

De minister van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
De heer J.W. Remkes  
De minister van Financiën  
De heer drs. G. Zalm

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	2005-303714	Rfv2006050616	26 januari 2006
Inlichtingen bij	Dossier/volgnummer	Doorkiesnummer	
Drs. H.Tanja	55811B-017	070-4267234	
Onderwerp			
Advies Evaluatie Wet fido			

Geachte heer Remkes,

## **1. Inleiding**

Mede namens de minister van Financiën hebt u de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) uitgenodigd om over de inhoud van de concept rapportage over de evaluatie van de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) te adviseren. De Raad voldoet graag aan uw verzoek.

Eerst gaat de Raad in op de rapportage in meer algemene zin. Daarna becommentarieert de Raad de in de rapportage opgenomen beleidsvoornemens, voorzover daar aanleiding voor is.

### *Samenvatting*

*De Raad onderschrijft het oordeel in de rapportage dat de kwaliteit van de treasury functie in de afgelopen jaren is verbeterd. Op grond van de beschikbare (enquête)gegevens meent de Raad dat er (verdere) verbeteringen bij met name kleinere gemeenten mogelijk zijn en dat het in het primaire belang van de gemeenten zelf is als zij voortvarend in de gesignaleerde tekortkomingen voorzien. Het centrale uitgangspunt van de Wet fido, risicobeheersing, vormt de basis voor deze verbeteringen. Risicobeheersing vereist risico afweging en bestuurlijke besluitvorming op het lokale niveau. Bij het bepalen welke verbeteringen mogelijk zijn zal op lokaal niveau ook de afweging moeten worden gemaakt of de omvang van de gemeente zich wel leent voor bepaalde onderwerpen van beleid zoals een volledig zelfstandige treasury.*

*Wat het voorgestelde verbod op hypotheekverstrekking betreft, merkt de Raad op dat het uitgangspunt van de Wet fido - risicobeheersing - als norm centraal moet staan en niet de wijze waarop de norm moet worden gerealiseerd. De uitwerking van de norm behoort aan de decentrale overheden te worden overgelaten en dat impliceert terughoudendheid van het Rijk. Tevens verhoudt een eventueel verbod op hypotheekverstrekking zich als*

*(detail)uitwerking niet met de 'scope' van de Wet fido. Tegen deze achtergrond is de Raad van oordeel dat verboden op dit terrein niet passen.*

*Gemeenten hebben een sluitende begroting en de regels schrijven voor dat investeringen via de kapitaaldienst moeten worden gefinancierd. Mede om die reden heeft de Raad in eerdere adviezen aangegeven dat de decentrale overheden bij een dreigende overschrijding van de EMU-norm niet onevenredig zwaar mogen worden getroffen. De Raad is van oordeel dat het huidige systeem impliceert dat het Rijk rekening moet houden met het, ten opzichte van het Rijk, beperkte kapitaalbeslag van decentrale overheden. Collectieve afspraken die alle gemeenten gezamenlijk binden aan een bepaald beslag zijn, naar het oordeel van de Raad, niet of moeizaam te effectueren. Boetes of verhaal van boetes zijn dan ook niet aan de orde. Het is effectiever dat het Rijk in voorkomende gevallen afspraken maakt met afzonderlijke gemeenten die een substantieel beslag op die ruimte (kunnen) leggen. Daarnaast beveelt de Raad aan om in Europees verband de definities voor het kapitaalbeslag dat meetelt in de EMU-norm te heroverwegen.*

*De Raad acht een eventuele wijziging van regels op het gebied van de financieringsfunctie ongewenst en beveelt een nadere verduidelijking van de betreffende tekstpassage in het verslag aan.*

## 2.

### **Algemeen**

De Wet fido is op 1 januari 2001 in werking getreden. De Wet fido kent een bedrijfseconomische- en een macro-economische doelstelling. Belangrijk uitgangspunt voor beide doelstellingen is risicobeheersing. De wet geeft normen voor zowel het aantrekken als het uitzetten van financiële middelen door openbare lichamen. De macro-economische doelstelling is vertaald naar een stabiliteitsdoelstelling en toegesneden op het kapitaalmarktbeslag van deze lichamen in het licht van het nationale EMU-saldo.

De evaluatie van de Wet fido vloeit voort uit artikel 9 van deze wet waarin bepaald is dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding verslag zal worden gedaan over de doelmatigheid en de effecten van de wet in de praktijk. De Wet fido is verleden jaar geëvalueerd onder verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK en het ministerie van Financiën.

