

de Minister van Financiën
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
2	BGW99/88-M	1999055797	25 februari 1999
Inlichtingen bij		Doorkiesnummer	
W. van Zaalen		(070)3027224	
Onderwerp			
Actualisering Wet Filo			

Geachte heer Zalm,

1. Inleiding

Bij bovenvermelde brief van de Directeur Binnenlands Geldwezen van uw Ministerie is de Raad voor de financiële verhoudingen gevraagd te reageren op een notitie betreffende de voorgenomen actualisering van de Wet financiering lagere overheden (Wet Filo). De Raad is gaarne bereid u daarover te adviseren.

De notitie geeft in hoofdlijnen de voorgenomen actualisering weer, alsmede de globale uitwerking daarvan. Door het karakter van de notitie zal het commentaar ook een meer algemeen karakter hebben. De Raad verwacht dat hij in een later stadium door u in de gelegenheid wordt gesteld zijn standpunt over de definitieve uitwerking kenbaar te maken.

2. Samenvatting

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft kennis genomen van de inhoud van een notitie betreffende de actualisering van de Wet Filo. Hij kan zich verenigen met de gedachte dat in de nieuwe wet geen plaats is voor de monetaire functie, zoals die in de huidige wet is opgenomen. Ook is hij het eens met de gedachte dat de nieuwe wet een instrument moet bevatten waarmee het Rijk zijn verantwoordelijkheid voor de hoogte van het vorderingensaldo, zoals dat is geformuleerd in het Stabiliteitspact, gestalte kan geven. Hoewel de Raad van mening is dat de verantwoordelijkheid voor een gedegen financieringsgedrag in eerste instantie bij de onderscheiden overheden ligt, ziet hij argumenten om in de wet enige bepalingen op te nemen die beogen de kredietwaardigheid van zowel de individuele overheden, als van de collectiviteit van de overheden te garanderen.

Bij de nadere uitwerking van de gedachten in het wetsontwerp dienen naar de mening van de Raad de bepalingen aan de volgende criteria te worden getoetst:

1. de effectiviteit van de maatregel;

2. de aanwezigheid van garanties dat er sprake is van een evenwichtige behandeling van het Rijk enerzijds en de andere overheden anderzijds;
3. een zo gering mogelijke aantasting van de autonomie van de andere overheden;
4. het zo beperkt mogelijk houden van de administratieve lasten van de onderscheiden overheden.

De Raad zal gaarne in de gelegenheid worden gesteld over de nadere uitwerking te adviseren.

3.

Inhoud van de voorstellen

In de aan de Raad toegezonden notitie wordt gesteld dat de huidige Wet Filo om een aantal redenen niet meer in deze tijd past, omdat of de doelstellingen van de huidige wet niet meer actueel zijn, dan wel dat de doelstellingen vanwege de gewijzigde omstandigheden anders geformuleerd moeten worden.

In de eerste plaats is een van de belangrijkste pijlers van de huidige wet niet meer ter zake. Dat betreft de monetaire doelstelling van wet. Vroeger leidde het verstrekken van kortlopende leningen van de overheid door de banken tot geldschepping en het was voor het monetaire beleid van belang dat de geldhoeveelheid werd gecontroleerd. Door een definitiewijziging bestaat er geen onderscheid tussen leningen aan de overheid en die aan de particuliere sector en vallen de banken ook voor de leningen aan de overheid onder het reguliere toezicht en normen van de Nederlandsche Bank.

De tweede doelstelling van de huidige wet is het creëren van een instrument om, indien dat nodig is, het kapitaalmarktberoep van de lagere overheden te beperken. Artikel 7 bepaalt dat de Minister van Financiën, indien hij tekenen ontwaart die naar zijn oordeel wijzen op een verstoring of een dreigende verstoring van de evenwichtige bestedingen, een leningplafond kan instellen voor leningen met een looptijd langer dan twee jaar.

In de praktijk is sinds de aanpassing van de wet in 1987 artikel 7 nooit toegepast.

De grond voor het uitroepen van een dergelijk uitzonderingsregime heeft aan actualiteit verloren. Daarvoor in de plaats is een andere doelstelling wel actueel, namelijk de uitvoering van het Stabiliteitspact van de Europese Gemeenschap. Dit pact stelt de nationale overheid verantwoordelijk voor de hoogte van het vorderingentekort van de gehele overheid (de 3% norm). De consequentie daarvan is dat de nationale overheid een wettelijk instrumentarium moet hebben om invloed te kunnen uitoefenen op het vorderingensaldo van de andere overheden.

