

houder tamelijk eenvoudig vast te stellen of een overheidslichaam aan de wettelijke bepalingen voldeed. Regels en normen waren duidelijk. Het wetsvoorstel voorziet in een aantal normen waaraan de overheden in beginsel dienen te voldoen, maar waarvan, in overleg met de toezichthouder mits goed onderbouwd, kan worden afgeweken. De overheden krijgen een zekere mogelijkheid tot maatwerk. Van de toezichthouder mag worden verwacht dat zij op basis van inhoudelijke kennis van de omstandigheden waarin de individuele

overheden zich bevinden en inhoudelijke kennis van producten, risico's en eisen met betrekking tot een adequate organisatiestructuur tot een gefundeerde afweging komen ten aanzien van het financieel beleid en daarbij als constructieve sparring partner kunnen optreden. De kennis die daarvoor nodig is, is essentieel om te bewerkstelligen dat binnen de grotere flexibiliteit die de nieuwe regelgeving biedt, de kredietwaardigheid op het huidige voortreffelijke niveau wordt gehandhaafd.

WET FIDO VRAAGT OM EEN SOLIDE IMPLEMENTATIE

Een belangrijk element van het wetsvoorstel financiering decentrale overheden is de regelgeving rond treasury-activiteiten. Daarmee wordt de treasury-functie uit haar isolement gehaald en wordt recht gedaan aan de betekenis van de functie binnen het totale financiële beheer van een gemeente. Een aantal aspecten van het wetsvoorstel roept echter vragen op.

Het Wetsvoorstel financiering decentrale overheden (FIDO) betekent een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de bestaande Wet FILO. Het meest in het oog springend is wel de verruiming van het werkingsgebied. Naast de reeds bekende limitering van het volume van de korte schuld, bevat het wetsontwerp ook een normering van het renterisico in de portefeuille langlopende leningen. Nieuw is de wettelijke begrenzing van het oogmerk van treasury-activiteiten tot de publieke taakuitoefening en een wettelijke regeling voor het risicomijdend uitzetten van overtollige middelen.

Daarnaast bevat de ontwerpwet vergaande verplichtingen tot het transparant en inzichtelijk maken van het lokale treasury-beheer, zowel binnen de eigen organisatie als in de verhouding tot de provinciale toezichthouder.

Al deze elementen leiden er toe, dat de treasury-functie uit haar isolement wordt gehaald. FIDO plaatst treasury in een totaalkader. Binnen de eigen organisatie wordt de bestuurlijke betrokkenheid en beleidsmatige verantwoordelijkheid geactiveerd en worden de ambtelijke uitvoerenden verplicht tot het afleggen van een adequate verantwoordingsrapportage. Ook de relatie met de toezichthouder wordt geactiveerd, waarbij de op dit moment, veelal passieve, toezichthoudersrol wordt omgevormd tot die van een constructieve sparringpartner.

Hiermee wordt recht gedaan aan de betekenis van de treasury-functie binnen het totale financiële beheer van een gemeente en komt een eind aan de veelal geïsoleerde positie die het lokale treasury-beheer tot nu toe inneemt.

Deze positieve conclusies laten onverlet, dat een aantal aspecten van het wetsontwerp FIDO vraagtekens achterlaat.

JUISTE BALANS TUSSEN CENTRALE REGELGEVING EN LOKALE AUTONOMIE?

Waar de Wet FIDO uitgaat van een klassieke centrale regelgeving met een dwingend karakter, zet FIDO sterk in op de eigen lokale verantwoordelijkheid. Daarin passen geen dwingende voorschriften, maar wordt gekozen voor een globale normering, die weliswaar als richtsnoer voor het lokale handelen geldt, maar waarvan gemeente en toezichthouder in samenspraak kunnen afwijken. Voorbeelden van deze normering zijn de kasgeldlimiet, de renterisiconorm en de invulling van het begrip 'publieke taak'.

