

Vergaderjaar 2007–2008

31 360

Wijziging van de Wet financiering decentrale overheden en enkele andere wetten ten behoeve van een verbeterde werking van de financieringsfunctie van decentrale overheden

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Bij brief van 26 april 2006 is het verslag van de evaluatie door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de Staten-Generaal gezonden (Kamerstukken II 2005/06, 30 547, nr. 1).

³ Algemeen Overleg met ministers van BZK en Financiën (Kamerstukken II 2005/06, 30 547, nr. 2 en 2006/07, 30 547, nr. 3).

⁴ Het Fido-veld bestaat uit de financieringsdeskundigen uit de praktijk van de decentrale overheden, het Kapitaalmarktoverleg, met daarin praktijkmensen van gemeenten, provincies, waterschappen, politieregio's, hun koepelorganisaties, financiële instellingen en De Nederlandsche Bank. Er zijn adviezen uitgebracht door de Raad voor de financiële verhoudingen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg. Het adviesbureau BNG Consultancy Services (BCS) heeft in 1999 en 2004 op eigen initiatief een vergelijkend onderzoek verricht naar de financiële functie van gemeenten, en naar de rol van de Wet fido bij verbeteringen in het uitoefenen van deze functie.

⁵ Wet op het financieel toezicht Stb. 2006, 475, artikelen 4:36 en 4:37.

⁶ Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 547, nr. 1, blz. 5 en 6, en nr. 3.

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

ALGEMEEN

1. Aanleiding en inhoud

Dit voorstel van wet wijzigt de Wet financiering decentrale overheden (hierna: Wet fido) op een beperkt aantal punten. Uit een evaluatie van de wet,² en het daarop volgende overleg met de Tweede Kamer³, kwam het beeld naar voren dat de Fido-regelgeving effectief is, breed door het veld⁴ wordt gedragen en tot verbeteringen van de financieringsfunctie van de decentrale overheden heeft geleid. De financieringsfunctie omvat alle handelingen met betrekking tot financiële waarden, zoals lenen, beleggen, betalen, afdekken van risico's en verlenen van garanties. Een aantal punten behoeft echter aanpassing. Daarin voorziet dit voorstel van wet, dat mede namens de minister van Financiën en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat wordt ingediend.

Voor het sociaal krediet wordt in deze wet geen nadere regeling getroffen. Door het geheel aan reeds bestaande en nieuwe regels, voorschriften en afspraken is nadere regelgeving niet noodzakelijk. Dit omdat sinds de inwerkingtreding van de Wet fido in 2001 geldt dat openbare lichamen als bedoeld in artikel 1 (dus onder meer de gemeenten en gemeenschappelijke regelingen) alleen leningen etc. aangaan ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak. Daaraan zijn ook gehouden de door de gemeentebesturen en de bij gemeenschappelijke regeling opgerichte kredietbanken (gemeentelijke kredietbanken: GKB's). In het verplichte bankreglement van deze kredietbanken als geregeld in de Wet op het financieel toezicht⁵, worden de nadere voorschriften over de afbakening van het sociaal krediet opgenomen zoals die in eerdere bestuurlijk overleggen zijn overeengekomen en in een eerder overleg met de Tweede Kamer zijn bevestigd⁶. Dit zijn bijvoorbeeld de inkomensvoorwaarden van diegenen die een beroep kunnen doen op de GKB. Het toezicht door de provincie op de naleving van het reglement is eveneens in genoemde wet geregeld.

