

Rapportage “werkgroep uitzetten van middelen door decentrale overheden”

Opdracht:

In het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen van 22 oktober 2008 is afgesproken om een “Werkgroep uitzetten van gelden door medeoverheden” in het leven te roepen. Aanleiding hiervoor is het feit dat medeoverheden geld hebben uitgezet bij financiële instellingen die hun verplichtingen niet meer na kunnen komen¹. De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van BZK, Fin, IPO, VNG, UvW én de treasurers van Den Haag en Amsterdam. Deze werkgroep heeft zich gebogen over de vraag of de wet- en regelgeving met betrekking tot het uitzetten van middelen door decentrale overheden volstaat in tijden van onrust op de financiële markten. Hierbij is met name gekeken naar de Wet Financiering decentrale overheden (hierna: Wet Fido) en de Ministeriele regeling: “Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden” (hierna: Ruddo). Daarnaast zijn verschillende mogelijkheden met het instrument schatkistbankieren gezien.

Conclusies:

De werkgroep is tot de conclusie gekomen dat de Wet Fido nog steeds goed aansluit bij de zelfstandige bevoegdheden van de decentrale overheden, bij de wijze waarop decentrale overheden democratisch zijn gelegitimeerd en de manier waarop het interbestuurlijk toezicht is georganiseerd. Wetgeving, beleid en toezichtregime hebben jarenlang goed gefunctioneerd, maar zijn niet bestand geweest tegen de uitzonderlijke ontwikkelingen die zich de afgelopen weken op de financiële markten hebben voorgedaan. De werkgroep is van mening dat de problemen waarin enkele decentrale overheden nu zijn geraakt met name zijn veroorzaakt door deze uitzonderlijke ontwikkelingen en in veel mindere mate door tekortschietende regelgeving. De werkgroep acht desalniettemin enkele vaktechnische verbeteringen op Fido-aangelegenheden mogelijk, die dit soort risico's in de toekomst kunnen inperken. Daarnaast is de werkgroep van mening dat het schatkistbankieren voor verschillende overheden een aantrekkelijke optie kan worden. Niet in de vorm van een verplichting, maar als alternatief om risico's verder te beperken. Wel zou deze vorm van middelenbeheer aantrekkelijker moeten worden voor decentrale overheden, bijvoorbeeld door een gedifferentieerder aanbod, en zou meer bekendheid aan de mogelijkheden gegeven moeten worden. Tot slot verwacht de werkgroep dat een intensievere kennis-, informatie- en ervaringsuitwisseling tussen decentrale overheden tot een verdere professionalisering van de treasuryfunctie zal leiden. In deze rapportage onderbouwt de werkgroep zijn conclusies en worden voorstellen nader uitgewerkt.

De rapportage is als volgt opgebouwd:

- 1 Achtergrond Wet Fido**
- 2 Ontwikkelingen in de tijd**
- 3 Voorstellen voor de toekomst**

Algemene vooronderstelling:

Deze rapportage is geschreven vanuit de vooronderstelling van een bancaire systeem in het algemeen adequaat functioneert.

1. Achtergrond Wet Fido

Geschiedenis van de Wet Fido

Bij de overgang van de Wet Financiering lagere overheden (hierna: Wet Filo) naar de Wet Fido in 2001 werd de financieringsfunctie meer dan voorheen beschouwd als een onlosmakelijk onderdeel van de decentrale bestuurlijke organisatie. Bij de invoering van de Wet Fido werden de monetaire doelstelling en de conjuncturele doelstelling vervangen door alleen nog de EMU-stabiliteitsdoelstelling die voor de gehele overheid geldt, inclusief de decentrale overheden.

Meer horizontale verantwoordelijkheid en daarom ook meer horizontale transparantie.

¹ Landsbanki, Kaupthingbank en Lehman Brothers

Belangrijk uitgangspunt van het wetsvoorstel was destijds het bevorderen en transparant maken van een solide financieringsbeleid. Dit vond zijn weerslag in een toename van de noodzakelijke transparantie in de financiële verslaglegging door openbare lichamen. Hieraan werd invulling gegeven door de verplichting tot het opstellen van een financiële verordening (inclusief aspecten van treasury) en het opnemen van een financieringsparagraaf in de begroting en het jaarverslag.² Op deze wijze diende het decentrale bestuur meer inzicht te krijgen in de mogelijke risico's van uitzettingen en derivaten. De bepaling over de publieke taak ("Openbare lichamen gaan leningen aan, zetten middelen uit of verlenen garanties uitsluitend ten behoeve van de publieke taak"³) impliceert dat het de bedoeling van de wetgever was dat het decentrale bestuur af moest zien van oneigenlijke financiële activiteiten.