De evaluatie is in belangrijke mate gebaseerd op de uitkomsten van een benchmark-onderzoek<sup>1</sup> dat BNG Consultancy Services (BCS) in 2004 heeft verricht naar de treasuryfunctie van gemeenten, als vervolg op een eerder onderzoek verricht in 1999<sup>2</sup>. BCS heeft onderzocht in hoeverre de treasuryfunctie verbeterd is en welke rol de Wet fido hierin heeft gespeeld. BCS concludeert dat de Wet fido een positieve bijdrage heeft geleverd aan de treasury bij gemeenten. Deze conclusie is in het algemene evaluatieverslag overgenomen. Er wordt gesteld dat de Wet fido over het algemeen de beoogde uitwerking

<sup>1</sup> *Treasury Benchmark* voor Nederlandse gemeenten 2004, BNG Consultancy Services.

<sup>2</sup> *Treasury Benchmark* voor Nederlandse gemeenten 1999, BNG Consultancy Services.

heeft en op een behoorlijk draagvlak mag rekenen. Wel worden er enkele wijzigingen voorgesteld. De wijzigingen betreffen verzwarende van de (formele) eisen voor prudent uitzetten van financiële middelen, verandering van de rente risiconorm, een verbod op verstrekking van (hypothecaire) leningen aan gemeentelijk- en provinciaal personeel, proportioneler toezicht en het opleggen van sancties bij het niet-naleven van bestuurlijke afspraken over het aandeel van decentrale overheden in de nationale EMU-norm.

Over het algemeen is de toonzetting in het verslag over de evaluatie positief. De uitkomsten van het benchmark-onderzoek 2004 laten echter, naar het oordeel van de Raad, een nadere nuancering toe. Zowel op de gebieden van de administratieve organisatie als het rendementsbeheer komen in de praktijk nog onvolkomenheden voor. Zo blijkt bijvoorbeeld slechts 20% van de gemeenten over procedure beschrijvingen voor alle treasury activiteiten te beschikken. Van de kleine gemeenten kent 20% geen functiescheiding tussen uitvoering en controle en aan 60% van de treasury functionarissen worden geen limieten gesteld bij de uitoefening van hun functie. Voorzover er wel sprake is van limieten worden tegenpartijen in de helft van de gevallen daarover geïnformeerd. Bijna 20% van de gemeenten is niet bekend met de regels op het gebied van valuterings en meer dan 30% van de kleinere gemeenten geeft aan dat zij een overwegend overliquide financiële positie hebben.

De Raad onderschrijft het oordeel in de rapportage dat de kwaliteit van de treasury functie in de afgelopen jaren verbeterd is. Desondanks is de Raad van oordeel dat het in het primaire belang van de gemeenten zelf is als zij voortvarend in de gesignaleerde tekortkomingen voorzien. Het komt neer op implementatie en de Wet fido vormt daarvoor het aangrijpingspunt. Daarnaast hebben gemeenten in het kader van de dualisering de beschikking gekregen over voldoende instrumenten die behulpzaam kunnen zijn bij de verbetering van het beheer (beheersverordeningen, lokale rekenkamer e.d.). Deze instrumenten en het brede draagvlak van de Wet fido geven de Raad het vertrouwen dat verdere verbeteringen in de toekomst te verwachten zijn.

Wat betreft de implementatie benadrukt de Raad dat risicobeheersing het centrale uitgangspunt van de Wet fido is. De wetgever dient daarom afstand te bewaren ten opzichte van de vraag hoe die beheersing in de praktijk moet worden bereikt. Uit de evaluatie blijkt bijvoorbeeld dat het lastig is om functiescheidingen tussen uitvoering en controle bij kleine organisaties te realiseren. Daarvoor is vaak enige 'massa' noodzakelijk. Voorzover er wel een functiescheiding bestaat, is het de vraag of die functiescheiding wel voldoende effectief is. Om te voorkomen dat er gekunstelde, minder effectieve functiescheidingen in de organisatie worden aangebracht, behoren de mogelijke, financiële risico's op lokaal niveau in beeld te worden gebracht. Bestuurlijk moet vervolgens worden afgewogen of die risico's voor de organisatie aanvaardbaar zijn. De uitkomst van die afweging zou kunnen zijn dat er een extra functie gecreëerd wordt om de gewenste functiescheiding te effectueren. Het is echter ook mogelijk dat er lokaal gekozen wordt voor een 'scherpere' mandaatregeling en limitering ter compensatie van het gebrek aan

functiescheidingen in materiële zin. Met die instrumenten kunnen ook de financiële risico's van de gemeente (verder) beperkt worden. Tevens is het mogelijk dat er lokaal wordt besloten om de treasury functie uit te besteden bijvoorbeeld naar een grotere gemeente. Deze opschaling heeft als bijkomend voordeel dat er meer mogelijkheden ontstaan voor het opbouwen van expertise op het gebied van treasury waardoor ook het beheer van de geldstromen en het saldo- en liquiditeitenbeheer verder geprofessionaliseerd kunnen worden. Dat verbeterd beheer kan gemeenten belangrijke, financiële voordelen opleveren. Dat geldt met name voor het aantrekken en wegzetten van middelen op de geld- of kapitaalmarkt. Wat betreft het wegzetten van financiële middelen, benadrukt de Raad dat de aan te trekken financiële producten 'fido proof' (hoofdsomgarantie) dienen te zijn.