2. Inhoud van het voorstel

2.1 De verantwoordelijkheid voor de Wet fido

De Wet fido kent ten eerste een bedrijfseconomische doelstelling. Centraal daarbij staat de gezonde financiering van de openbare lichamen. De decentrale overheden kennen sinds lang een goede kredietwaardigheid en een goede positie op de financiële markten. De Wet fido ondersteunt de decentrale overheden met normen voor risicobeheersing bij het aantrekken van financiering (lenen) en bij het uitzetten van middelen (beleggen). De verantwoordelijkheid voor de inrichting van de bedrijfseconomische financieringsfunctie van de decentrale overheden berust bij de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Naast de hierboven genoemde bedrijfseconomische doelstelling heeft de Wet fido ook een budgettaire doelstelling. De budgettaire doelstelling houdt in dat de minister van Financiën bij een dreigende overschrijding van de grenswaarde van het zogenoemde EMU-saldo, het EMU-saldo van de decentrale overheden kan beheersen door maatregelen te nemen in het kader van artikel 7 van de Wet fido¹. In het wetsvoorstel wordt aan dit artikel toegevoegd dat de minister van Financiën bij wijze van ultimatum remedium het aandeel van de decentrale overheden of overheidslagen in een eventuele Europese EMU-boete kan vaststellen, na regulier bestuurlijk overleg. Dit bestuurlijk overleg van de beheerders van het gemeentefonds en het provinciefonds met de (vertegenwoordigers van de) decentrale overheden vindt twee keer per jaar plaats. In het bestuurlijk overleg zullen eerst beheersingsmaatregelen worden afgesproken, zoals fasering van investeringen met een mitigerende invloed op de EMU-saldi. Uiteindelijk kan in het bestuurlijk overleg ook worden overwogen, hoe om te gaan een eventuele Europese boete voor de decentrale overheden.

Daarvoor kunnen de volgende maatregelen worden overwogen:

- een andere fasering van bepaalde investeringen, op basis van IV3-realisatiecijfers (IV3: informatie aan derden) als bedoeld in de artikelen 71 tot en met 74 van het Besluit begroting en verantwoording;
- het buiten haken plaatsen van de meest noodzakelijke investeringen, zoals dijkversterkingen;
- een zekere ruimte onder de grens van overschrijding van de EMU-norm voor de decentrale overheden²;
- het naar evenredigheid meewegen van individuele overschrijdingen van decentrale overheden, op basis van IV3-realisatiecijfers;
- het meewegen van EMU-saldi van enkele opvolgende jaren;
- globale verrekening met de algemene uitkeringen of bijvoorbeeld naar inwonertal.

In geval van een onverhoopte overschrijding van het EMU-saldo gevolgd door een Europese boete kan worden bezien welke maatregelen het best kunnen worden ingezet. Op dit moment is overigens geen sprake van een (dreigende) overschrijding.

Omdat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de praktijk verantwoordelijk is voor het beleid en het toezicht op de naleving van de bedrijfseconomische doelstelling van de Wet fido zal de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het vervolg als eerste ondertekenaar van de Wet fido optreden.

2.2 De wijziging van enkele definities

De politieregio's niet langer openbare lichamen voor Wet fido

Onder openbare lichamen worden voor deze wet mede verstaan de politieregio's, bedoeld in artikel 21, eerste lid, van de Politiewet 1993

¹ Zie ook de toelichting op artikel 7 in de memorie van toelichting van de Wet fido (Tweede Kamerstukken 1999/2000, 26 906, nr. 3).

² Zo zat onder de grens van overschrijding van de EMU-norm van 0,5% BBP voor de decentrale overheden in 2003 een ruimte van ruim 0,1%, omdat de commissie Van Besouw, Sterks en Postma een aandeel van 0,3 à 0,4% BBP had geadviseerd, blijkens het meerge-noemde evaluatierapport.

(artikel 1, onderdeel a, onder 4°). Voorgesteld wordt om de politieregio's te schrappen uit de Wet fido. De reden hiervoor is dat de politieregio's inmiddels onder specifieke regelgeving vallen die de risico's beperkt van beleggen (uitzetten) én van financiering met vreemd vermogen. De politieregio's zijn in de eerste plaats sinds 2004 aangewezen om hun liquide middelen aan te houden (uit te zetten) bij de minister van Financiën.¹ In het kader van efficiënte bedrijfsvoering (waaronder vermogensbeheer), wordt in de tweede plaats op basis van het Besluit comptabele regelgeving regionale politiekorpsen (Stb 2006, 320), de omvang van het vreemd vermogen beperkt door een solvabiliteitsnorm, waarop de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toezicht houdt.