Aansluiting van - minder - verticaal toezicht bij het financiële toezicht

Voor het toezicht op de financiële functie werd aansluiting gezocht bij het reguliere financiële begrotingstoezicht.

Dit gold met name voor de renterisiconorm met betrekking tot de vaste schuld. De gegevens hierover zitten nog uitsluitend in de financieringsparagraaf in de begroting en het jaarverslag. Bij overschrijding van de leennormen voor de vlottende schuld, de zogenoemde 'kasgeldnorm' kan de toezichthouder voorafgaand toezicht instellen⁴.

Prudent

Belangrijk uitgangspunt voor het uitzetten van middelen en hanteren van derivaten was dat deze een prudent karakter diende te hebben en dus niet gericht op het genereren van inkomen door het lopen van overmatig risico⁵. In de Ruzdo werd dit uitgangspunt uitgewerkt door o.a. op te nemen dat de financiële instelling waar geld wordt uitgezet of een derivaat wordt afgesloten minimaal een A-rating moet hebben of entiteiten voor wier waardepapier een solvabiliteitsratio van 0% geldt (dit zijn in de praktijk alleen overheden).

2. Ontwikkelingen in de tijd

Wederopbouw

Tot enkele jaren geleden zijn decentrale overheden vooral investeerders en dus leners geweest. Vooral vlak na de oorlog hebben de decentrale overheden grote investeringen gedaan in de openbare ruimte en in gebouwen voor de wederopbouw. Naast het Rijk speelden gemeenten toen ook een rol in de financiering van de woningcorporaties. Na de bruteringswet gingen de woningcorporaties zelf de kapitaalmarkt op met WSW-borging. Treasury was in de wederopbouwperiode vooral lenen, en daarvoor is lang toestemming nodig geweest van het ministerie van Financiën om verstoringen op de financiële markten te voorkomen, de zogenoemde 'centrale financiering'. Op dit moment zijn de financiële markten in Nederland euro-markten. De invloed van Nederlandse publieke investeringen op de financiële markten zijn daardoor van veel kleinere proporties geworden.

Streven naar hogere rendementen

Vorig jaar is er veel kritiek geweest, o.m. vanuit het parlement, op de decentrale overheden omdat er op de door hen uitgezette middelen minder rendement werd behaald dan door b.v. de pensioenfondsen⁶. Dit kan aanleiding zijn geweest voor de decentrale overheden om scherper op dit rendement te letten.

Daarbij speelt een rol dat provincies ten behoeve van de nazorg van stortplaatsen veel geld moesten beleggen om t.z.t. de nazorgtaken te kunnen bekostigen. In de Ruzdo is voor de nazorgfondsen daarom een uitzondering opgenomen. Deze fondsen mogen namelijk als enige onderdeel van de decentrale overheden ook beleggen in aandelen.

² Zie artikel 212 Gemeentewet, 216 Provinciewet, artikel 108 Waterschapswet en artikel 9 besluit begroting en verantwoording en artikel 4.18 Waterschapsbesluit.

³ Artikel 2 lid 1 Wet Fido

⁴ Artikel 4 lid 3 Wet Fido

⁵ Artikel 2 lid 2 Wet Fido

⁶ Zie onder meer de vragen van het lid Heijnen d.d. 23 maart 2007; Tweede Kamer vergaderjaar 2006-2007, Aanhangsel 3059

Van (in)lener naar uitlener

Alle waterschappen en vrijwel alle gemeenten zijn in hun aard nog steeds leners; alleen die middelen die tijdelijk overtollig zijn worden uitgezet. Vooral provincies en een aantal grote steden zijn in de laatste jaren van (in)leners, uitleners geworden. Met de gevolgen van decentraal beleggedrag op de stabiliteit van de financiële markten is nog niet veel ervaring opgedaan.

