden berekend door vermenigvuldiging van een percentage met de omvang van de vaste schuld van een openbaar lichaam. Deze norm stelt een beperking aan het renterisico op de vaste schuld dat een openbaar lichaam in enig jaar mag lopen.

#### Onderdeel j

In het Verdrag betreffende de Europese Unie (Verdrag van Maastricht) is een referentiewaarde voor het vorderingensaldo van de overheid vastgelegd. De referentiewaarde, zoals vastgelegd in Protocol nr. 5, bedraagt 3% voor de overheid. Onder overheid worden verstaan de

centrale overheid, de decentrale publiekrechtelijke lichamen, en de fondsen voor sociale zekerheid.

#### Onderdeel k

Op grond van de voor de in lid a genoemde Openbare lichamen van toepassing zijnde toezichtswetten, is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toezichthouder op de begroting van de provincies en de politieregio's. De provincies zijn de toezichthouders op de begroting van de gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.

#### *Artikel 2*

##### *Lid 1*

Ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak kunnen openbare lichamen beroep doen op de kapitaalmarkt en middelen uitzetten (in de vorm van het verstrekken van leningen en het nemen van deelnemingen) of garanties verlenen. Het in- en doorlenen van middelen met als doel hiermee inkomsten te genereren (near-banking) wordt in elk geval niet tot de publieke taak van openbare lichamen gerekend. Dit sluit een efficiënt middelenbeheer, bijvoorbeeld in de vorm van het tegen rente uitzetten van tijdelijke liquiditeitsoverschotten, niet uit (zie ook toelichting bij tweede lid).

De publieke taak zelf wordt in deze wet niet nader omschreven. Hiermee wordt recht gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van openbare lichamen ten aanzien van de afbakening van de publieke taak en de wettelijke taakomschrijving die zij op grond van de op hun van toepassing zijnde wetten bezitten. Activiteiten op het grensvlak van publieke en private activiteiten zijn het verstrekken van leningen aan woningcorporaties en het deelnemen aan PPS-constructies. Afhankelijk van de afweging terzake van het openbaar lichaam zelf, kunnen deze activiteiten een onderdeel van de publieke taak van een openbaar lichaam zijn. Op basis van dit lid kunnen toezichthouders vragen om een verantwoording over door openbare lichamen aangetrokken leningen, verstrekte leningen, deelnemingen of verleende garanties.

##### *Lid 2*

Bij het hanteren van financiële derivaten en uitzetten van overtollige middelen (middelen die niet dienen voor de uitoefening van de publieke taak) staat een prudent gebruik voorop. Een algemeen geldende uitspraak over wat prudent is en wat niet, wordt in de wet niet gedaan. Wel zal in een ministeriële regeling nadere invulling aan dit begrip worden gegeven. Voorop staat in elk geval dat openbare lichamen in hun financiële beheer geen overmatige financiële risico's aangaan. Op basis van dit lid en de op dit lid gebaseerde ministeriële regeling kunnen toezichthouders de openbare lichamen vragen om een verantwoording over uitgezette middelen en het gebruik van derivaten.

Voor zover bestaande verplichtingen van openbare lichamen op het moment van inwerkingtreding strijdig zijn met het bepaalde in het eerste en tweede lid van dit artikel, dient op een zo kort mogelijke termijn het beleid (en de uitvoering daarvan) terzake te worden aangepast.

##### *Lid 3*

Overeenkomstig de Wet filo wordt in het derde lid bepaald dat voorschriften kunnen worden gesteld aan aan te gane geldleningen en te garanderen geldleningen. In deze wet zijn deze bepalingen uit oogpunt van consistentie tevens van toepassing verklaard voor uitzettingen door openbare lichamen. De voorschriften kunnen onder meer betrekking hebben op het type leningen dat kan worden aangetrokken, verstrekt of de



garanties die kunnen worden verleend. Er kunnen geen voorschriften gesteld worden over de hoogte van de rente.

### *Artikel 3*

Het percentage op basis waarvan de kasgeldlimiet wordt berekend, wordt in lagere regelgeving vastgelegd om in geval van gewijzigde omstandigheden bij openbare lichamen flexibel te kunnen reageren. Dit kan aan de orde zijn bij wijzigingen in het inkomsten- en uitgavenpatroon van openbare lichamen, ten gevolge waarvan de kasgeldlimiet een efficiënt middelenbeheer in de weg zou staan. Vanwege verschillende inkomsten- en uitgavenpatronen van categorieën openbare lichamen kunnen verschillende percentages worden vastgesteld. Indien verschuivingen in deze patronen (en een daaruit voortvloeiende veranderde verhouding van de behoefte aan korte financiering ten opzichte van het begrotingstotaal) daartoe aanleiding geven, kunnen in de toekomst aanpassingen van de percentages mogelijk zijn.