Renterisiconorm: Vaste schuld wordt begrotingstotaal

De renterisiconorm is nu gedefinieerd als het bedrag ter grootte van een percentage van het totaal van de vaste schuld van het openbare lichaam bij aanvang van het jaar.

Het voorstel is om in deze definitie de «vaste schuld» te schrappen en te vervangen door het «begrotingstotaal» als grondslag voor de renterisiconorm. Onder begrotingstotaal wordt verstaan het totaal van de lasten op de begroting. De renterisiconorm heeft als doel om het renterisico bij herfinanciering te beheersen. Het effect van de renterisiconorm op de financieringswijze is dat de herfinanciering van vaste leningen niet ineens plaatsvindt, maar over een periode van minimaal vijf jaar wordt gespreid. Door de norm in relatie tot de begroting te hanteren, kunnen openbare lichamen met een vaste schuld die lager is dan het begrotingstotaal de spreidingsduur van de financiering verkorten. Als de vaste schuld groter is dan het begrotingstotaal zal de spreidingsduur juist toenemen. Voor de meeste gemeenten is dit naar verwachting geen probleem. Het beeld is namelijk dat gemeenten met relatief grote vaste schulden al gekozen hadden voor een langere spreidingsduur van de vaste financiering.

2.3 Einde aan de hypotheekverstrekking aan «eigen» personeel

Een aantal decentrale overheden heeft bij wijze van secundaire arbeidsvoorwaarde tegen gunstige voorwaarden aan het personeel en politieke ambtsdragers hypothecaire leningen afgesloten voor het bekostigen van de eigen woning. Bij invoering van de Wet fido in 2001 is dit punt ook al beschouwd. Destijds was de conclusie dat deze vorm van hypotheekverstrekking – hoewel niet onrechtmatig – onwenselijk is. Immers, er wordt met publieke middelen risico gelopen, terwijl er geen publiek doel mee wordt gediend. Verder wordt er in feite oneigenlijk gebruik gemaakt van de positie van de gemeenten op de kapitaalmarkt. In een circulaire van december 2002² heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een dringend beroep gedaan op de gemeenten en provincies om zelf deze hypotheekverstrekking af te bouwen. Dit heeft niet geleid tot een algehele beëindiging. Daarom wordt nu voorgesteld om in artikel 2 van de Wet fido een uitdrukkelijk verbod op te nemen om hypothecaire leningen te verstrekken aan personeel, met inbegrip van politieke ambtsdragers van openbare lichamen. Dit verbod geldt voor nieuwe hypotheekleningen, bestaande leningen kunnen blijven aflopen zoals overeengekomen. Dit verbod strekt zich ook uit tot het geven van een garantie door openbare lichamen op verstrekking van hypothecaire leningen door een andere instelling.

2.4 De kasgeldlimiet variabel voor gemeenschappelijke regelingen

De kasgeldlimiet begrenst de omvang van de korte financiering (korter dan een jaar) tot een percentage van het begrotingstotaal. Voor gemeenten en voor gemeenschappelijke regelingen is dit 8,5%. Het smalle takenpakket van een gemeenschappelijke regeling kan tot gevolg hebben

¹ Aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie (Stb. 2004, 427).