In de jaren na de brutering zijn woningbouwverenigingen in toenemende mate zelfstandig de kapitaalmarkt opgegaan. Door die beweging is het uitleenvolume van gemeenten aanmerkelijk gedaald. In de gevallen waar gemeenten dergelijke leningen mede met eigen middelen hadden gefinancierd, moesten nieuwe uitzetmogelijkheden worden gezocht.

Huidige situatie

De onrust op de financiële markten heeft een aantal decentrale overheden direct geraakt. Een overzicht van de financiële gevolgen is opgesomd in een brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer d.d. 27 oktober 2008. Benadrukt zij nogmaals dat de omvang van de risicovol gebleken uitzettingen in absolute zin weliswaar niet onaanzienlijk is, maar in relatieve zin te overzien is (2,3% van het totaal aan uitzettingen). Dit laatste neemt niet weg dat de financiële consequenties voor individuele overheden groot kunnen zijn. In de relevante regelgeving verdienen enkele aanpassingen serieuze overweging. In het navolgende passeren enkele van deze aanpassingen de revue.

3. Voorstellen voor de toekomst

Vooralsnog is niet gebleken dat bij het uitzetten van middelen bij de banken die hun verplichtingen niet meer na kunnen komen in strijd is gehandeld met de Wet Fido en aanverwante regelgeving. BZK verricht hier nog nader onderzoek naar. De vraag die hier voorligt, is of de gevolgen van uitzonderlijke omstandigheden - zoals de huidige onrust op de financiële markten - in de toekomst kunnen worden voorkomen. De werkgroep heeft enkele suggesties gedaan om het schatkistbankieren meer bekendheid te geven en aantrekkelijker te maken en de informatie-uitwisseling te verbeteren. Daarnaast heeft de werkgroep enkele vaktechnische aanpassingen op Fido-aangelegenheden geformuleerd die, dat is althans de mening van de werkgroep, de risico's in de toekomst kunnen inperken. Deze vaktechnische aanpassingen kunnen worden gerealiseerd door aanpassing van de Ruddy. Vanuit de werkgroep is de wens gekomen om hetgeen misschien evident verstandig is, bij voorkeur in regelgeving op te nemen.

a. Schatkistbankieren;

Vanuit de werkgroep bestaat interesse in de mogelijkheden tot het uitzetten van gelden / deposito's in de schatkist, zonder gebruik te maken van de overige faciliteiten van het schatkistbankieren. Eenzelfde interesse bestaat ook voor de leenfaciliteit bij schatkistbankieren.

Het is nu al wettelijk mogelijk voor decentrale overheden om vrijwillig deel te nemen in de schatkist. De wet voorziet op dit moment echter alleen in het *volledig* onderbrengen van *alle* publieke middelen, dus zowel deposito's als tegoeden in rekening-courant. De achtergrond hiervan is dat met schatkistbankieren werd beoogd het risico van uitzettingen te minimaliseren (risicoloos liquiditeitenbeheer) en de efficiëntie voor de schatkist te maximaliseren (bundeling van alle publieke geldstromen en niet slechts een onderdeel ervan)⁷. In ruil voor de beperkingen waarmee entiteiten te maken krijgen wanneer ze deelnemen in de schatkist (alleen bankieren bij Financiën, afbouwen bestaande beleggingen) krijgen entiteiten van de Staat zeer concurrerende rentevergoedingen op hun deposito's (gebaseerd op de inter-bancaire Euribor tarieven). Er is sprake van een 'package deal'. De depositorenten liggen – zeker op dit moment – boven de tarieven waarvoor de staat zichzelf financiert op de openbare geld- en kapitaalmarkten.

Op dit moment vindt een beleidsdoorlichting van het schatkistbankieren plaats. Hierbij komt de deelname van de verschillende categorieën publieke instellingen aan de orde, waaronder de deelname van medeoverheden en de mate van verplichting. Ook zal gekeken worden naar de producten die voor de diverse categorieën deelnemers worden aangeboden.

⁷ Zie Kamerstuk 28035, volgnummer 3 (Memorie van toelichting; Eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001); Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002.