De derde doelstelling van de huidige wet is de lagere overheden te brengen tot een gezond financieringsgedrag (de bedrijfseconomische functie). Deze functie is ondermeer onder de huidige wet uitgewerkt door middel van regels betreffende de maximale kortlopende schuld (kasgeldlimiet) en vormvereisten betreffende langlopende leningen, bijvoorbeeld leningen alleen in guldens. Deze laatste regels worden door de lagere overheden steeds meer als knellend gezien en niet meer passend bij de huidige situatie op de kapitaalmarkt.

In de notitie wordt de richting aangegeven waarlangs de bedrijfseconomische functie kan worden uitgewerkt. Het betreft de volgende punten:

a. beperking van de kortgeld financiering (handhaven kasgeldlimiet)

Ten opzichte van de huidige kasgeldlimiet wordt gedacht aan enige verruiming door uit te gaan van een driemaands gemiddelde in plaats van een maand.

b. het invoeren van een renterisiconorm

De grens tussen vaste leningen en andere leningen ligt thans bij 10 jaar. Het ligt in de bedoeling om die te verlagen naar 2 jaar. Teneinde ervoor te zorgen dat de andere overheden geen onaanvaardbaar risico gaan lopen voor sterke opwaartse rentefluctuaties zullen zij moeten voldoen aan een nog nader te bepalen renterisiconorm. De overheden zijn verplicht om de expiratedata van de uitstaande leningen zodanig vast te stellen dat de herfinanciering in een jaar niet meer dan een bepaald percentage van het totaal van de uitstaande schuld zal bedragen. De andere overheden kunnen dan binnen die norm zelf de ideale mix van looptijden bepalen.

c. regels over beleggingen

Op dit moment bestaan er geen regels omtrent het beleggingsgedrag van de andere overheden. Dit gebrek werd actueel toen enige instanties door het opereren op de derivatenmarkt grote risico's hadden genomen die tot verlies leden. Er waren toen geen wettelijke instrumenten om tegen dat beleggingsgedrag op te treden. Er is toen een circulaire naar de andere overheden gezonden met waarschuwingen.

Uit de notitie blijkt dat het in het voornemen ligt een bepaling in de nieuwe Wet Filo op te nemen die verbiedt dat andere overheden met een winstoogmerk op de kapitaalmarkt posities innemen. Wel is het toegestaan risico's die uit de uitvoering van overheidstaken voortvloeien te beperken. Het oordeel daarover wordt aan de besturen van de desbetreffende overheden overgelaten.

d. transparante verslaglegging

Een grotere flexibiliteit vraagt om een transparante verslaglegging. Reeds nu zijn gemeenten en provincies op grond van de Comptabiliteitsvoorschriften verplicht in de risicoparagraaf aandacht te besteden aan de renterisico's en dergelijke. De notitie pleit voor een nadere aanscherping van die bepaling, onder andere door het verplicht stellen van een treasurystatuut en van een treasuryverslag.

e. toezicht, vergunningverlening en gegevensverstrekking

Hier worden geen ingrijpende voorstellen gedaan. Het bedrijfseconomisch toezicht blijft voor de provincies bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor de gemeenten bij de provincies.

4. Commentaar

De Raad kan de conclusie van de notitie, dat de huidige Wet Filo niet kan worden gehandhaafd, volledig onderschrijven. De monetaire functie kan geschrapt worden. Het thans bestaande conjuncturele instrument dient te worden omgevormd in een instrument dat inhoud geeft aan de verantwoordelijkheid van het Rijk, in casu de Minister van Financiën, voor de hoogte van het vorderingensaldo in het kader van de EMU.

De notitie geeft nog geen duidelijkheid over hoe die verantwoordelijkheid vorm wordt gegeven.

De Raad is van mening dat de nadere uitwerking aan de hand van volgende criteria dient te worden beoordeeld:

- a. de effectiviteit van de maatregel, of wel of de voorgenomen maatregel voldoende bijdraagt aan het bereiken van het doel;
- b. de aanwezigheid van garanties dat bij het nemen van maatregelen om het vorderingen saldo binnen de grenzen te houden er een zekere evenwichtige verdeling van de lasten over diverse overheidslagen zal plaatsvinden;
- c. het zomin mogelijk beperken van de autonome bevoegdheden van provincies, gemeenten, waterschappen en politieregio's;
- d. de efficiency van de maatregel, in concreto het zo beperkt mogelijk houden van de administratieve lasten en procedures.