Het is een onbetwistbaar feit, dat deze ontwikkeling aansluit bij de wijze waarop de laatste jaren wordt gedacht over de verhouding centraal-deentraal in de bestuurlijke organisatie van ons land. Dat ik niettemin een spanning ervaar, houdt verband met een geheel nieuwe doelstelling die in de memorie van toelichting op het wetsontwerp FIDO wordt geïntroduceerd: 'De wet beoogt 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 wet en regelgevend kader te realiseren.'

Dit is naar mijn oordeel de meest fundamentele doelstelling, omdat het re-

aliseren hiervan van directe invloed zal zijn op de relatieve marktpositie van Nederlandse mede-overheden in vergelijking met die in andere EMU-landen. Anders gezegd, de kosten van onze funding worden rechtstreeks bepaald door de mate waarin we er in slagen het beeld dat Europese beleggers hebben van onze excellente kredietkwaliteit te handhaven. Deze beeldvorming wordt bepaald door twee factoren, de soliditeit van ons totale wettelijke kader en het aan het licht komen van 'affaires'. Met dat formele wettelijke kader zit het wel goed. Het gevaar schuilt derhalve in de uitwerking van treasury-affaires op het markt-sentiment. Van dit laatste hebben we deze zomer een voorbeeld meegemaakt. En hoewel de kredietwaardigheid van de provincie Zuid-Holland en alle andere mede-overheden in ons land nog even sterk is als voorheen, heeft de bankiersaffaire zijn nadelige uitwerking op onze collectieve marktpositie niet gemist.

Dit zo zijnde luidt de opdracht: 'Voorkom nieuwe bankiersaffaires.' Het is evident dat de realisering van deze doelstelling in de wet moet worden nagestreefd. Dat wil zeggen dat in de wettelijke regeling voldoende voorwaarden moeten liggen die het ontstaan van affaires kunnen voorkomen. Een analyse van alle treasury-affaires die wereldwijd zijn opgetreden (Volkswagen, Barings, Orange County, Zuid-Holland) laat zien, dat deze één gemeenschappelijk kenmerk hebben: een aansprekend financieel verlies door het verspelen van een hoofdsom.

Het gaat er derhalve om te voorkomen dat hoofdsommen worden verspeeld. In de financieringsstructuur van onze mede-overheden zit dit risico aan de u/g-zijde, bij het uitlenen van gelden. De regelgeving hierover ligt in de bepalingen inzake het prudent uitlenen, de definitie van publieke taak en, als sluitstuk, in de kwaliteit van het toezicht.

Het begrip prudent wordt in de wet niet operationeel gemaakt, maar zal in een ministeriële regeling nader worden uitgewerkt. Ter realisering van de wetsdoelstelling 'beschermen van de kredietwaardigheid' dient in deze uitwerking het risico van hoofdsomverlies te worden uitgesloten. Dit kan worden bereikt door bij elke uitlening een hoofdsomgarantie te eisen. Met zo'n eis worden risicovolle en speculatieve vormen van uitlening of beleg-

ging in vergaande mate onmogelijk gemaakt. Men mag uitsluitend nog speculeren met het positieve rendement op een uitzetting, maar nooit met de hoofdsom zelf. De hoofdsomgarantie past mijns inziens binnen de filosofie van Wet FIDO, omdat sprake is van een zo beperkt mogelijke inperking van de decentrale beleidsvrijheid omwille van een algemeen erkend collectief belang.

PRUDENT BEHEER BIJ BELEIDSMATIG GEÏNSPIREERDE UITLENINGEN

In het wetsvoorstel wordt *near banking* (het in- en doorlenen met het oogmerk winst te maken) weliswaar expliciet verboden, maar de begrenzing van het begrip 'publieke taak' wordt in eerste instantie aan de mede-overheden zelf overgelaten en in laatste instantie ter beoordeling van de toezichthouder gelaten. Deze oplossing laat derhalve een behoorlijke interpretatieruimte bestaan.