Daarnaast zal gewerkt worden aan het vergroten van de bekendheid bij de decentrale overheden met het schatkistbankieren. Gedacht zou kunnen worden aan een speciaal op decentrale overheden toegesneden informatiepakket over schatkistbankieren, in combinatie met 'roadshows' langs (groepen van) gemeenten.

b. Verbeteren informatie-uitwisseling

Het blijkt dat de verschillende overheidsorganisaties over informatie over kredietwaardigheid beschikken die ook voor andere (decentrale) overheidsorganisaties nuttig kunnen zijn. Hierbij moet uiteraard de vertrouwelijkheid van sommige informatie in het oog worden gehouden. Het is daarom gewenst dat de informatie-uitwisseling verder verbeterd en gestructureerd wordt, tussen:

- (a) decentrale overheden zelf, zoals het uitwisselen van good practices, maar bijvoorbeeld ook over wederzijdse liquiditeitsposities zodat mogelijk onderling uitzettingen kunnen worden gedaan.
- (b) tussen het Agentschap van het ministerie van Financiën - dat de staatsschuld beheert en het schatkistbankieren uitvoert – en de decentrale overheden.

Ad (a) Vanuit de werkgroep is aangegeven dat de behoefte niet zozeer bestaat uit handreikingen maar wel aan het verkrijgen van meer informatie van het ministerie van Financiën. Ook is er de suggestie om afspraken in werkgroep Treasury, het 100.000+ overleg en de werkgroep Fido breder te verspreiden.

c. Landencriterium beperken tot EU of Eurozone;

In het Besluit Leningvoorwaarden Decentrale Overheden (BLDO) is vastgelegd dat decentrale overheden uitsluiten mogen lenen, uitzetten en garanderen in euro's. De reden hiervoor was om het valutarisico voor de decentrale overheden te voorkomen. Het valutarisico heeft mogelijk toch meegespeeld bij de financiële problematiek van de IJslandse banken; hun problemen werden verergerd door de depreciatie van de IJslandse kroon. Dit probleem kan deels worden ondervangen door het in de Ruddo opgenomen "landencriterium" ten aanzien van uitzettingen te beperken tot de Eurozone (thans: EER). Dit is eigenlijk een logische invulling van de verplichting om uitsluitend in euro's te lenen en uit te zetten. Daarnaast kan worden gedacht aan een minimale landenrating (bijvoorbeeld AA), zoals ook bijvoorbeeld de Nederlandse staat hanteert bij zijn tijdelijke uitzettingen.

d. Verkapt "near banking" inperken;

Gebleken is dat het verbod op "near banking" een grijs gebied is. Zo worden middelen die voor langere tijd worden geleend ten behoeve van grote investeringen, in de periode waarin de middelen nog niet nodig zijn kortlopend uitgezet. Voorgesteld wordt om in dit soort gevallen te verplichten dat daar waar het geld wordt geleend, dit ook wordt uitgezet (de zogenoemde Wijchen-constructie). Een dergelijke notie zou in de Ruddo kunnen worden opgenomen. Daarnaast kan met de kredietverstrekker een tarief worden afgesproken waartegen op termijn liquide middelen worden gekregen, via bijvoorbeeld een 'Forward Rate Agreement'. Een dergelijke FRA wordt ook nu al in de Ruddo genoemd. Ook een lening met uitgestelde storting kan de noodzaak tot uitzettingen verminderen.

e. Differentiatie naar looptijd;

In de Ruddo is een minimale rating voor financiële instellingen opgenomen waarbij decentrale overheden gelden mogen uitzetten. Deze rating kan in de loop van de tijd dalen of stijgen. Hoe langer de periode van uitzetten hoe groter de kans dat de rating kan worden gewijzigd.

Daarom is het met het oog op het verder beperken van risico's gewenst dat voor lange uitzettingen een hogere rating (of meer zekerheid) is vereist dan voor korte uitzettingen. Het verschil tussen lang en kort kan bijvoorbeeld bepaald worden op 3 maanden (in het huidige klimaat is 3 maanden relatief lang). Dit is dus anders dan het al langer bestaande 'formele' onderscheid tussen kort en lang geld inzake de kasgelddefinitie, daar ligt de grens namelijk bij 12 maanden.

Die notie van striktere eisen aan uitzettingen naarmate de periode waarover wordt uitgezet langer is, staat nu ook al in de toelichting van de Ruddo. Het is gewenst om dit ook in de Ruddo zelf op te nemen.

Daarnaast is het gewenst dat de decentrale overheden, per tegenpartij gedifferentieerde limieten ten aanzien van maximale bedragen vastleggen.