



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

De heer J.W. Remkes,
minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

| | | |
|--------------------------------------|-----------------|------------------|
| doorkiesnummer | uw kenmerk | bijlage(n) |
| (070) 373 8227 | 2005-0000300628 | |
| onderwerp | ons kenmerk | datum |
| adviesaanvraag evaluatie Wet fido | MARZ/U200600136 | 15 februari 2006 |

Geachte heer Remkes,

In het kader van de evaluatie van de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) hebt u ons per brief van 6 december 2005 verzocht om te rapporteren over de bijgevoegde rapportage. In uw schrijven geeft u aan dat over het algemeen de conclusie is dat de Wet fido in voldoende mate aan zijn doelstellingen heeft voldaan en dat er geen reden voor grote verandering is. Op een aantal specifieke punten worden echter wijzigingen van enig gewicht voorgesteld.

Het betreft:

1. De renterisiconorm. Er wordt een eenvoudiger norm voorgesteld als instrument van planning, die meer is gericht op de beperking van het budgettair risico.
2. Het provinciaal toezicht wordt een meer proportioneel toezicht en komt meer in lijn met het reguliere begrotingstoezicht.
3. Het als secundaire arbeidsvoorwaarde verstrekken van hypothecaire geldleningen aan gemeentepersoneel zal worden verboden.
4. EMU-saldo. Voorgesteld wordt in de wet 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 EMU-saldo.
5. Prudent uitzetten en daarmee samenhangend het stellen van eisen aan de tegenpartij.
6. Voorgesteld wordt om in de toekomst voor het uitzetten van gelden uitsluitend nog overeenkomsten aan te gaan met tegenpartijen die minimaal over een a-rating beschikken van een gezaghebbende rating agency of een instelling die een solvabiliteitsvrije status heeft. Daarmee

vervalt de mogelijkheid om middelen uit te zetten bij een financiële instelling die een met een a-rating vergelijkbare kredietwaardigheid heeft.

7. Kasgeldlimiet. Het beeld is dat de kasgeldlimiet geen belangrijke problemen geeft en wel een nuttig beheersingsmiddel is.
8. Kaderstellende uitgangspunten inzake een op te stellen financieringsstatuut.

Daarnaast staan wij stil bij het door de NVVK ingebrachte punt over de gemeentelijke kredietbanken.

1. De Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) pleit voor een verhoging van de grens van het sociaal krediet naar 150% van het brutominimumloon.

Hieronder gaan wij in op de bovengenoemde punten.

Ad 1 De renterisiconorm

De beoogde nieuwe renterisiconorm stelt in de kern dat de jaarlijkse aflossingen en renteherzieningen tezamen niet meer dan 20% van de totale begroting van baten en lasten van een gemeente mag bedragen. Het maximumpercentage van 20% moet voor de komende vier jaar worden berekend op basis van de begroting voor het komende jaar. Daarmee komt de horizon overeen met de periode van vier jaar, namelijk het begrotingsjaar plus de drie jaar van de meerjarenbegroting. Evenals bij de huidige norm wordt er een minimum vastgelegd.

De nieuwe norm houdt nadrukkelijker dan de huidige norm rekening met het budgettaire risico voor een individuele gemeente. Wanneer de jaarlijkse aflossing plus renteherziening worden begrensd tot 20% van de begroting, dan leidt een rentestijging in enig jaar van 1 procentpunt tot 0,2% procentpunt hogere rentelasten op de begroting. Daarmee vormt de norm van 20% in het licht van het begrotingsrisico een redelijk percentage, aldus uw brief.

Hoewel wij van mening zijn dat gemeenten wat het renterisicoaspect betreft autonoom hun kaders moeten kunnen stellen, kunnen wij ons voorstellen dat omwille van de zogenoemde ‘psychologie van de kapitaalmarkt’ in de Wet Fido normen worden opgenomen.

Wij vinden de voorgestelde norm een aanmerkelijke verbetering ten opzichte van de huidige. Over deze nieuwe norm merken wij op dat als gevolg van deze nieuwe methodiek slechts in uitzonderlijke gevallen, waarbij de jaarlijkse aflossingen en renteherzieningen tezamen de 20%-norm van de totale begroting van baten en lasten overschrijden, gemeenten de gemiddelde looptijd van de opgenomen leningen moeten verlengen door in een aantal gevallen leningen met langere looptijden dan vijf jaar af te sluiten. Wanneer daar argumenten voor zijn, kan aan de toezichthouder om ontheffing worden verzocht. Wij gaan ervan uit dat de toezichthouder die ontheffing dan ook zal verlenen.