De Raad erkent dat er een zekere spanning zit tussen deze criteria. Zo is het mogelijk dat ten behoeve van de effectiviteit behoefte bestaat aan zeer strakke of fijnmazige bepalingen, maar die kunnen de vrijheid van handelen van de andere overheden sterk beperken. Eveneens kunnen dergelijke bepalingen ertoe leiden dat zeer veel energie moet worden gestopt in de controle op de naleving van de bepalingen.

Vanwege het ontbreken van een concreet voorstel is het voor de Raad op dit moment niet mogelijk een oordeel uit te spreken over de vraag hoe evenwichtig de bepalingen zullen zijn. De Raad vertrouwt erop dat hij aan de hand van de nadere uitwerking in de gelegenheid wordt gesteld daarover nog een oordeel kan geven.

Wat de bedrijfseconomische functie betreft merkt de Raad op dat iedere overheid de plicht heeft doelgericht en zorgvuldig met de aan haar beschikbaar gestelde middelen om te gaan. Dat zo zijnde kan de vraag worden gesteld of dat door middel van wetgeving expliciet en tot in details moet worden geregeld, of dat het kan worden overgelaten aan die overheden zelf. Het laatste sluit aan bij het huidige beleid, waarbij de andere overheden steeds meer verantwoordelijkheden krijgen toebedeeld, waarbij zij ook de financiële verantwoordelijkheid dragen. De Raad wijst in dit verband op de decentralisatie van voorzieningen zoals de huisvesting onderwijs en de WVG, terwijl bij het Rijk ook de wens bestaat om de financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bijstand meer bij de gemeenten te leggen. Het doet dan ook enigszins tegenstrijdig aan om bij renterisico's te gaan twifelen of de andere overheden niet bij machte zijn hun eigen verantwoordelijkheid te dragen. Zo geredeneerd past een nadere regelgeving niet goed in de tijdgeest.

De Raad ziet evenwel aanleiding om in de wet toch bepalingen op te nemen die enige regels stellen aan de wijze waarop de andere overheden op de kapitaalmarkt dienen te opereren. De Raad denkt daarbij in de eerste plaats aan de positie van de collectiviteit van de andere overheden op de kapitaalmarkt. Het rentetarief is namelijk mede afhankelijk van de mogelijke risico's die de geldgever denkt te lopen. Het gaat daarbij niet alleen om de terugbetaling van de schuld (solvabiliteit), maar ook om de tijdige betaling van de rente en aflossing (liquiditeit). De Nederlandse overheden betalen ten opzichte van provincies en gemeenten in de rest van Europa en daarbuiten relatief weinig rente. Dat komt, zo wordt regelmatig uit de hoek van de geldgevers gemeld, dat door het geheel van regelgeving en bestuurlijke omgangsvormen in Nederland nauwelijks of geen sprake is van enig risico. Om dat voordeel te behouden is het gewenst de regelgeving op peil te houden. Het gaat hier om dezelfde soort discussie als bij de eventuele afschaffing van artikel 12. Niet is bewezen dat bij afschaffing de risico's daadwerkelijk zullen toenemen, maar naar de mening van de Raad moet voorkomen worden dat door afschaffing of sterke vermindering van de regelgeving teveel onzekerheden bij de geldgevers gaan ontstaan, waardoor de gunstige positie van provincies, gemeenten, waterschappen en politieregio's op de kapitaalmarkt in gevaar zou kunnen komen.

De tweede overweging die de Raad ertoe brengt u te adviseren enige regels over het financieringsgedrag in de wet op te nemen heeft betrekking op de collectiviteit van de gemeenten. Hoewel het nog niet is voorgekomen, mag niet worden uitgesloten dat door onverantwoord gedrag een gemeente een beroep op artikel 12 moet doen. en vanwege de ernst van de situatie het onontkoombaar is dat het verzoek dient te worden gehonoreerd. Teneinde dergelijke situaties te voorkomen is het gewenst preventieve maatregelen te treffen in de vorm van bijzondere regelgeving.

Op grond van het voorgaande is de Raad van mening dat ook de bedrijfseconomische functie in de wet moet worden verankerd. Hij merkt daarbij op dat andere overheden, indien zij de zogenoemde treasuryfunctie serieus nemen, enige regelgeving niet direct als een belemmering bij de beleidsbepaling en beleidsuitvoering zullen ervaren, maar eerder als een leidraad. Het uiteindelijke oordeel van de Raad zal afhangen van de nadere uitwerking. Ook hier dienen de bepalingen getoetst te worden op effectiviteit, gelijkwaardige behandeling van het Rijk en de andere overheden, de autonomie en de efficiency.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

, voorzitter

, secretaris