Waar het de Raad om gaat is dat het uitgangspunt van de Wet fido - risicobeheersing - risico afweging en bestuurlijke besluitvorming op het lokale niveau vereisen. Op grond van de beschikbare (enquête)gegevens meent de Raad dat er bij een aantal, meestal kleinere gemeenten (verdere) verbeteringen mogelijk zijn en dat het aanbeveling verdient om dat ook in het evaluatieverslag te signaleren. Bij het bepalen welke verbeteringen mogelijk zijn zal op lokaal niveau ook de afweging moeten worden gemaakt of de omvang van de gemeente zich wel leent voor bepaalde onderwerpen van beleid zoals een volledig zelfstandige treasury.

### **3. Beleidsvoornemens**

#### **3.1 Verbod op verstrekking van (hypothecaire) leningen**

Een aantal gemeenten (en een enkele provincie) biedt het eigen personeel, bij wijze van secundaire arbeidsvoorwaarde, de mogelijkheid om bij de gemeente (provincie) een hypotheek af te sluiten ter bekostiging van de eigen woning. In december 2002 is een beroep gedaan op de gemeenten en provincies om de hypotheekverstrekkingen af te bouwen<sup>3</sup>. Aangezien er nog steeds hypothecaire leningen worden verstrekt, wordt er thans een expliciet verbod voorgesteld. Dat verbod strekt zich ook uit tot het geven van garantie door de gemeente of provincie op een door een andere instelling te verschaffen hypotheek.

Risicobeheersing vormt het centrale uitgangspunt van de Wet fido. Naar het oordeel van de Raad behoort die norm centraal te staan en niet de wijze waarop de norm moet worden gerealiseerd. Dat uitgangspunt houdt in dat het aan het aan de decentrale overheden moet worden overgelaten hoe de risicobeheersing in de eigen organisatie geëffectueerd wordt. Dit impliceert terughoudendheid van het Rijk bij het invullen van die normen. Tevens verhoudt een eventueel verbod op hypotheekverstrekking zich als (detail)uitwerking niet met de 'scope' van de Wet fido. Tegen deze achtergrond is de Raad van oordeel dat verboden op dit terrein niet passen.

---

<sup>3</sup> Decemercirculaire gemeentefonds 2002, p. 6-7, Decemercirculaire provinciefonds 2002 p. 6-7.

### 3.2

#### **EMU-norm**

In het kader van de EMU is een vorderingstekort hoger dan 3% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) niet toegestaan. Op basis van de stabiliteitsdoelstelling in de Wet fido kan worden ingegrepen bij een dreigende overschrijding van de EMU-norm die door een ongewenste ontwikkeling van het EMU-saldo van de openbare lichamen wordt veroorzaakt.

Nadat het EMU-tekort door de tegenvallende economische groei in de eerste jaren van het millennium de aanvaardbare grens overschreed, zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt tussen Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen over de beheersing van het nationale EMU-saldo. In deze periode werd duidelijk dat de bijdrage van de decentrale overheden aan het EMU-saldo moeilijk te ramen en te beïnvloeden is. Bovendien kwam informatie van de decentrale overheden over hun bijdrage aan het EMU-saldo te laat ter beschikking. In het licht van deze ervaring wordt voorgesteld om in de Wet fido een bepaling op te nemen die de minister van Financiën de mogelijkheid geeft een sanctie op te leggen aan de veroorzakers van de overschrijding van de grenswaarde voor het nationale EMU-saldo. Hierbij kan gedacht worden aan een sanctie bij niet-naleving van bestuurlijke afspraken of een evenredige doorberekening van de boete die Nederland vanwege de overschrijding opgelegd kan krijgen door de Europese Unie.

In een eerder uitgebracht advies<sup>4</sup> heeft de Raad gesteld dat in de wet garanties moeten worden ingebouwd om te voorkomen dat bij dreigende overschrijding van de EMU-norm de openbare lichamen, mogelijk onevenredig zwaar zullen worden getroffen. Aangezien het beslag van gemeenten op de kapitaalmarkt in vergelijking met het Rijk zeer beperkt is zou het onjuist zijn, om bij een dreigende overschrijding, hun beperkte aandeel eenzijdig verder te beperken.

In een ander advies<sup>5</sup> van Rfv en Rob gezamenlijk is er op gewezen dat er naast het recht op bestuurlijke autonomie van gemeenten, het recht op financiële autonomie bestaat. Het recht om, binnen bepaalde grenzen, zelfstandig inkomsten te verwerven, uitgaven te doen en leningen aan te gaan. Met betrekking tot het EMU-saldo merkten de Raden op:

*‘De discussie over de gevolgen van het EMU-regime voor decentrale overheden heeft veeleer het karakter van een financieel-technische discussie gekregen, te weten de wijze waarop investeringen door decentrale overheden meetellen voor het EMU-saldo. Het gevolg is niettemin dat decentrale overheden door deze regelgeving beperkt dreigen te worden in hun investeringsmogelijkheden, terwijl deze vanuit de optiek van de zelfstandige positie van decentrale overheden volstrekt financieel verantwoord zijn. Het baten- en lastenstelsel als model voor de decentrale overheidsfinanciën is er juist mede voor bedoeld*

<sup>4</sup> Advies nieuwe Wet financiering lagere overheid, Rfv 1999.

<sup>5</sup> Autonomie of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie, Rfv, augustus 2005.

*de lasten van gedane investeringen ook door toekomstige generaties voorzieningengebruikers te laten dragen.'*

De Raad merkt op dat er voor het eerst sinds jaren (weer) sprake was van een beslag van de decentrale overheden op de ruimte, voorheen droegen de decentrale overheden vaak bij aan die ruimte.

Gemeenten hebben een sluitende begroting en de regels schrijven voor dat investeringen via de kapitaaldienst moeten worden gefinancierd. Een fluctuerende bijdrage aan het EMU saldo is inherent aan het (boekhoudkundige) systeem en valt gemeenten slechts in beperkte mate aan te rekenen. De Raad is van oordeel dat het huidige systeem impliceert dat het Rijk rekening moet houden met het, ten opzichte van het Rijk, beperkte kapitaalbeslag van de decentrale overheden. Collectieve afspraken die alle gemeenten gezamenlijk binden aan een bepaald beslag zijn, naar het oordeel van de Raad, niet of moeizaam te effectueren. Boetes of verhaal van boetes zijn dan ook niet aan de orde. Het is effectiever dat het Rijk in voorkomende gevallen afspraken maakt met afzonderlijke gemeenten die een substantieel beslag op die ruimte (kunnen) leggen. Daarnaast beveelt de Raad aan om in Europees verband de definities voor het kapitaalbeslag dat meetelt in de EMU-norm te heroverwegen.

#### 4.

##### **Overige beleidsvoornemens**

De nieuwe rente risiconorm is een duidelijke vereenvoudiging ten opzichte van de oude norm. De Raad steunt deze vereenvoudiging die bijdraagt aan het transparanter maken van het financieringsbeleid, hetgeen een belangrijk uitgangspunt van de Wet fido is.

In eerdere adviezen over de toenmalige Wet filo<sup>6</sup> heeft de Raad opgemerkt dat de stevige rol van het toezicht ('*een zekere centralistische ondertoon*') niet overeenkomt met de terughoudende rol die het toezicht op de financiën van gemeenten moet uitoefenen en ook enigszins strijdig is met de decentralisatie van bepaalde voorzieningen (onderwijshuisvesting, Wvg). De Raad verwelkomt derhalve de voorstellen om het toezicht meer te 'proportionaliseren' en zoveel mogelijk onderdeel te laten uitmaken van het reguliere begrotingstoezicht. Dit houdt vooral een beperking van de informatiestroom over de kasgeldlimiet in. Informatie over de rente risiconorm en de kasgeldlimiet wordt opgenomen in de financieringsparagraaf bij de begroting en het jaarverslag.

De Raad onderschrijft de wenselijkheid om de eisen voor het prudent uitzetten van middelen in formele zin te verzwaren. Dit voorkomt een hoop onduidelijkheid en discussie over de vraag wat onder een '*met de a-rating vergelijkbare kredietwaardigheid*' moet worden verstaan.

---

<sup>6</sup> Advies Actualisering Wet Filo, Rfv 1999.

Tot slot merkt de Raad op dat de tekstpassage in het verslag over ‘Regels voor de financieringsfunctie (financieringsstatuut)’ de indruk wekt dat de verplichting tot het opstellen van een financieringsstatuut weer in de organieke wetten zal worden opgenomen. De Raad acht een eventuele wijziging ongewenst en beveelt een nadere verduidelijking van deze tekstpassage aan.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter

Mr. G.A. van Nijendaal, plv. secretaris