² Decemercirculaire 2002, Gemeentefonds, pagina's 6–7, decemercirculaire 2002, Provinciefonds, pagina's 6–7.

dat de vastgestelde kasgeldlimiet, die gelijk is aan die voor gemeenten, te beperkend is. Dit geldt bijvoorbeeld voor kredietbanken die op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn opgericht. De kredietbanken trekken relatief veel korte financiering aan voor het te verschaffen krediet. Ook voor gemeenschappelijke regelingen in de sfeer van grondexploitatie en van havenbedrijven is deze problematiek inmiddels geconstateerd. In artikel 3 wordt de mogelijkheid opgenomen dat de toezichthouder van de gemeenschappelijke regeling na overleg met het bestuur van de gemeenschappelijke regeling een afwijkend percentage voor de kasgeldlimiet voor een gemeenschappelijke regeling vaststelt.

2.5 Het toezicht op de kasgeldlimiet

Er is nu specifiek toezicht op de kasgeldlimiet door de toezichthouder die ook het begrotingstoezicht uitoefent (het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties houdt vooral toezicht op de provincies; de provincies houden vooral toezicht op de gemeenten). De regering is van mening dat deze vorm van specifiek toezicht op de kasgeldlimiet een te zwaar instrument is, zeker vergeleken met de risico's van bijvoorbeeld het grondbeleid, waarop géén specifiek toezicht is. Verder heeft de dualisering de positie van de provinciale staten en de gemeenteraad bij de horizontale controle versterkt. Naleving van de kasgeldlimiet is sinds 2002 onderworpen aan de rechtmatigheidscontroles door de accountant.

Het toezicht op de kasgeldlimiet zal voortaan in het kader van het reguliere begrotingstoezicht plaatsvinden, zoals dat nu ook al voor de renterisiconorm geldt. Artikel 4 wordt daartoe gewijzigd. De informatie over de kasgeldlimiet wordt opgenomen in de financieringsparagraaf bij de begroting en het jaarverslag. Het regulier toezenden van de kwartaalrapportages over de kasgeldlimiet aan de toezichthouder kan daarmee vervallen. De kwartaalrapportages blijven echter van belang voor de signalering van overschrijdingen. Als in drie achtereenvolgende kwartaalrapportages de kasgeldlimiet wordt overschreden wordt de toezichthouder daarvan op de hoogte gesteld. Daarbij geeft het desbetreffende openbaar lichaam in een plan aan hoe men aan de kasgeldlimiet denkt te zullen gaan voldoen. De toezichthouder kan, indien hij het plan ontoereikend acht, net als nu, bepalen dat zijn toestemming is vereist voor het aangaan van nieuwe korte leningen. De mogelijkheden voor het verlenen van ontheffingen of voor het geven van aanwijzingen blijven ongewijzigd.

2.6 De administratieve organisatie van de financieringsfunctie

In het kader van de dualisering van het decentrale bestuur geeft de verordening op basis van artikel 212 Gemeentewet aan de raad de bevoegdheid om globale kaders te stellen over het beheer van de financiële functie. Deze bevoegdheid wordt echter beperkt in artikel 160 van de Gemeentewet, waarin het beheer van de administratieve organisatie van de gemeente als een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders wordt gedefinieerd. Het voorstel is daarom om de administratieve organisatie te schrappen uit de voorschriften voor een dergelijke verordening, die door de raad wordt vastgesteld. Daartoe wordt de desbetreffende passage uit artikel 212 geschrapt. De gelijklopende passage in artikel 216 van de Provinciewet wordt eveneens geschrapt.

2.7 De adviezen van het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW)¹

¹ Advies van het IPO dd 11 september 2007; Advies VNG dd 15 oktober 2007; Advies van de UvW dd 28 september 2007; ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het IPO staat in het advies van 11 september 2007 positief tegenover vrijwel alle voorgestelde wijzigingen, maar heeft wel kritiek op de boetedoorbelasting in het kader van de EMU-norm. Het IPO staat afwijzend tegenover het toevoegen van een derde lid aan artikel 7 van de Wet fido,

waarin de minister van Financiën de bevoegdheid krijgt om een eventuele boete van de Europese Commissie aan Nederland, wegens overschrijding van de EMU-norm van een tekort van 3% BBP (bruto binnenlands product), gedeeltelijk door te belasten naar de decentrale overheden voor hun aandeel in de overschrijding.