Om te voorkomen dat de kasgeldlimiet in sommige gevallen slechts een gering bedrag zal belopen en daardoor een efficiënt middelenbeheer in de weg staat, is evenals in de Wet filio, een minimumbedrag bepaald.

In het wetsvoorstel geldt dit minimum, vanwege de gewijzigde definitie van de netto-vlottende schuld, voor de financiering met een oorspronkelijke rentetypische looptijd tot 1 jaar. In de Wet filio bedroeg dit minimumbedrag NLG 500 000. In het wetsvoorstel is dit bedrag opgehoogd naar NLG 661 113. In de bepaling van dit bedrag is rekening gehouden met een gemiddelde prijsinflatie sinds van 2,1% en met het nieuwe kader voor het financieringsbeleid in deze Wet. Bij de bepaling van dit guldenbedrag is tevens reeds rekening gehouden met de overgang naar de euro in 2002. Na omrekening in euro's resulteert een rond bedrag van EUR 300 000. Een rond bedrag verhoogt de werkbaarheid voor met name kleinere openbare lichamen, waarvoor dit minimumbedrag van toepassing zal zijn. Het genoemde eurobedrag zal echter pas vanaf 1 januari 2002 gelden, aangezien dan de volledige overgang op de euro plaatsvindt. Het minimumbedrag wordt daarom nu nog in gulden uitgedrukt. Door de Verzamelwet euro, als vermeld in TK 1998/99, 25 107, nr. 32, die op 1 januari 2002 in werking zal treden, wordt per die datum het huidige guldenbedrag in de Wet fido vervangen door het genoemde eurobedrag. Evenals bij de percentages geldt dat aanpassing van dit minimumbedrag in de toekomst mogelijk is indien verschuivingen in inkomsten- en uitgavenpatronen daartoe aanleiding geven.

### *Artikel 4*

In de Wet filio was opgenomen dat openbare lichamen bij overschrijding van de kasgeldlimiet geen uitgaven ten laste van de kapitaaldienst mochten ramen. In het wetsvoorstel wordt deze bepaling vervangen door een bepaling die openbare lichamen meer ruimte geeft voor zekere fluctuaties in de netto-vlottende schuld. Het is wel noodzakelijk een toezichtsregime voor de korte financiering te handhaven, in verband met het belang dat de overheid als geheel heeft bij het vertrouwen in de kredietwaardigheid van de openbare lichamen. De jaarlijkse cyclus van het reguliere begrotingstoezicht is hiervoor niet zo zeer geschikt, aangezien het tijdsverloop tussen de overschrijding van de kasgeldlimiet en de vaststelling van deze overschrijding in een dergelijke cyclus in de regel te groot zijn om zinvol op te kunnen treden. Het wetsvoorstel voorziet daarom ten aanzien van de korte financiering in een vorm van toezicht die gekoppeld is aan het financieringsgedrag zelf. Deze toezichtsvorm heeft de volgende drie kenmerken. Ten eerste treedt het toezicht in werking direct nadat de overschrijding op kwartaalbasis is geconstateerd. Na een eerste overschrijding kan de toezichthouder het

desbetreffende openbare lichaam hierop aanspreken. Ten tweede is het toezicht gericht op het tegengaan van structurele overschrijding van de kasgeldlimiet, een kortstondige overschrijding zal namelijk in de regel niet tot al te grote fricties ten aanzien van de rentelasten leiden. Onder structurele overschrijding wordt – gegeven de looptijd van de netto-vlottende schuld – verstaan een overschrijding van de kasgeldlimiet in twee opeenvolgende kwartalen. De toezichthouder zal het openbare lichaam dan verplichten maatregelen te treffen om de overschrijding teniet te doen. Een derde kenmerk is de oplopende vorm van toezicht. Indien namelijk, nadat de kasgeldlimiet structureel is overschreden, uit de derde achtereenvolgende kwartaalrapportage nadat de toezichthouder het openbaar lichaam de verplichting tot het nemen van maatregelen heeft opgelegd, blijkt dat nog steeds niet aan de kasgeldlimiet wordt voldaan, treedt een strenger toezichtsregime in. Hierbij dient het openbare lichaam een plan om de overschrijding van de kasgeldlimiet teniet te doen ter goedkeuring aan de toezichthouder voor te leggen. Zolang dit plan nog niet de goedkeuring van de toezichthouder heeft, kan de toezichthouder bepalen dat voorafgaande toestemming van de toezichthouder bij een beroep op korte financiering is vereist. Dit houdt in dat alle of nader te bepalen individuele kortlopende geldleningen aan de toezichthouder voor akkoord dienen te worden voorgelegd en dat de toezichthouder een maximum in het beroep op de rekening-courant faciliteit kan bepalen. Hierbij dient de toezichthouder rekening te houden met de op dat moment bestaande betalingsverplichtingen van het openbare lichaam. Dit hoeft niet te betekenen dat het maximum gelijk is aan de omvang van alle op dat moment bestaande betalingsverplichtingen. De toezichthouder mag in elk geval niet voorbijgaan aan de betalingsverplichtingen op dat moment. Het voorafgaand toezicht vervalt zodra het plan naar het oordeel van de toezichthouder voldoende ten uitvoer wordt gelegd.