Ad 2 Wijziging provinciaal toezicht

In de huidige situatie verstrekken gemeenten aan de provinciale toezichthouder elk kwartaal informatie over de kasgeldlimiet en informeren zij jaarlijks over de renterisiconorm. In de beoogde situatie wordt het toezicht op deze aspecten ingebed in het reguliere begrotingstoezicht. De informatie over de kasgeldlimiet en de renterisiconorm wordt opgenomen in de bij de begroting en het jaarverslag behorende financieringsparagraaf.

Aangezien naleving van de kasgeldlimiet en de renterisiconorm een onderdeel vormt van de rechtmatigheidscontrole kan – gemotiveerde – overschrijding van de kasgeldlimiet en de

renterisiconorm een probleem opleveren.

Voor overschrijding van de kasgeldlimiet krijgt de gemeente een meldplicht. Indien voor het derde achtereenvolgende kwartaal de kasgeldlimiet wordt overschreden moet de gemeente dit aan de toezichthouder melden. Daarbij dient te worden aangegeven wanneer zij weer aan deze limiet zal voldoen. Zolang niet aan dit wettelijk criterium wordt voldaan moeten de gegevens over de vlottende schuld weer elk kwartaal naar de toezichthouder worden gestuurd. De thans bestaande mogelijkheid voor het verlenen van ontheffing blijft ook in de nieuwe situatie bestaan.

Voor het afwijken van de renterisiconorm kan ontheffing worden verleend. Over het rechtmatigheidsaspect stellen wij vast dat wanneer de gemeente bij afwijkingen van de kasgeldlimiet of de renterisiconorm de toezichthouder informeert en ontheffing krijgt, zij rechtmatig handelt.

Tot slot merken wij nog op dat in de situatie dat de gemeente minder dan drie kwartalen achtereen de kasgeldlimiet overschrijdt niet onrechtmatig wordt gehandeld. Wij stellen voor dit expliciet in de tekst op te nemen zodat in voorkomende gevallen helder is dat onrechtmatigheid in die situatie (nog) niet aan de orde is.

Ad 3 Hypothecaire geldlening aan eigen personeel

Bij dit punt merkt u in uw brief op dat in tegenstelling tot de andere onderdelen van de rapportage geen ambtelijk overleg heeft plaatsgevonden met de VNG en er derhalve ook geen ambtelijke overeenstemming is bereikt. U geeft aan dat wanneer wij van mening zijn dat een verbod overbodig of onwenselijk is, wij worden verzocht om aan te tonen dat de hypotheekverstrekking (sterk) afneemt, dan wel onderbouwd aan te geven dat hypotheekverstrekking een publieke taak is en binnen de Europese regelgeving geen problemen oplevert. Ook geeft u aan dat het tegen gunstige voorwaarden verstrekken van (hypothecaire) geldleningen door overheden lange tijd heel gewoon is geweest. Ook ligt er een openbaar besluit aan ten grondslag. Hoewel er dan ook – zoals u schrijft – geen sprake is van onrechtmatig handelen zijn de opvattingen nu eenmaal aan verandering onderhevig. Om die reden hebt u in december 2002 een dringend beroep gedaan op de gemeenten om uit eigen beweging de hypotheekverstrekking af te bouwen. Tot slot geeft u aan in dit verband geen onderscheid te maken tussen het verstrekken van een lening en het garanderen van een lening. Daarmee komt ook de mogelijkheid te vervallen dat burgemeesters van een dergelijke regeling gebruikmaken.

Allereerst staan wij stil bij eventuele strijd met de publieke taak. Naar onze mening heeft het begrip ‘publieke taak’ in het kader van de Wet fido een zogenoemde externe werking. De vraag die daarbij speelt is of gemeenten zich in het maatschappelijk verkeer kunnen profileren op grond van een door de raad vastgestelde publieke taak. Geen enkele burger kan een beroep doen op de hypothecaire leningsfaciliteit die gemeentebesturen hun personeel bieden. De VNG is van mening dat het begrip publieke taak in het kader van deze wet niet is bedoeld om interne werking te hebben. Zo geredeneerd kan dan de vraag worden gesteld of de gehele bedrijfsvoering van de gemeente of onderdelen daarvan wel past binnen de publieke taakopvatting.

In dit verband merken wij op dat de per 1 januari jl. in werking getreden Wet financiële dienstverlening (Wfd) een expliciete uitzondering maakt voor werkgevers om een lening te verstrekken aan eigen personeel. Het verbaast ons dan ook dat u schrijft dat de opvattingen over dit soort zaken aan verandering onderhevig zijn. In de nog zo jonge Wfd wordt ‘dit soort zaken’ nadrukkelijk gefaciliteerd.

De hypotheekverstrekking aan ambtenaren door gemeenten is in de laatste jaren afgenomen. Het Hypotheekfonds voor overheidspersoneel (HvO, een dochter van de Bank Nederlandse Gemeenten) is in de afgelopen jaren gegroeid van 152 deelnemende gemeenten in 2000 tot 225 deelnemers in 2005. Deze cijfers krijgen meer gewicht wanneer men zich realiseert dat door herindelingen het aantal gemeenten is afgenomen. Daarnaast zijn er gemeenten die hun portefeuille hebben overgedaan aan een particuliere hypotheekbank. Alles in aanmerking nemende is er dus al langjarig sprake van een daling van het aantal gemeenten die deze faciliteit verstrekken aan hun personeel.

Binnen de Europese regelgeving levert het verstrekken van leningen aan eigen personeel geen problemen op. Deze leenfaciliteit staat namelijk niet open voor het grote publiek maar uitsluitend voor eigen personeel. In die zin treedt men ook niet in concurrentie met de algemene (hypotheek)banken.

Procedureel gezien stoort het ons dat zowel bij de introductie van de Wet fido als nu bij de evaluatiebesprekingen nimmer ambtelijk overleg heeft plaatsgevonden. In de aanloop naar de evaluatie is voor de door uw departement georganiseerde bijeenkomsten, waaronder die van het kapitaalmarktoverleg, dit onderwerp nimmer geagendeerd. Ook in dit verband hechten wij aan het toepassen van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen.

Op grond van bovenstaande overwegingen en argumenten zijn wij van mening dat een verbod op hypotheekverstrekking niet in de rede ligt.

Ad 4 EMU-saldo

Hoewel dit aspect een onderdeel vormt van het overleg in het kader van de evaluatie normering van het Gemeentefonds, geven wij hier reeds aan wat ons standpunt is op dit punt.

Het leggen van de prioriteit bij de verbetering van de kwaliteit van de gemeentelijke informatievoorziening wordt door ons ondersteund. Sceptisch echter zijn wij over het ontwikkelen van dwingende regelgeving, dit mede ook vanuit de overweging dat het strijdig is met het uitgangspunt inzake de verlichting van de administratieve lastendruk.

Ad 5 Prudent uitzetten en te stellen eisen aan de tegenpartij

Voorgesteld wordt om in de toekomst voor het uitzetten van gelden uitsluitend nog overeenkomsten aan te gaan met tegenpartijen die minimaal over een a-rating beschikken van een gezaghebbende rating agency of een instelling die een solvabiliteitsvrije status heeft. Daarmee vervalt de mogelijkheid om middelen uit te zetten bij een financiële instelling die een met een a-rating vergelijkbare kredietwaardigheid heeft.

Wij kunnen ons vinden in de voorgestelde wijziging. Vijf jaar na de introductie van de Wet fido en deze kredietwaardigheidseis hebben partijen waarmee gemeenten gewend waren zaken te doen de gelegenheid gehad om alsnog een rating te krijgen. De Frieslandbank vormt een goed voorbeeld van een partij die zich na de komst van de wet op dit punt heeft weten te kwalificeren.

Ad 6 Kasgeldlimiet

De kasgeldlimiet vormt in de Wet fido een van de kaderstellende normen die de decentrale overheden in acht moeten nemen bij hun financiering en dan met name de korte financiering.