Het IPO is van mening dat de bestuurlijke afspraken uit 2004 over het EMU-saldo voldoende mogelijkheden bieden om het EMU-saldo te beheersen. Bovendien is de doorwerking van een eventuele Europese boete via de normeringssystematiek naar de algemene uitkeringen volgens het IPO een voldoende prikkel om het EMU-tekort te beheersen. Tot slot is het IPO van mening dat de macro-referentiewaarde bij eventuele boetedoorbelasting met € 200 miljoen zou moeten worden verhoogd, omdat de provincies in de periode 2008–2011, 4 x € 200 mln bijdragen voor rijksbeleid.

Zoals al is opgemerkt in paragraaf 2.1 van deze memorie van toelichting, moet de nieuwe bevoegdheid worden gezien als een ultimatum remedium, een laatste aangrijpingsmiddel. De minister van Financiën en ik gaan ervan uit dat er goede afspraken en prikkels zijn die zonnodig nog kunnen worden bijgesteld om het EMU-saldo te beheersen. De voornoemde provinciale bijdragen zullen worden meegewogen indien een boetedoorbelasting in de betrokken periode actueel wordt. Dat wordt vooralsnog bepaald niet voorzien. Zo wordt in de Najaarsnota 2007 met betrekking tot het EMU-saldo 2007 rekening gehouden met een tekort van 0,2% BBP (bij een limiet van – 3% BBP).

In paragraaf 2.1 van deze memorie is al toegelicht dat de maatregelen die zo nodig zullen worden ingezet bij boetedoorbelasting, zo goed mogelijk moeten passen bij de aard van een onverhoopte overschrijding van het EMU-saldo. Zo zullen provinciale investeringen voor rijksbeleid, gefinancierd uit de genoemde bedragen, die bijdragen aan een overschrijding van het EMU-saldo en aan een Europese boete, in beginsel niet meetellen voor het bepalen van het provinciale aandeel in die boete.

Overigens ben ik van mening dat een eventuele boetedoorbelasting er niet toe moet leiden dat gemeenten en provincies dubbel worden «gepakt»: via de eventuele boete en bovendien via een lagere «accresuitkering» uit de fondsen omdat de boete daarin zou kunnen doorwerken. Echter, bij het toepassen van de normeringsmethodiek, of bij de bestuurlijke weging van de uitkomsten, zal erop gelet worden dat de eventuele boete geen effecten zal hebben voor de accresuitkeringen. Deze uitkeringen zullen door een boete niet lager of hoger uitvallen.

Het IPO en de UvW pleiten allebei voor het opnemen in het kader van de nieuwe renterisiconorm van een definitie van het begrotingstotaal. Daartoe is in artikel 1 een nieuw onderdeel toegevoegd met die definitie.

Na het uitgebreide advies in het kader van de evaluatie, is nu de reactie van de VNG van 15 oktober 2007 van beperkter opzet. De VNG vindt de wijzigingen over het algemeen een verbetering, met name de nieuwe renterisiconorm, het terughoudender specifieke toezicht, en de bevoegdheid van het college met betrekking tot het beheer van de administratieve organisatie. Wel betreurt de VNG dat haar advies niet is overgenomen om het verstrekken van hypothecaire leningen aan het eigen personeel niet te verbieden. De redenen voor het verbod zijn opgenomen in de desbetreffende paragraaf en zijn samen te vatten als oneigenlijk gebruik van publieke middelen. Deze gedachte heeft inmiddels een breed landelijk politiek draagvlak. Dit laatste is geconstateerd in het debat met de Tweede Kamer op 7 september 2006 naar aanleiding van de al genoemde evaluatie van de Wet fido in 2006.