De hierboven beschreven benadering impliceert dat op kwartaalbasis de gemiddelde netto-vlottende schuld aan de toezichthouder gemeld dient te worden.

Evenals in de Wet filo is er in het wetsvoorstel ruimte voor ontheffing-verlening door de toezichthouder. Uitgangspunt bij het verlenen van een ontheffing van de kasgeldlimiet blijft dat aanvragen hiertoe grondig onderbouwd dienen te zijn. Benadrukt dient te worden dat, vanwege het ten opzichte van de Wet filo meer flexibele kader ten aanzien van de kasgeldlimiet, ontheffingverlening alleen in uitzonderlijke situaties (incidentele wijzigingen in het inkomsten- en uitgavenpatroon; bijvoorbeeld de voorfinanciering van grondexploitatie zou een reden kunnen zijn) dient plaats te vinden. De toezichthouder kan voorts de volgende elementen bij het verstrekken van een ontheffing hanteren: (i) tijdelijkheid van de overschrijding (maximaal twee kwartalen); aannemelijk dient te worden gemaakt dat het openbare lichaam binnen afzienbare termijn de overschrijding ongedaan maakt, (ii) overschrijding heeft een basis in het financieringsbeleid zoals dat in het financieringsstatuut is vastgelegd; op deze wijze worden openbare lichamen gestimuleerd een adequate liquiditeitenplanning te maken.

Met de inwerkingtreding van de Wet fido vervalt de rechtsgrondslag van de op dat moment bestaande ontheffingen. Indien een openbaar lichaam een ontheffing – ook binnen het meer flexibele kader ten aanzien van de kasgeldlimiet – nog steeds wenselijk acht, dient een aanvraag hiertoe opnieuw bij de toezichthouder te worden ingediend. De toezichthouder beoordeelt de aanvraag vervolgens binnen de geactualiseerde kaders van de Wet fido.

### *Artikel 5*

Teneinde de benodigde flexibiliteit te behouden (bijvoorbeeld met het oog op een mogelijk andere financieringsstructuur van openbare lichamen in de toekomst) wordt het percentage voor de renterisiconorm bij ministeriële regeling ingevuld.

Om te voorkomen dat kleine gemeenten (d.w.z. gemeenten met een kleine omvang van de vaste schuld) onnodig door de renterisiconorm worden beperkt bij het aantrekken van lange financiering, zal bij ministeriële regeling een minimum bedrag voor de renterisiconorm worden vastgesteld: de renterisiconorm geldt dus pas bóven dit bedrag.

Zowel ten aanzien van het percentage als ten aanzien van het minimum bedrag geldt dat deze kunnen verschillen voor de verschillende categorieën openbare lichamen.

### *Artikel 6*

Ten aanzien van het renterisico op de vaste schuld is het, evenals ten aanzien van het renterisico op de korte schuld, van belang dat openbare lichamen een kader wordt geboden voor hun risicomanagement.

Voor het toezichtskader ten aanzien van het renterisico op de vaste schuld is dan ook een vergelijkbare benadering als die voor de kasgeldlimiet gekozen. Er wordt een expliciete norm gesteld voor de beoordeling van het renterisico op de vaste schuld; de renterisiconorm.

De benadering voor de renterisiconorm sluit aan bij het reeds bestaande financiële toezicht op de begroting, in die zin dat de methode overeenkomt. Overschrijding van de norm kan voor de toezichthouder aanleiding vormen om voorafgaand toezicht in te stellen. De invulling van dit voorafgaande toezicht is overeenkomstig die bij de kasgeldlimiet. Ook hier is sprake van een oplopend toezichtsregime.

Wanneer de toezichthouder op basis van de financieringsparagraaf in het jaarverslag van het openbare lichaam achteraf constateert dat de renterisiconorm niet in acht is genomen, dan dient deze het openbare lichaam via een aanwijzing te verplichten tot een herstructurering van de schuldopbouw. De toezichthouder bepaalt vervolgens dat, indien het openbare lichaam daarin in het volgende jaar nalatig blijft, het openbare lichaam een plan dient op te stellen, waarin wordt aangegeven op welke wijze zijn schuldopbouw zal verbeteren. Zolang dit plan niet is goedgekeurd dan wel indien blijkt dat het plan niet ten uitvoer wordt gelegd, kan de toezichthouder bepalen dat voorafgaande toestemming is vereist voor het aangaan van nieuwe leningen. Deze vorm van (voorafgaand) toezicht zal aan de orde kunnen komen indien blijkt dat het openbare lichaam geen effectieve herstructurering doorvoert. Het voorafgaande toezicht vervalt zodra het plan naar het oordeel van de toezichthouder voldoende ten uitvoer wordt gelegd.

Evenals bij de kasgeldlimiet dient, bij gemotiveerde afwijking van de renterisiconorm, door het desbetreffende openbaar lichaam een verzoek tot ontheffing bij de toezichthouder te worden gedaan. Via de verslaglegging van openbare lichamen dienen toezichthouders voldoende inzicht te hebben in het financieringsbeleid om zo een integrale afweging te kunnen maken over de soliditeit van het beleid en over het al dan niet verlenen van een ontheffing. Indien de toezichthouder additionele informatie nodig heeft om tot een besluit ten aanzien van een ontheffing te komen, dient het openbare lichaam aan deze vraag te voldoen.

Bij de afweging terzake van het verlenen van een ontheffing kan de toezichthouder in individuele gevallen een meer integrale beoordeling te maken van het gelopen renterisico en daar ook andere factoren in te laten meewegen. Te denken is aan het cash-flow verloop in meerjarenperspectief, de hoogte van het renterisico in relatie tot de omvang van de

begroting, de totale vaste schuld, het meerjarenpatroon van het renterisico, de reserves en de professionaliteit van het risicomanagement van een individueel openbaar lichaam. Tevens kan de toezichthouder bij de ontheffingverlening rekening houden met de door de datum van de inwerkingtreding van de Wet fido aangegane verplichtingen. Openbare lichamen moeten het afwijken van de renterisiconorm kunnen verantwoorden.

#### *Artikel 7*

De Wet filo kende de mogelijkheid dat de Minister van Financiën het kapitaalmarktberoep van openbare lichamen aan banden legt in geval van een naar zijn oordeel optredende verstoring of dreigende verstoring van de evenwichtige ontwikkeling van de bestedingen. In het kader van de derde fase van de EMU is het wenselijk deze bepaling meer direct op de beheersing van het EMU-saldo van de openbare lichamen toe te snijden. De conjuncturele doelstelling uit de Wet filo wordt dan ook vertaald naar de stabiliteitsdoelstelling in deze wet. Concreet aangrijpingspunt is de overschrijding van de 3%-norm voor het EMU-saldo van de overheid, zoals is vastgelegd in artikel 104C en het daarop gebaseerde Protocol nr.5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (het Verdrag van Maastricht). Gekozen is voor een geclausuleerde benadering; er kan alleen worden ingegrepen bij een dreigende overschrijding van de EMU-norm die door een ongewenste ontwikkeling van het EMU-saldo van openbare lichamen wordt veroorzaakt. Hiermee wordt recht gedaan aan het «ultimum remedium» karakter van de voorziening; alleen in uitzonderlijke situaties kan worden ingegrepen.

#### *Artikel 8*

Deze bepaling is overeenkomstig artikel 10 in de Wet filo. Toegevoegd zijn gegevens over het renterisico, de renterisiconorm, de uitzettingen en het EMU-saldo van de openbare lichamen. Deze gegevensverstrekking zal gedeeltelijk mee kunnen lopen in de normale jaarlijkse verslaglegging richting de toezichthouders. De gegevensverstrekking die betrekking heeft op de renterisiconorm zal eenmaal per jaar dienen te geschieden in de op basis van de Comptabiliteitsvoorschriften voor te schrijven financieringsparagraaf in het jaarverslag. Rapportage van de kasgeldlimiet zal, met het oog op de controle op naleving ervan op kwartaalbasis geschieden. Tevens zullen de vier kwartaalrapportages in de jaarlijkse financieringsparagraaf van het jaarverslag worden opgenomen. Ten aanzien van het vorderingensaldo van de openbare lichamen is een kwartaalrapportage nodig om de Minister van Financiën voldoende inzicht te bieden in de ontwikkeling van het EMU-saldo van de openbare lichamen. De rapportage zal geschieden aan het CBS, dat de geaggregeerde gegevens zal doorsturen aan het ministerie van Financiën. De modaliteiten van de rapportage worden door het CBS in overleg met Financiën nog nader uitgewerkt.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Peper

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,  
J. M. de Vries