De vraag rijst, of deze open regeling afdoende is om ongewenst risicovol financieringsgedrag te voorkomen. Deze vraag speelt met name bij beleidsmatig geïnspireerde financieringen, bijvoorbeeld in de sfeer van de volkshuisvesting of in het kader van het economisch acquisitiebeleid bij de uitgifte van bedrijfsterreinen. Het komt nogal eens voor dat voor het realiseren van deze beleidsdoelstellingen het financieringsinstrument wordt ingezet. De gemeente verstrekt dan een lening aan een privaat bedrijf. Vanuit de treasury-doelstellingen zou een dergelijke lening vanwege het daaraan verbonden debiteurenrisico, nooit worden verstrekt. Hoewel deze beleidssectoren tot de publieke taak gerekend kunnen worden, is een financiering naar mijn oordeel alleen verantwoord indien deze voldoet aan de eisen van prudentie (zie hiervoor). Dit kan het geval zijn indien voldoende hypothecaire zekerheid kan worden verkregen of een garantie van een kredietwaardig moederbedrijf. Bij het ontbreken van voldoende externe zekerheden is het onverstandig zo'n lening te verstrekken, maar verdient een ander instrument, bijvoorbeeld een (rente)subsidie, de voorkeur. Daarmee wordt de beleidsdoelstelling gerealiseerd, terwijl het risico van hoofdsomverlies wordt voorkomen.

Het wetsvoorstel zou aan kracht winnen, indien ook bij beleidsmatige

uitleningen de voorwaarden van prudent beheer van toepassing zouden worden verklaard.

Een voorbeeld van beleidsmatig geïnspireerde financiering zijn gemeentelijke leningen aan woningbouwcorporaties. Vroeger was dit een vanzelfsprekende zaak. Echter, met de verzelfstandiging van de woningbouwverenigingen is de wettelijke rol van gemeenten ten opzichte van woningcorporaties vervallen. Dit geldt ook voor de financiering. Teneinde de financieringsmogelijkheden van corporaties in de nieuwe situatie veilig te stellen is het Waarborgfonds Sociale Woningbouw opgericht. Met de WSW-garantie (creditrating is triple A) kunnen corporaties onbeperkt en tegen zeer scherpe condities lenen. Niettemin komt het nog steeds voor dat gemeenten leningen verstrekken aan woningcorporaties. De vraag is welke publieke taak daarmee wordt gediend!

NIEUWE INVULLING VAN HET TOEZICHT

Onder de werking van de nieuwe wet wijzigt het karakter van het toezicht ingrijpend. Van de passief-formele rol op dit moment, wordt van de toezichthouder in de toekomst een actieve, meedenkende en inhoudelijk toetsende opstelling verwacht, waarbij de nadruk ligt op maatwerk en participatie. Kortom, de provincie als constructieve, meedenkende sparringpartner.

De nieuwe invulling van het toezicht vraagt nogal wat. Om deze rol goed te kunnen vervullen, dient de toezichthouder kennis op te bouwen en expertise te hebben over inhoudelijke aspecten van het treasury-beheer, zoals financieringsproducten en -instrumenten, kredietkwaliteit en -beoordeling, maar ook administratieve organisatie en rapportages. Daarnaast dienen de provincies standpunten in te nemen op die onderdelen die in de regelgeving niet sluitend worden gedefinieerd, zoals de begrippen prudent en publieke taak. Ten slotte krijgt de toezichthou-

der mogelijkheden om ontheffing te verlenen, zoals bij overschrijding van de kasgeldlimiet en van de renterisiconorm.

Het is absoluut geen verwijt als ik vaststel, dat de provincies op dit moment niet aan deze nieuwe eisen voldoen. Het is dan ook een grote uitdaging om voor het eind van het jaar de vereiste kennis en organisatie op provinciaal niveau op te bouwen. Een complicerende factor daarbij is, dat het toezicht in een aantal opzichten maatwerk zal moeten zijn. Zo is er een wezenlijk verschil in het treasury-beheer van kleinere, overzichtelijke gemeenten met een zeer beperkte treasury-organisatie en de grotere complexe gemeenten met een professionele treasury. Het zal veel flexibiliteit en onderscheidingsvermogen van de toezichthouders vragen om aan hun nieuwe rol invulling te geven.

Los van deze inhoudelijke opwaardering is er nog een zaak die aandacht vraagt. Dit betreft de coördinatie en afstemming tussen de verschillende

toezichthouders. Vanuit de gemeenten zal worden verwacht dat in vergelijkbare situaties ook vergelijkbaar zal worden gehandeld. Het is niet acceptabel dat in de ene provincie met een overschrijding van de renterisiconorm soepel wordt omgegaan, terwijl in een andere provincie de toezichthouder een strikte opstelling kiest.

Op dat moment zou de rechtsgeelijkheid in het geding kunnen komen. Ook hier ligt voor de provincies nog een ambitieuze uitdaging.

* * *

De uitwerking van de nieuwe Wet FIDO biedt een compleet en evenwichtig kader voor het treasury-beheer van decentrale overheden. Tezamen met de gemeentewet en de Financiële-verhoudingswet heeft Nederland daarmee een krachtige wettelijke basis voor een vooraanstaande positionering van gemeenten en andere mede-overhe-

den op de Europese financiële markten.

Voor een effectief functioneren van het stelsel dient nog een tweetal zaken te worden geïmplementeerd. Dat betreft allereerst de ministeriële uitwerking van het begrip prudent. De doelstelling van de wet om de kredietwaardigheid te bevorderen, vereist een maximale garantie tegen het ontstaan van imago-aantastende affaires. Dit kan worden bereikt door bij het uitleenen van gelden een hoofdsomgarantie als verplichting te stellen, zowel voor uitzettingen van overtollige middelen als voor het verstrekken van leningen vanuit beleidsmatige motieven.

Als sluitstuk van het geheel geldt een adequate invulling van de toezichtsrol. Daartoe dienen de provincies zowel hun kennisniveau te verhogen als de onderlinge coördinatie en afstemming te versterken.

Als we er in slagen ook deze laatste zaken goed in te vullen dan is er alle reden om de toekomst met vertrouwen tegemoet te zien.

EEN PRUDENT TREASURY-BELEID: EEN BESTUURLIJKE OPGAVE!

De treasury-functie bij decentrale overheden heeft de laatste jaren sterk aan betekenis gewonnen door ontwikkelingen op de (Europese) geld- en kapitaalmarkten, de introductie van nieuwe financieringsinstrumenten, de verzelfstandiging van diensten van de decentrale overheden en de voortschrijdende professionalisering die van de treasury in het algemeen wordt geëist. De treasury is een belangrijker aandachtsveld van het financieel beheer van decentrale overheden geworden en moet daardoor tevens meer bestuurlijke betekenis krijgen.

V.A.J. VAN OCKENBURG-LÉONARD LIC.
Hoofd BNG Consultancy Services¹

Is de nieuwe verantwoordelijkheid voor bestuurders van decentrale overheden een zware opgave? Als het goed is niet; de treasury was immers altijd al een financiële activiteit van grote importantie. De in de inleiding genoemde ontwikkelingen en het Wetsvoorstel financiering decentrale overheden² (Wet FIDO) bevestigen nogmaals het belang van een gedegen treasury-beleid en treasury-beheer. Wat wel nieuw is, zijn de kwalitatieve eisen die de Wet FIDO en de daarbij behorende regelingen expliciet stellen aan de treasury-functie van decentrale overheden. Deze eisen kunnen als volgt worden samengevat:

- Beheersing van risico's
- Prudent treasury-beleid
- Publieke taak
- Treasury-statuut
- Treasury-paragraaf

In het Wetsvoorstel FIDO worden de kaders aangegeven waarbinnen bestuurders van decentrale overheden hun treasury-activiteiten moeten (laten) uitvoeren. Het belangrijkste uitgangspunt van deze wet is het beheersen van risico's. Dit uitgangspunt is terug te vinden in onder meer een tweetal duidelijke randvoorwaarden waaraan het treasury-beleid moet voldoen.

¹ Het aangaan en verstrekken van leningen, alsmede het verlenen van garanties, zijn uitsluitend toegestaan voor uitoefening van de publieke taak.