Wij merken op dat de stroomlijning met het reguliere provinciale toezicht op dit aspect een goede ontwikkeling is. Met betrekking tot het kunnen voldoen aan de eis van rechtmatigheid is een voorziening getroffen die neerkomt op het informeren van de toezichthouder en het eventueel verkrijgen van ontheffing. Gemeenten hebben daar nadrukkelijk om verzocht en langs deze weg is daarvoor een goede oplossing bereikt.

Overigens komt de rechtmatigheid pas in gevaar als de overschrijding meer dan drie kwartalen achtereen aan de orde is. Zoals onder ad 2 reeds aangegeven verdient het aanbeveling om dat uitgangspunt ook in de tekst op te nemen zodat in relatie tot de rechtmatigheidscontrole op dit punt misverstanden worden voorkomen.

Ad 7 Kaderstellende uitgangspunten inzake het Financieringsstatuut

In de Gemeentewet en de Provinciewet is bij de wetswijziging ten behoeve van de dualisering de term ‘financieringsstatuut’ geschrapt. De verplichting om de bedoelde regels te stellen is onverminderd gehandhaafd. De reden daarvoor is, dat het in gedualiseerde verhoudingen passend is om in de verordening hoofdlijnen op te nemen en nadere uitwerking op te dragen aan het college. Dit ook om spanning te vermijden met artikel 160, onderdeel c van de Gemeentewet. Dat verhoudt zich slecht met de opdracht om alle regels op te nemen in één document. De publicatie *Handreiking voor de financiële verordeningen en controleverordeningen* (artikel 212, 213, 213a Gemeentewet) bevat een mogelijke gedualiseerde uitwerking. Hierin staat een aantal kaderstellende uitgangspunten en richtlijnen in de verordening, waarbij het college opdracht krijgt om met inachtneming daarvan een financieringsstatuut vast te stellen. Tot zover de passage uit uw brief van 6 december.

Naar aanleiding daarvan merken wij het volgende op.

Artikel 160 Gemeentewet stelt in lid 1 dat het college bevoegd is regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie.

Artikel 212 Gemeentewet bevat voor de in de verordening ex artikel 212 op te nemen regels in lid 2 letter c. de passage ‘alsmede inzake de administratieve organisatie van de financieringsfunctie, daaronder begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.’

Dergelijke regels over de administratieve organisatie zijn echter regels over de ambtelijke organisatie. Het stellen van deze regels is na de dualisering van de gemeentewet een exclusieve bevoegdheid van het college. Deze regels horen dus thuis in collegebesluiten als het organisatiebesluit en het mandaat en volmachtenbesluit.

Wij stellen daarom voor om de desbetreffende passage in artikel 212 Gemeentewet te laten vervallen.

Artikel 212 lid 2 letter c zou dan komen te luiden:

Regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie.

Deze resterende bepalingen gaan namelijk over het financieel beleid. Regels over het financieel beleid betreffende de financieringsfunctie horen wel thuis in de verordening ex artikel 212 Gemeentewet.

Ad 8 Gemeentelijke kredietbanken

Zoals hierboven aangegeven pleit de NVVK voor een verhoging van de grens van het sociaal krediet

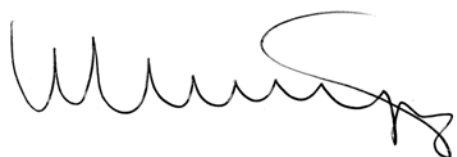
naar 150% van het brutominimumloon. Dit mede in het licht van de door de regering gesignaleerde ongewenste tendens van de groei van de schuldenproblematiek.

Hoewel wij de komst van de Wet financiële dienstverlening in het licht van het voorkomen van schuldenproblematiek een goede ontwikkeling vinden, kunnen wij begrip opbrengen voor het verzoek van de NVVK inzake de verhoging van de grens van het sociaal krediet. Daarbij nemen wij in aanmerking dat de ontwikkeling van het brutominimumloon in het bijzonder, in de afgelopen jaren is achtergebleven bij de ontwikkeling van het reëel besteedbare inkomen in het algemeen.

Tot een toelichting op bovenstaande punten zijn wij graag bereid.

Tot slot merken wij op dat wanneer u mocht blijven overwegen om een verbod op de hypotheekverstrekking in te stellen wij er vanuit gaan dat u daarover alsnog bereid bent met ons een gesprek aan te gaan.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'W. Kuiper', written in a cursive style.

dr. W. Kuiper,
lid directieraad