De UvW constateert in het advies van 28 september 2007 dat de inbreng van de zijde van de waterschappen tijdens de evaluatie heeft geleid tot

verbeterde aansluiting van de voorstellen bij de behoeften en mogelijkheden van de waterschappen. De UvW heeft verder op een aantal punten commentaar.

In de eerste plaats geven de voorstellen onvoldoende duidelijk aan dat geen informatie over de kasgeldlimiet in de begroting behoeft te worden opgenomen en dat de reguliere toezending van de kwartaalrapportages over de kasgeldlimiet aan de toezichthouder vervalt.

In artikel 4 wordt expliciet geregeld wanneer de verplichting *tot toezending* van kwartaalrapportages noodzakelijk is: als in drie achtereenvolgende kwartalen de kasgeldlimiet overschreden is. In de toelichting in par. 2.5 wordt helder uiteengezet dat daarmee de reguliere toezending aan de toezichthouder van de kwartaalrapportages komt te vervallen. De kwartaalrapportages worden echter wel opgesteld. Ze zijn bedoeld als verantwoording in de financieringsparagraaf bij het jaarverslag en tevens als één van de bouwstenen voor het opstellen of bijstellen van de beleidskaders met betrekking tot de renterisico's op de korte schuld in de begrotingsparagraaf.

In de tweede plaats is de UvW van mening dat de interne regels over de treasuryfunctie in de verordening ex artikel 108 Waterschapswet, evenals de voorgestelde wijzigingen voor gemeenten en provincies in artikel dient te vervallen. Dit punt heeft te maken met de dualisering van het decentrale bestuur van provincies en gemeenten, waarin op dit moment de dagelijkse besturen bevoegd zijn met betrekking tot de ambtelijke organisatie. Bij de waterschapping heeft zich op dit punt dezelfde ontwikkeling voorgedaan als bij gemeenten en provincies, zonder dat daaruit dezelfde conclusie is getrokken voor het aanpassen van de regelgeving.

In dit wetsvoorstel is daarom in Artikel IV opgenomen dat artikel 108 van de Waterschapswet, zoals dat komt te luiden na inwerkingtreding van de Wet modernisering waterschapsbestel, op vergelijkbare wijze wordt gewijzigd als de Gemeentewet en de Provinciewet.

3. De regelgeving op basis van de Wet fido

Het voornemen is, de Regeling uitzettingen en derivaten, parallel aan de wijziging in de Wet fido te wijzigen. De eis van de vergelijkbare kredietwaardigheid kan worden geschrapt. Deze is niet langer nodig nu alle banken aan deze eis voldoen, blijktend uit hun zogenoemde A-rating, De uitvoeringsregeling Financiering decentrale overheden zal worden geschoond voor de politieregio's, en verder zal een aantal aanpassingen worden gedaan voor de renterisiconorm.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdelen A en B

Voor de toelichting op de wijzigingen in artikel 1 wordt verwezen naar paragraaf 2.2 van de algemene toelichting.

C

Voor het de toelichting op de wijziging van artikel 2 wordt verwezen naar paragraaf 2.3 van de algemene toelichting.

D en E

Voor de toelichting op de wijziging van de artikelen 3 en 4 wordt verwezen naar de paragrafen 2.4 en 2.5 van de algemene toelichting.

F

Voor het de toelichting op de wijziging van artikel 7 wordt verwezen naar paragraaf 2.1 van de algemene toelichting.

Artikelen II, III en IV

De wijziging van de artikelen 212 van de Gemeentewet respectievelijk 216 van de Provinciewet, wordt toegelicht in paragraaf 2.6. De wijziging van artikel 108 van de Waterschapswet wordt toegelicht in paragraaf 2.7.

Artikel V

In dit overgangsartikel is bepaald dat het verbod om contracten over hypotheekgaranties voor personeel en politieke ambtsdragers af te sluiten niet geldt voor bestaande contracten. Deze kunnen doorlopen zoals overeengekomen.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten