

Bijlagen

Overzicht

<u>1a. Besluit instellen onderzoekscommissie</u>	<u>p 2</u>
<u>1b. Verordening onderzoekscommissie</u>	<u>p 3</u>
<u>2a. Wet financiering decentrale overheden</u>	<u>p 7</u>
<u>2b. Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden</u>	<u>p 12</u>
<u>2c. Gemeenschappelijk financieel toezichtskader Zichtbaar toezicht</u>	<u>p 18</u>
<u>3. Verordening financieel beheer N-H 2006</u>	<u>p 74</u>
<u>4. Rapport Kool-Gerritsen</u>	<u>p 80</u>
<u>5. Collegebesluit "Procedure beleggingen"</u>	<u>p 139</u>
<u>6. Tijdenlij</u>	<u>p 143</u>
<u>7: Organogram en kerngegevens N-H</u>	<u>p 147</u>
<u>8. Functies en bevoegdheden betrokken functionarissen</u>	<u>p 148</u>

B i j h e t
R a p p o r t
V a n d e
P r o v i n c i a l e
O n d e r z o e k s c o m m i s s i e

C o n t a c t a d r e s :
S t a t e n g r i f f i e N o o r d - H o l l a n d
P o s t b u s 3 0 0 7
2 0 0 1 D A H a a r l e m

Provinciale Staten van Noord-Holland;

gelezen de voordracht van provinciale staten van 7 november 2008;

gelet op de artikelen 151 a tot en met 151 f van de Provinciewet;

besluiten:

- 1 een onderzoek in te stellen op grond van art. 151a van de Provinciewet naar het door gedeputeerde staten vanaf april 2007 gevoerde bestuur aangaande het uitzetten van tijdelijk beschikbare financiële middelen.
- 2 een onderzoekscommissie in te stellen bestaande uit één vertegenwoordiger van elke fractie in provinciale staten.
- 3 de onderzoekscommissie te laten bestaan uit de navolgende statenleden: de heer A. Roetman (CU/SGP), de heer P. Bruystens (Ouderenpartij N-H/VSP), de heer R. van Oeveren (Partij voor de Dieren), de heer R. Meerhof (PvdA), mw. E. Post (VVD), mw. C. Braam (fractie Braam), de heer C. Broekhoven (CDA), mw. A. van Heijst (GL), mw. J. Geldhof (D'66) en de heer A. de Vries (SP).
- 4 als voorzitter van de onderzoekscommissie te benoemen mw. J. Geldhof.
- 5 als vice-voorzitter van de onderzoekscommissie te benoemen de heer R. Meerhof.
- 6 de onderzoekscommissie te verzoeken om haar onderzoeksrapport uiterlijk op 1 april 2009 uit te brengen aan provinciale staten;
- 7 als commissiegriffier verbonden aan de onderzoekscommissie te benoemen mr. J.J.M. Vrijburg (plaatsvervangend statengriffier).
- 8 als plaatsvervangend commissiegriffier verbonden aan de onderzoekscommissie te benoemen mw. mr. W. Grimbergen (commissiegriffier van de Rekeningencommissie).
- 9 de statengriffier te verzoeken om na afloop van de behandeling van het onderzoeksrapport in provinciale staten een korte evaluatie op te stellen over het gevolgde proces en de gevolgde procedure.

Heiloo, 10 november 2008

Provinciale Staten van Noord-Holland

H.C.J.L. Borghouts, voorzitter.

Mw. C.A. Peters, griffier.

Uitgegeven op 1 december 2008.

Namens Gedeputeerde Staten van Noord-Holland.

H.W.M. Oppenhuis de Jong, provinciesecretaris.

Provinciale Staten van Noord-Holland;

gelezen de voordracht van Provinciale Staten van Noord-Holland van 7 november 2008;

gelet op de Provinciewet in het bijzonder artikel 151a, achtste lid;

besluiten:

vast te stellen de navolgende verordening:

Verordening onderzoekscommissie Noord-Holland
Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a *onderzoek*: een onderzoek als bedoeld in artikel 151a, eerste lid, van de Provinciewet naar het door gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning gevoerde bestuur;
- b *onderzoekscommissie*: een door provinciale staten in te stellen commissie als bedoeld in artikel 151a, derde lid, van de Provinciewet die het onder a bedoelde onderzoek uitvoert.

Artikel 2 Instellen van het onderzoek en de onderzoekscommissie

- 1 Provinciale staten kunnen op voorstel van één of meer van hun leden besluiten een onderzoek in te stellen.
- 2 Nadat provinciale staten het in het eerste lid bedoelde besluit hebben genomen, stellen zij een onderzoekscommissie in.
- 3 Provinciale staten bepalen uit hoeveel personen de onderzoekscommissie bestaat. De commissie heeft ten minste drie leden en bestaat uitsluitend uit leden van provinciale staten.

Artikel 3 Taken voorzitter

- 1 De voorzitter van de onderzoekscommissie is belast met:
 - a het leiden van de beraadslaging en de verhoren;
 - b het handhaven van de orde;
 - c het doen naleven van bij of krachtens deze verordening gestelde regels;

- d hetgeen deze verordening hem verder opdraagt.

Artikel 4 Einde lidmaatschap

- 1 Het lidmaatschap van de onderzoekscommissie eindigt indien:
 - a provinciale staten besluiten tot het opheffen van de onderzoekscommissie;
 - b een lid ophoudt lid te zijn van provinciale staten, behoudens het geval als bedoeld in artikel 151a, zesde lid, van de Provinciewet;
 - c de onderzoekscommissie besluit een lid van haar commissie te verhoren;
 - d. een lid ontslag neemt.
- 2 Een lid van de onderzoekscommissie kan op elk moment ontslag nemen. Hij brengt hiervan zo spoedig mogelijk provinciale staten en de voorzitter van de onderzoekscommissie schriftelijk op de hoogte.
- 3 In openstaande vacatures wordt zo spoedig mogelijk voorzien.

Artikel 5 Bevoegdheden van en besluitvorming door de onderzoekscommissie

- 1 Alvorens het eerste verhoor van getuigen of deskundigen plaatsheeft, neemt de onderzoekscommissie een besluit over de vraag of getuigen of deskundigen uitsluitend verhoord worden na het afleggen van de eed of belofte als bedoeld in artikel 151c, vijfde lid, van de Provinciewet.
- 2 De onderzoekscommissie kan buiten de in artikel 151b, eerste lid, van de Provinciewet genoemde personen tevens anderen verzoeken om medewerking te verlenen aan het onderzoek. Laatstgenoemden verlenen hun medewerking op vrijwillige basis.
- 3 De onderzoekscommissie kan besluiten derden in te schakelen voor het uitvoeren van opdrachten die zij in het kader van de onderzoeksopdracht en de uitoefening van haar taak nodig acht.
- 4 De onderzoekscommissie kan in het belang van het onderzoek in beslotenheid met een ieder informatieve gesprekken voeren, welke gesprekken als zodanig geen onderdeel van het onderzoek uitmaken. Voor degene die hiertoe wordt uitgenodigd, bestaat geen plicht tot medewerking.

- 5 De onderzoekscommissie besluit met meerderheid van stemmen.
- 6 Ingeval de stemmen staken heeft de voorzitter een beslissende stem.
- 7 Het Reglement van orde voor de Provinciale Statencommissies in Noord-Holland 2007 is niet van toepassing.

Artikel 6 Ambtelijke bijstand

- 1 Provinciale staten benoemen ter ondersteuning van de onderzoekscommissie een commissiegriffier.
- 2 De commissiegriffier is bij ieder verhoor aanwezig.
- 3 Bij zijn verhindering of afwezigheid wordt zijn plaats ingenomen door een daartoe door provinciale staten aangewezen vervanger.
- 4 De onderzoekscommissie legt een verzoek om verdergaande ambtelijke ondersteuning neer bij de statengriffier. Dit verzoek bevat een opgave van de aard van de ambtelijke ondersteuning en een inschatting van de tijd die het onderzoek naar verwachting in beslag gaat nemen.

Artikel 7 Verhoren

- 1 De voorzitter van de commissie bepaalt plaats en tijdstip van het verhoor en brengt die ter openbare kennis.
- 2 De voorzitter roept de leden van de onderzoekscommissie, getuigen en deskundigen ten minste twee weken voor het verhoor op.
- 3 Binnen drie werkdagen na verzending van de oproep kunnen de getuigen en deskundigen onder opgaaf van redenen de voorzitter verzoeken het tijdstip van het verhoor te wijzigen.
- 4 De beslissing van de voorzitter op dit verzoek wordt uiterlijk één week voor het tijdstip van het verhoor aan de betrokken getuige of deskundige medegedeeld.

Artikel 8 Toehoorders en de pers

De toehoorders en vertegenwoordigers van de pers kunnen uitsluitend op de voor hen bestemde plaatsen openbare verhoren bijwonen.

Artikel 9 Geluid- en beeldregistraties

Degenen die tijdens het verhoor geluid- dan wel beeldregistraties willen maken doen hiervan mededeling aan de voorzitter en gedragen zich naar zijn aanwijzingen.

Artikel 10 Verslaglegging verhoren

- 1 De commissiegriffier draagt zorg voor de verslaglegging van het verhoor.
- 2 Het verslag vermeldt de namen van de aanwezigen en hun hoedanigheid voor zover van belang.
- 3 Het verslag houdt een zakelijke vermelding in van wat over en weer is gezegd en wat verder tijdens het verhoor is voorgevallen.

- 4 Het verslag verwijst naar de tijdens het verhoor overgelegde bescheiden, die aan het verslag kunnen worden gehecht.
- 5 Het verslag wordt ondertekend door de voorzitter en de commissiegriffier.
- 6 Het verslag wordt toegezonden aan gedeputeerde staten, de leden van provinciale staten en degene die is verhoord.
- 7 Toezending van het verslag aan de in het zesde lid genoemde personen en instanties heeft niet plaats dan nadat degenen die zijn verhoord in de gelegenheid zijn gesteld hun zienswijze op het conceptverslag kenbaar te maken.

120

Artikel 11 Beraadslagingen van de onderzoekscommissie

De beraadslagingen van de onderzoekscommissie zijn in beginsel niet openbaar.

Artikel 12 Rapportage

- 1 De onderzoekscommissie legt haar bevindingen neer in een rapport waarin zij tevens conclusies en aanbevelingen opneemt.
- 2 De onderzoekscommissie legt dit rapport voor aan provinciale staten en voegt daarbij een ontwerpbesluit waarin zij de naar haar oordeel door provinciale staten te nemen besluiten verwoordt.
- 3 De onderzoekscommissie zendt een afschrift van het in het eerste lid genoemde rapport afhankelijk van het voorwerp van onderzoek aan gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning.
- 4 Gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning kunnen op het rapport van de onderzoekscommissie reageren en hun standpunt toevoegen aan de bevindingen en voorstellen van de onderzoekscommissie.

Artikel 13 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de dag na publicatie in het Provinciaal Blad.

Artikel 14 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening onderzoekscommissie Noord-Holland.

Heiloo, 10 november 2008,

Provinciale Staten van Noord-Holland.

H.C.J.L. Borghouts, voorzitter.

Mw. C.A. Peters, griffier.

Toelichting op de Verordening onderzoekscommissie

Algemeen

De onderzoeksbevoegdheid van provinciale staten is een relatief zwaar controle-instrument en is uitvoerig geregeld in de artikelen 151a tot en met 151f van de Provinciewet. Deze verordening, die in nauwe samenhang met de artikelen uit de Provinciewet dient te worden gelezen, bevat nadere regels over deze onderzoeksbevoegdheid. De onderzoeksbevoegdheid is ingevolge artikel 152, tweede lid, aanhef en onderdeel a van de Provinciewet niet overdraagbaar.

Artikelsgewijs

Artikel 2 Instellen van het onderzoek

Ter verduidelijking wordt hier nogmaals aangegeven dat op voorstel van leden van provinciale staten, bij besluit van provinciale staten, een onderzoek kan worden ingesteld naar het door gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning gevoerde bestuur. De Provinciewet bepaalt in artikel 151a, derde en vierde lid, dat de onderzoekscommissie uit ten minste drie leden van provinciale staten bestaat en dat provinciale staten bij de samenstelling zorg dragen voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de in provinciale staten vertegenwoordigde groeperingen. Omdat de onderzoekscommissie ingevolge artikel 5, vijfde lid, van deze verordening besluit met meerderheid van stemmen, verdient het in het algemeen aanbeveling om een oneven aantal leden te benoemen. Aldus kan het staken van stemmen worden voorkomen. Artikel 5, zesde lid voorziet in de situatie dat bij een even aantal stemmen de stemmen staken. In dat geval heeft de voorzitter een doorslaggevende stem.

Artikel 4 Einde van het lidmaatschap

In artikel 151a, zesde lid, van de Provinciewet is bepaald dat de bevoegdheden en werkzaamheden van een onderzoekscommissie niet worden geschorst door het aftreden van provinciale staten. Nu de onderzoekscommissie slechts mag bestaan uit leden van provinciale staten, brengt dat met zich mee dat bij het aantreden van nieuwe provinciale staten de samenstelling van de onderzoekscommissie wel zal moeten worden aangepast. Indien een individueel lid van de onderzoekscommissie ophoudt lid te zijn van provinciale staten, eindigt derhalve tevens zijn lidmaatschap van eerdergenoemde commissie. Voorts eindigt een lidmaatschap uiteraard bij opheffing van de onderzoekscommissie en bij het nemen van ontslag. Provinciale staten kunnen tevens, indien dit wenselijk wordt geacht, de onderzoekscommissie tussentijds opheffen. Daarnaast eindigt het lidmaatschap indien de onderzoekscommissie besluit één van haar leden te verhoren. Artikel 151c, tweede lid, van de Provinciewet bepaalt namelijk dat een getuige of deskundige die door de onderzoekscommissie wordt verhoord, niet tevens lid is van de onderzoekscommissie.

Het bepaalde is uiteraard tevens van toepassing op de plaatsvervangende leden.

Artikel 5 Bevoegdheden van en besluitvorming door de onderzoekscommissie

De onderzoekscommissie heeft op basis van de bepalingen uit de Provinciewet reeds een aantal bevoegdheden. Zo bepaalt artikel 151c, vijfde lid, van de Provinciewet dat de onderzoekscommissie kan besluiten dat getuigen uitsluitend worden verhoord na het afleggen van een eed of belofte. Omdat het tengevolge hiervan niet mogelijk is om de ene getuige wel en de andere niet onder ede te verhoren is in artikel 5, eerste lid, van deze verordening bepaald dat de onderzoekscommissie hierover een besluit neemt alvorens de eerste getuige of deskundige verhoord is. Artikel 151b, eerste lid, Provinciewet bepaalt de groep van personen die verplicht zijn mee te werken aan een onderzoek en jegens wie dwangmiddelen kunnen worden ingezet. Dit laat onverlet de mogelijkheid om personen buiten deze groep te verhoren, zij het op vrijwillige basis. Deze personen zijn niet verplicht om een verklaring onder ede af te leggen. Indien een onderzoekscommissie derhalve bepaald heeft dat alle getuigen en deskundigen onder ede verhoord worden, zijn deze personen hiervan uitgezonderd. Naast het verhoren op vrijwillige basis kan een onderzoekscommissie ook informele (informatieve) gesprekken voeren met getuigen en deskundigen, bijvoorbeeld om vast te stellen of het verhoren van deze personen überhaupt nuttig is. Tenslotte bestaat de mogelijkheid om, bijvoorbeeld bij gebrek aan deskundigheid, opdrachten uit te besteden aan derden. Ingevolge artikel 151f van de Provinciewet dienen gedeputeerde staten de door provinciale staten geraamde kosten voor een onderzoek in een bepaald jaar op te nemen in de ontwerpbegroting. Voorstelbaar is dat hier tevens een post wordt opgenomen met betrekking tot deze (mogelijke) inschakeling van externen. De onderzoekscommissie kan ingevolge artikel 151a, vijfde lid, Provinciewet, de haar bij die wet verleende bevoegdheden uitsluitend uitoefenen indien tenminste drie van haar leden aanwezig zijn. Met betrekking tot de bevoegdheden die op basis van deze verordening bestaan, is gekozen voor hetzelfde regime. Er kan uiteraard bepaald worden dat alle of enkele van de bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend bij de aanwezigheid van een kleiner aantal leden. Uit praktische overwegingen zou er bijvoorbeeld voor gekozen kunnen worden om het voeren van informatieve gesprekken ook door individuele leden mogelijk te maken. Het reglement van orde voor de Provinciale Statencommissies in Noord-Holland 2007 is hier buiten toepassing verklaard omdat hierin zaken en bevoegdheden geregeld worden die bij het onderzoek niet toepasbaar dan wel onwenselijk zijn. Hierbij valt te denken aan zaken als spreekrecht voor burgers enz.

Artikel 6 Ambtelijke bijstand

Artikel 151a, achtste lid, van de Provinciewet, bepaalt dat provinciale staten, alvorens tot een onderzoek

besloten wordt, bij verordening nadere regels stellen over deze onderzoeken. Hierin dienen in ieder geval regels opgenomen te worden over de wijze waarop ambtelijke bijstand wordt verleend aan de onderzoekscommissie. Een commissiegriffier ondersteunt de onderzoekscommissie. Het ligt voor de hand dat de bijstand aan de onderzoekscommissie door tussenkomst van de commissiegriffier plaatsheeft. Het is goed mogelijk dat de statengriffie onvoldoende toegerust is om de onderzoekscommissie bij te staan. Het gaat hier tenslotte om specialistische en tijdelijke werkzaamheden met een piekbelasting. Denkbaar is dat wanneer de statengriffie onvoldoende is toegerust, een beroep wordt gedaan op ambtelijke bijstand van het ambtelijk apparaat van gedeputeerde staten of dat (uitsluitend) tijdelijke krachten van buiten worden ingehuurd.

Artikel 7 Verhoren

Artikel 151d, eerste lid, van de Provinciewet voorziet in de schriftelijke oproeping van getuigen en deskundigen. Het verhoor van getuigen en deskundigen dient te worden onderscheiden van de beraadslagingen van de onderzoekscommissie die achter gesloten deuren plaatshebben. Het verhoor vindt in beginsel op grond van artikel 151c, zesde lid, van de Provinciewet plaats in een openbare zitting. De onderzoekscommissie kan ingevolge artikel 151c, zevende lid, van de Provinciewet om gewichtige redenen echter besluiten dat een verhoor of een gedeelte ervan niet in het openbaar plaatsvindt. De leden bewaren geheimhouding over hetgeen hen tijdens een besloten beraadslaging ter kennis komt. De redenen om besloten te vergaderen zijn hierbij anders dan die genoemd in artikel 91, eerste lid, van de Provinciewet. In artikel 91, eerste lid, wordt immers gesproken over belangen als bedoeld in artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur. Dat is bij besloten beraadslagingen in het kader van de onderzoeksbevoegdheid niet van belang. Slechts van belang is er of naar het oordeel van de onderzoekscommissie sprake is van 'gewichtige redenen'.

Artikel 9 Geluid- en beeldregistraties

Aangezien de zittingen van een onderzoekscommissie in principe openbaar zijn, kunnen radio- en tv-stations geluids- en beeldregistraties maken. Dit is uiteraard niet het geval als het een besloten beraadslaging betreft. De voorzitter kan aanwijzingen geven over bijvoorbeeld plaats en opstelling.

Artikel 10 Verslaglegging verhoren

Het verdient aanbeveling om tijdens de verhoren een geluidsband mee te laten draaien of op andere wijze het gezegde exact vast te leggen. Op deze wijze ontstaat achteraf nooit discussie over hetgeen wel of niet gezegd is.

Artikel 11 Beraadslagingen van de onderzoekscommissie

Beraadslaging vindt plaats achter gesloten deuren omdat de inhoud van een beraadslaging zich mogelijk

niet voor openbaarheid leent. Het is namelijk zeer wel denkbaar dat er beraadslaagd wordt omtrent onderzingsmethoden, tactieken en dergelijke, welke in het belang van het onderzoek niet naar buiten mogen worden gebracht. Daarnaast moet er vrij gesproken kunnen worden over hetgeen in de verhoren naar voren is gebracht en moet de rapportage worden voorbereid.

Uitgegeven op 1 december 2008.

Namens Gedeputeerde Staten van Noord-Holland.

H.W.M. Oppenhuis de Jong, provinciesecretaris.

Wet van 14 december 2000, houdende nieuwe bepalingen inzake het financieringsbeleid van openbare lichamen (Wet financiering decentrale overheden)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het op grond van veranderde omstandigheden en nieuwe inzichten ten aanzien van het financieringsbeleid van openbare lichamen wenselijk is nieuwe regels vast te stellen ter herziening van de Wet financiering lagere overheid;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. openbare lichamen:
 - 1°. **provincies;**
 - 2°. **gemeenten;**
 - 3°. **waterschappen;**
 - 4°. **lichamen, ingesteld met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen, die bevoegd zijn tot het aangaan, garanderen en verstrekken van geldleningen;**
 - 5°. **door Onze Ministers aan te wijzen andere bij wet ingestelde lichamen en organen;**
- b. rentetypische looptijd: het tijdsinterval gedurende de looptijd van een geldlening, waarin op basis van de leningvoorwaarden van de geldlening sprake is van een door de verstrekker van de geldlening niet beïnvloedbare constante rentevergoeding;
- c. financiële derivaten: financiële instrumenten belichaamd in contracten waarin de voorwaarden zijn vastgelegd waartegen een transactie op een bepaald moment zal of kan plaatsvinden en waarvan de waarde afhankelijk is van één of meer onderliggende activa, referentiepreizen of indices;
- d. netto-vlottende schuld: het gezamenlijk bedrag van:
 - 1°. **de opgenomen gelden met een oorspronkelijke rentetypische looptijd van korter dan één jaar;**
 - 2°. **de schuld in rekening-courant;**
 - 3°. **de voor een termijn van korter dan één jaar ter bewaring in de kas gestorte gelden van derden, en**
 - 4°. **overige geldleningen die geen onderdeel uitmaken van de vaste schuld; verminderd met het gezamenlijk bedrag van:**
 - 5°. **de contante gelden in kas;**
 - 6°. **de tegoeden in rekening-courant, en**
 - 7°. **de overige uitstaande gelden met een rentetypische looptijd van korter dan één jaar;**
- e. gemiddelde netto-vlottende schuld per kwartaal: het gemiddelde van de netto-vlottende schuld op de eerste dag van iedere maand in het desbetreffende kwartaal;
- f. kasgeldlimiet: een bedrag ter grootte van een percentage van het totaal van de jaarbegroting van het openbare lichaam bij aanvang van het jaar;
- g. renterisico op de vaste schuld: mate waarin het saldo van rentelasten en rentebaten van een openbaar lichaam verandert door wijzigingen in het rentepercentage op leningen en uitzettingen met een oorspronkelijke rentetypische looptijd van één jaar of langer;
- h. de renterisiconorm: een bedrag ter grootte van een percentage van het totaal van het begrotingstotaal van het openbare lichaam bij aanvang van het jaar;
- i. 3%-norm voor het EMU-saldo van de overheid: de referentiewaarde voor het vorderingensaldo van de overheid zoals vastgelegd in artikel 104C en Protocol nr. 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie;
- j. toezichthouder: het bestuursorgaan dat op grond van enige wettelijke bepaling is belast met het toezicht op de begroting van een openbaar lichaam;

- k. Onze Ministers:
- 1°. **Onze Minister van Financiën en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties indien het de in onderdeel a, onder 1°, 2° en 5° bedoelde lichamen en organen betreft;**
 - 2°. **Onze Minister van Financiën en Onze Minister van Verkeer en Waterstaat indien het de in onderdeel a, onder 3°, bedoelde lichamen betreft;**
 - 3°. **Onze Minister van Financiën en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties indien het de in onderdeel a, onder 4°, bedoelde lichamen en organen betreft alsmede Onze Minister van Verkeer en Waterstaat voor zover aan de in onderdeel a, onder 4°, bedoelde lichamen en organen waterschappen deelnemen;**
- l. begrotingstotaal: de totale lasten op de begroting.

Artikel 2

1. Openbare lichamen gaan leningen aan, zetten middelen uit of verlenen garanties uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak.
2. Openbare lichamen kunnen derivaten hanteren of, in afwijking van het eerste lid, middelen uitzetten anders dan ten behoeve van de publieke taak, indien deze uitzettingen of derivaten een prudent karakter hebben en niet zijn gericht op het genereren van inkomen door het lopen van overmatig risico. Terzake van de uitvoering van dit lid worden bij ministeriële regeling nadere regels gesteld.
3. Openbare lichamen kunnen geldleningen slechts aangaan en verstrekken, dan wel de nakoming van uit geldleningen voortvloeiende verplichtingen ten aanzien van de betaling van rente en aflossing slechts garanderen, indien de geldleningen voldoen aan de daarvoor bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels.
4. Openbare lichamen sluiten ten gunste van personeel of politieke ambtsdragers van openbare lichamen geen contracten met betrekking tot hypothecaire leningen of garanties op de verstrekking van hypothecaire leningen door andere financiële instellingen.

Artikel 3

1. Onze Ministers stellen bij ministeriële regeling een percentage voor de berekening van de kasgeldlimiet vast. Onze Ministers zenden eens per drie jaar aan de Staten-Generaal een verslag houdende overwegingen met betrekking tot de hoogte van het percentage, bedoeld in de eerste volzin.
2. Voor de kasgeldlimiet geldt een minimumbedrag van € 300 000.
3. Onze Ministers kunnen bij ministeriële regeling een hoger minimumbedrag vaststellen dan het in het tweede lid genoemde bedrag.
4. Het op basis van het eerste lid vast te stellen percentage voor de kasgeldlimiet en het op basis van het derde lid vast te stellen minimumbedrag kunnen verschillend zijn voor de verschillende categorieën openbare lichamen.
5. De toezichthouder van de openbare lichamen, bedoeld in artikel 1, onderdeel a, onder 5°, kan na overleg met het bestuur van de gemeenschappelijke regeling een afwijkend percentage voor de kasgeldlimiet voor een gemeenschappelijke regeling vaststellen.

Artikel 4

1. De gemiddelde netto-vlottende schuld per kwartaal van een openbaar lichaam overschrijdt de kasgeldlimiet niet.
2. Indien een openbaar lichaam voor het derde achtereenvolgende kwartaal de kasgeldlimiet overschrijdt, stelt het daarvan de toezichthouder op de hoogte, en legt het de kwartaalrapportage en een plan om binnen de kasgeldlimiet te blijven ter goedkeuring voor aan de toezichthouder.

3. Zolang het plan, bedoeld in het tweede lid, niet is goedgekeurd dan wel indien blijkt dat het plan niet ten uitvoer wordt gelegd kan de toezichthouder een aanwijzing geven om alsnog een aangepast plan in te zenden en om maatregelen te treffen om te voldoen aan de kasgeldlimiet. De toezichthouder kan voorts bepalen dat voor het aangaan van nieuwe geldleningen met een oorspronkelijke rentetypische looptijd van minder dan één jaar voorafgaande toestemming van de toezichthouder is vereist. De toezichthouder kan daarbij een maximum vaststellen voor de schuld in rekening-courant van het openbare lichaam met inachtneming van de op dat moment bestaande betalingsverplichtingen van het openbare lichaam.
4. Het toezicht, bedoeld in het derde lid, vervalt zodra het in het derde lid bedoelde plan naar het oordeel van de toezichthouder voldoende ten uitvoer wordt gelegd.
5. De toezichthouder kan bij incidentele wijzigingen in het inkomsten- en uitgavenpatroon ontheffing verlenen van de in het eerste lid genoemde verplichting voor een periode van maximaal twee kwartalen. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden en beperkingen gesteld.

Artikel 5

1. Onze Ministers stellen bij ministeriële regeling een percentage voor de berekening van de renterisiconorm en een minimumbedrag voor de renterisiconorm vast, alsmede regels ten aanzien van de bepaling van het renterisico op het begrotingstotaal.
2. Het op basis van het eerste lid vast te stellen percentage voor de renterisiconorm en minimumbedrag kunnen verschillend zijn voor de verschillende categorieën openbare lichamen.

Artikel 6

1. Het renterisico op het begrotingstotaal van een openbaar lichaam overschrijdt de renterisiconorm niet.
2. De toezichthouder geeft, indien door een openbaar lichaam niet wordt voldaan aan het eerste lid, het openbare lichaam een aanwijzing om maatregelen te nemen ten einde het renterisico op het begrotingstotaal te verminderen.
3. Indien het openbare lichaam geen gehoor geeft aan de aanwijzing van de toezichthouder, bedoeld in het tweede lid, legt het openbare lichaam een plan om aan het eerste lid te voldoen ter goedkeuring voor aan de toezichthouder. Zolang dit plan niet is goedgekeurd dan wel indien blijkt dat het plan niet ten uitvoer wordt gelegd, kan de toezichthouder bepalen dat voor het aangaan van het begrotingstotaal voorafgaande toestemming van de toezichthouder is vereist.
4. Het voorafgaand toezicht, bedoeld in het derde lid, vervalt zodra het in het derde lid bedoelde plan naar het oordeel van de toezichthouder voldoende ten uitvoer wordt gelegd.
5. De toezichthouder kan ontheffing verlenen van de in het eerste lid genoemde verplichting. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden en beperkingen gesteld.

Artikel 7

1. Indien een dreigende overschrijding van de 3%-norm voor het EMU-saldo van de overheid door een ongewenste ontwikkeling van het EMU-saldo van de openbare lichamen wordt veroorzaakt, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld ter beheersing van het EMU-saldo van de openbare lichamen.
2. Een krachtens het eerste lid vastgestelde algemene maatregel van bestuur treedt niet eerder in werking dan vier weken na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin hij is geplaatst. Van de plaatsing wordt onverwijld mededeling gedaan aan de beide kamers der Staten-Generaal.
3. Indien aan Nederland een boete wegens overschrijding van de EMU-norm wordt opgelegd en de decentrale overheden daarin een aandeel hebben, kan de minister van Financiën vaststellen voor welk deel decentrale overheden bijdragen in de boete, na regulier bestuurlijk overleg tussen de

fondsbeheerders en de instanties die representatief geacht kunnen worden voor de desbetreffende decentrale overheden.

Artikel 8

1. Onze Ministers stellen bij ministeriële regeling regels ten aanzien van de berekening en de verstrekking door de openbare lichamen van gegevens, welke nodig zijn voor het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet.
2. De gegevens hebben slechts betrekking op:
 - a. liquiditeits- en schuldpositie;
 - b. ontvangen waarborgsommen;
 - c. de kasgeldlimiet;
 - d. het renterisico op het begrotingstotaal;
 - e. de renterisiconorm;
 - f. aangepane geldleningen;
 - g. uitzettingen;
 - h. verleende garanties met betrekking tot de nakoming van uit geldleningen voortvloeiende verplichtingen; of
 - i. het EMU-saldo van de openbare lichamen.

Artikel 9

Onze Ministers zenden binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Artikel 10

[Wijzigd de Provinciewet.]

Artikel 11

[Wijzigd de Gemeentewet.]

Artikel 12

[Wijzigd de Waterschapswet.]

Artikel 13

De Wet financiering lagere overheid wordt ingetrokken.

Artikel 14

Onze Ministers kunnen gedurende een door hen te bepalen termijn en onder door hen te stellen voorwaarden aan openbare lichamen ontheffing verlenen van artikel 2, eerste en tweede lid, in verband met een zorgvuldige beëindiging van op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet bestaande aanspraken en verplichtingen.

Artikel 15

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 16

Deze wet wordt aangehaald als: Wet financiering decentrale overheden.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven te 's-Gravenhage, 14 december 2000

Beatrix

De Minister van Financiën,
G. Zalm
De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries
De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. M. de Vries

Uitgegeven de eenentwintigste december 2000

*De Minister van Justitie,
A. H. Korthals*

Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden

21 december 2000/FM 2000/0404-M
Directie Financiële Markten

De Minister van Financiën;
Handelende in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat;
Gelet op artikel 2, tweede lid, van de Wet financiering decentrale overheden,

Besluit:

Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. de wet: de Wet financiering decentrale overheden;
- b. financiële instelling: een instelling die aan één van onderstaande bepalingen voldoet:
 - 1° een kredietinstelling die in Nederland op grond van de Wet toezicht kredietwezen 1995, of in een andere lidstaat van de Europese Economische Ruimte onder toezicht staat;
 - 2° een effecteninstelling die in Nederland op grond van de Wet toezicht effectenverkeer 1995, of in een andere lidstaat van de Europese Economische Ruimte onder toezicht staat;
 - 3° een beleggingsinstelling die in Nederland op grond van de Wet toezicht beleggingsinstellingen, of in een andere lidstaat van de Europese Economische Ruimte onder toezicht staat;
 - 4° een verzekeraar die in Nederland op grond van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf, of in een andere lidstaat van de Europese Economische Ruimte onder toezicht staat;
 - 5° een pensioenfonds dat in Nederland op grond van de Pensioen- en spaarfondsenwet onder toezicht staat;
- c. solvabiliteitsratio: door een bancaire toezichthoudende autoriteit in een lidstaat van de Europese Economische Ruimte voorgeschreven

minimumniveau aansprakelijk vermogen tegenover aangehouden naar risicograad gewogen activum;
d. vastrentende waarden: openbare en onderhandse leningen.

Artikel 2

Bij het uitzetten van gelden, alsmede bij het afsluiten van derivaten door openbare lichamen als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de wet, voldoen de tegenpartijen waarmee transacties terzake worden afgesloten aan onderdeel a, b of c:

- a. financiële instellingen of door financiële instellingen uitgegeven waardepapier met minimaal een A rating, afgegeven door tenminste één gezaghebbende rating agency;
- b. instellingen, voor wiens waardepapier een solvabiliteitsratio van 0% geldt;
- c. financiële instellingen, met een kredietwaardigheid vergelijkbaar met het gestelde in onderdeel a, voor zover vastgelegd en onderbouwd in het financieringsstatuut en de begroting en het jaarverslag.

Artikel 3

Openbare lichamen als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de wet, zetten uitsluitend gelden uit in de vorm van:

- a. producten waarbij de hoofdsom tenminste aan het einde van de looptijd intact is, uitgezet bij een instelling die voldoet aan artikel 2;
- b. vastrentende waarden, uitgegeven door een instelling die voldoet aan artikel 2.

Artikel 4

1. Derivaten worden uitsluitend gebruikt ter beperking van financiële risico's. Dit houdt in dat geen open posities worden ingenomen. Derivaten worden afgesloten met een instelling die voldoet aan artikel 2;

2. In afwijking van het eerste lid, laatste volzin, kunnen derivaten ook worden afgesloten op een gereglementeerde markt in de Europese Economische Ruimte, zoals bedoeld in de Richtlijn 93/22/EEG van de Raad van 10 mei 1993 betreffende het

verrichten van diensten op het gebied van beleggingen in effecten in een lidstaat van de Europese Economische Ruimte onder toezicht staande effecteninstelling.

Een wijziging van deze Richtlijn gaat voor de toepassing van deze regeling gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijzigingsrichtlijn uitvoering moet zijn gegeven.

Artikel 5

Deze regeling treedt in werking met ingang van de datum waarop de Wet financiering decentrale overheden in werking treedt.

Artikel 6

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden.

De Minister van Financiën,
G. Zalm.

Toelichting

Algemeen

Aansluiting op Wet fido

In artikel 2, tweede lid, van de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) wordt aangegeven dat het uitzetten van overtollige gelden (verstrekken van leningen aan derden en beleggen) en het gebruik van derivaten op prudente wijze dient te geschieden, en dat hierbij geen sprake mag zijn van het nemen van overmatig risico teneinde inkomen te generen. Ter nadere explicitering van deze bepaling in de wet is deze regeling (Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden) opgesteld. Met de bepalingen in deze regeling wordt een efficiënt middelenbeheer niet in de weg gestaan, maar worden expliciete randvoorwaarden gesteld ten aanzien van uitzettingen en derivaten. Hiermee wordt aangesloten bij het beleid van de Staat, alsmede bij het beleid ten aanzien van door de Staat gegarandeerde instellingen, waar ook gewerkt wordt met eenduidige voorschriften terzake.

Benadrukt wordt dat deze regeling

een minimale voorwaarde vormt voor prudente uitzettingen en een prudent gebruik van derivaten. Dit om decentrale overheden enige ruimte te laten voor een eigen financierings- en beleggingsbeleid. De inhoud van deze regeling laat echter onverlet dat het nadrukkelijker inkaderen van het beleid (dan deze regeling doet) door individuele decentrale overheden wordt aangemoedigd.

Deze regeling is zowel op reeds uitgezette middelen en reeds afgesloten derivatentransacties als op nieuwe uitzettingen en derivatentransacties van toepassing. Artikel 2, (eerste en) tweede lid van de Wet fido is immers op beide categorieën van toepassing, zoals mede mogen blijken uit artikel 14 van de wet en ook de parlementaire behandeling van dat artikel.

Inhoud ministeriële regeling

De voorschriften in deze regeling richten zich zowel op de tegenpartij (debiteurenrisico) als op het type instrument dat wordt gebruikt (marktrisico). Ten aanzien van derivaten wordt aangegeven op welke wijze een risicomijdend gebruik mogelijk is.

Mits bij uitzettingen en derivaten gebruik wordt gemaakt van goeide tegenpartijen, zijn de financiële risico's beperkt. Indien met minder kredietwaardige debiteuren in zee wordt gegaan, worden hierdoor weliswaar mogelijkwijs (tijdelijk) hogere winsten behaald, maar lopen de openbare lichamen daarbij (aanzienlijk) grotere financiële risico's. Op basis van deze regeling wordt onder goeide tegenpartijen verstaan: instellingen wiens papier een solvabiliteitsvrije status heeft, financiële instellingen met minimaal een A-rating, of door financiële instellingen uitgegeven papier met minimaal een A-rating (het gaat hierbij om waardepapier dat een claim op de uitgevende financiële instelling zelf betekent) en financiële instellingen zonder rating met minimaal een met een A-rating vergelijkbare kredietwaardigheid.

Ten aanzien van de te hanteren instrumenten geldt in beginsel als belangrijkste uitgangspunt dat de hoofdsom van de uitzetting intact blijft. Gebruik van derivaten kan een nuttig onderdeel zijn van het risicobeheer van decentrale overheden; dit gebruik dient vanzelfsprekend te zijn gericht op het beperken van financiële risico's.

Voor wat betreft de looptijden van de uitzettingen van decentrale overheden geldt dat deze zoveel mogelijk moeten aansluiten bij de liquiditeitsprognose. Immers, bij toekomstige behoefte aan liquiditeit dienen in de eerste plaats beschikbare overtollige middelen aangesproken te worden in plaats van hiervoor een beroep op de geld-/kapitaalmarkt te doen.

Belangrijke beginselen in de gehele financieringsfunctie

Naast de in deze regeling neergelegde kwalitatieve eisen ten aanzien van tegenpartijen, zijn bij een prudent financieel beheer door openbare lichamen ook kwantitatieve eisen van belang. Deze komen in deze regeling niet expliciet naar voren, maar dienen wel in het financieringsstatuut¹ vastgelegd te worden. Hierbij kan worden gewezen op het belang van het vastleggen van limieten per tegenpartij. Het principe van diversificatie van tegenpartijen voorkomt immers dat wanbetaling/faillissement van een tegenpartij een te groot beslag legt op de financiële positie van een openbaar lichaam.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Onderdeel b: Centraal uitgangspunt bij het definiëren van een financiële instelling is dat deze instelling ofwel in Nederland onder toezicht staat, ofwel elders binnen de Europese Economische Ruimte (EER)² op basis van geharmoniseerde wet- en regelgeving onder toezicht staat. Onder financiële instellingen volgens de in deze regeling gehanteerde definitie kunnen dus ook zelfstandige dochters vallen van financiële instellingen waarvan de moedermaatschappij buiten de EER is gevestigd.

Onder financiële instellingen worden ten eerste kredietinstellingen verstaan die in Nederland of in een andere EER-lidstaat onder bedrijfs-economisch toezicht staan. In Nederland is De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) verantwoordelijk voor het toezicht op (onder meer) kredietinstellingen. De bedrijfseconomische EER-toezichthouder beoogt het risico op faillissement bij kredietinstellingen te minimaliseren (ter bescherming van de consument), maar kan dit in een markteconomie niet uitsluiten.

Voor het uitzetten van middelen bij

effecteninstellingen en beleggingsinstellingen geldt dat dit is toegestaan voor zover deze instellingen in Nederland (op grond van de Wet toezicht effectenverkeer 1995 en de Wet toezicht beleggingsinstellingen) of in een lidstaat van de EER onder toezicht staan (op grond van de zogenaamde ISD³-richtlijn voor effecteninstellingen en de ICBE⁴-richtlijn voor beleggingsinstellingen). Het toezicht op beleggingsinstellingen wordt in Nederland door DNB uitgevoerd, het toezicht op effecteninstellingen door de Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE). Het toezicht op effecten- en beleggingsinstellingen is voornamelijk gericht op het beschermen van de consument tegen ontoelaatbaar gedrag van financiële instellingen (gedragtoezicht). Op effecteninstellingen is daarnaast ook bedrijfseconomisch toezicht van toepassing.

Het uitzetten van middelen door decentrale overheden bij verzekeraars en pensioenfondsen komt in de praktijk niet of nauwelijks voor. Deze instellingen ontvangen het overgrote deel van hun middelen van verzekeren en pensioengerechtigden. Om eventuele toekomstige ontwikkelingen niet in de weg te staan, zijn deze instellingen in deze regeling wel bij de financiële instellingen opgenomen. Het toezicht op verzekeraars en pensioenfondsen wordt in Nederland door de Pensioen- en Verzekeringkamer (PVK) uitgevoerd. Dit toezicht is met name bedrijfseconomisch gericht (zoals solvabiliteits-eisen voor verzekeraars en van pensioenfondsen).

Onderdeel c: Uit hoofde van haar taak als toezichthouder op het bankwezen hebben de toezichthouders in de EER-lidstaten (DNB in Nederland) onder meer als eis gesteld dat de solvabiliteit van een onder toezicht staande instelling tenminste een bepaald minimum niveau heeft. Dit wordt gemeten aan de hand van de solvabiliteitsratio, die als volgt kan worden bepaald:

$$\text{Solvabiliteitsratio} = (\text{aansprakelijk vermogen} / \text{naar risicograad gewogen activa}) \times 100\%$$

Onder aansprakelijk vermogen wordt verstaan het aandelenkapitaal, de reserves, voorzieningen en de achtergestelde lange leningen.

Onderdeel d: Onder vastrentende waarden worden zowel verhandelbare

als niet-verhandelbare leningen verstaan. Voorbeelden van verhandelbare schuldtitels (openbaar papier) zijn obligaties; voorbeelden van niet-verhandelbare schuldtitels (onderhands papier) zijn onderhandse leningen.

Obligaties en onderhandse leningen zijn waardepapieren die recht geven op een bepaalde rentevergoeding, en waarbij de koers vanwege renteschommelingen kan veranderen gedurende de looptijd van het papier. Aan het eind van de looptijd wordt de hoofdsom aan de houder van de obligatie/verstrekker van de onderhandse lening terugbetaald. Naast obligaties met een vaste rentevergoeding zijn ook variabelrentende obligaties (Floating Rate Notes) en obligaties waarop geen rente wordt vergoed (zgn. zero coupon bonds) toegestaan.

Medium Term Notes (MTN's) zijn schriftelijke overeenkomsten (juridisch raamwerk) waarbinnen zowel de uitgifte van openbaar als onderhands papier mogelijk is.

Artikel 2

Aangezien openbare lichamen gemeenschapsgeld beheren is het van belang dat met (tijdelijk) niet direct voor de publieke taak benodigde middelen prudent wordt omgesprongen. De keuze van tegenpartijen bij het uitzetten van middelen dient zich dan ook te beperken tot kredietwaardige tegenpartijen. Hieronder worden verstaan:

- (a) financiële instellingen (kredietinstellingen, beleggingsinstellingen, effecteninstellingen, verzekeraars en pensioenfondsen onder Nederlands of anderszins EER-toezicht) met minimaal een A-rating van tenminste één gezaghebbende rating agency (bijvoorbeeld Moody's, Standard & Poors en Fitch IBCA).
- (b) instellingen aan wiens papier door een bancaire toezichthouder in een EER-lidstaat de solvabiliteitsvrije status is toegekend.
- (c) financiële instellingen zonder rating met minimaal een met een A-rating vergelijkbare kredietwaardigheid.

Onderdeel a: Bij het vaststellen van de kwalitatieve ondergrens voor tegenpartijen is gekozen voor financiële instellingen met een A-rating, of door een financiële instelling uitgegeven papier met minimaal een A-rating (waarbij sprake is van een claim op de uitgevende instelling, zoals bij-

voorbeeld het geval is bij obligaties), aangezien deze rating een beperkte kans van faillissement van de tegenpartij inhoudt⁵. Deze rating geldt als een ondergrens voor alle uitzettingen, zowel op korte als op lange(re) termijn.

Bij het uitzetten van middelen bij financiële instellingen dienen decentrale overheden rekening te houden met de looptijd van de uitzetting en de kredietwaardigheid van de instelling. Ongeacht de looptijd van de uitzetting geldt als minimum een A-rating. Naarmate de looptijd van een uitzetting langer is, dient de tegenpartij een hogere rating te hebben. Daarnaast verdient het de voorkeur in het met de tegenpartij afgesloten contract een clause op te nemen op basis waarvan het contract beëindigd kan worden indien de rating van de financiële instelling of het papier in kwestie onder een van tevoren aangegeven niveau zakt.

Onderdeel b: De solvabiliteitsvrije status wordt door een bancaire toezichthoudende autoriteit in de EER (op basis van de Solvabiliteitsrichtlijn 89/647/EEG) onder meer toegekend aan waardepapier uitgegeven of gegarandeerd door (decentrale, voor zover gelijkgeschakeld met) centrale overheden⁶. Het is decentrale overheden dus toegestaan om bij andere overheden geld uit te zetten, of om te beleggen in waardepapier waaraan een overheidsgarantie is verbonden (zoals bijvoorbeeld door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw geborgde leningen van woningcorporaties).

Onderdeel c: Aangezien niet alle financiële instellingen over een rating beschikken, terwijl ze wel voldoende kredietwaardig kunnen zijn (minimaal met A-rating vergelijkbaar), is het van belang dat deze regeling decentrale overheden de mogelijkheid biedt ook bij financiële instellingen zonder rating uitzettingen te doen.

Uitzettingen bij financiële instellingen zonder rating zijn toegestaan, mits dit op een transparante wijze geschiedt. Concreet houdt dit in dat uitzettingen bij financiële instellingen zonder rating zijn toegestaan indien de decentrale overheden:

- in het financieringsstatuut aangeven hoe met financiële instellingen zonder rating als tegenpartij voor uitzettingen wordt omgegaan (uitgangspunten);

• in de financieringsparagraaf in de begroting aangeven bij welke partijen voornemens is uitzettingen te doen en waarom ('bewijslast' dat een financiële instelling minimaal een impliciete A-rating heeft ligt dus bij de decentrale overheden zelf). Ook dient te worden aangegeven dat binnen de kaders van het financieringsstatuut wordt geopereerd;

• in de financieringsparagraaf in het jaarverslag aangeven bij welke van de in de begroting genoemde (en onderbouwde) tegenpartijen de desbetreffende decentrale overheid middelen heeft uitgezet. Tevens dient te worden aangegeven of zich in het verslagjaar belangrijke ontwikkelingen in de kredietwaardigheid van de tegenpartijen hebben voorgedaan.

Voorop staat dat de hierboven beschreven transparantie de controleorganen van de decentrale overheden (bijvoorbeeld de Gemeenteraad binnen een gemeente) inzicht biedt en daarmee een belangrijk mechanisme vormt om ervoor te zorgen dat binnen de decentrale overheden zelf kritisch wordt omgegaan met financiële tegenpartijen zonder rating.

Naast de controleorganen van de decentrale overheden krijgen de toezichthouders van de decentrale overheden vooraf te zien met welke financiële instellingen zonder rating een decentrale overheid voornemens is zaken te doen. Indien de toezichthouder twijfels heeft omtrent de onderbouwing van de keuze voor een bepaalde financiële instelling zonder rating, kan hij om een nadere onderbouwing vragen. In de regeling wordt met opzet geen expliciet sanctie-instrument neergelegd voor het geval de toezichthouder zich niet kan vinden in de keuze van een decentrale overheid voor een bepaalde financiële instelling. De keuze voor een financiële instelling zonder rating dient namelijk primair te worden getoetst door het controleorgaan van de desbetreffende decentrale overheid.

De primaire kwalitatieve onderbouwing van de keuze voor een financiële tegenpartij zonder rating is afkomstig van de decentrale overheden zelf; zij dienen aan te tonen dat een dergelijke financiële instelling minimaal een met een A-rating vergelijkbare kredietwaardigheid heeft. In de beoordeling hiervan dienen decentrale overheden meerdere facto-

ren te bezien (zoals historische en toekomstige financiële positie, kwaliteit van het management, prestaties, eventuele garanties, externe factoren). Financiële ratio's (zoals solvabiliteit, EV/TV verhouding) kunnen in de beoordeling ook van dienst zijn, maar hoeven niet doorslaggevend te zijn. Zo hoeft bijvoorbeeld enkel een hoge solvabiliteit niet te betekenen dat een financiële instelling zeer kredietwaardig is, aangezien ook overige risicofactoren een rol kunnen spelen (bijvoorbeeld weinig gediversifieerde activiteiten).

Naast het kwalitatieve aspect verdienen bepaalde kwantitatieve criteria aandacht. De volgende punten kunnen decentrale overheden meenemen bij het opstellen van beleid ten aanzien van uitzettingen bij financiële instellingen zonder rating:

- Niet meer dan een bepaald percentage van de totale uitzettingen;
- Niet meer dan bepaald percentage van de eigen begroting;
- Bij individuele financiële instelling zonder rating niet meer uitzetten dan bepaald percentage van het eigen vermogen van die instelling;
- Looptijd van de uitzetting afstemmen op de kredietwaardigheid van de tegenpartij. Evenals bij financiële instellingen met een rating dient te gelden dat lange uitzettingen uitsluitend bij zeer kredietwaardige financiële instellingen dienen te geschieden;
- Jaarlijkse revisie van de kredietwaardigheid van de tegenpartij(en).

Artikel 3

Binnen een prudent financieel beheer door openbare lichamen past de keuze voor financiële activa die zo min mogelijk gevoelig zijn voor marktbevingen, en aldus een beperkt marktrisico met zich brengen. Voorwaarde hierbij is dat de hoofdsom in beginsel tenminste aan het eind van de looptijd van de uitzetting intact is (vermijden hoofdsomrisico). Hoofdsomgarantie gedurende de looptijd is in beginsel niet vereist. Uit oopunt van prudent beheer dient er echter wel voor te worden gezorgd dat gedurende de looptijd de gevoeligheid voor marktbevingen beperkt is, zoals dat bijvoorbeeld bij vastrentende waarden het geval is.

Onderdeel a: De hoofdsom blijft in elk geval intact bij deposito's (bij een financiële instelling in bewaring ge-

ven gelden, zoals rekening courant of langerlopende deposito's) en repo-transacties. Laatstgenoemden zijn transacties waarbij effecten worden verkocht en geleverd en waarbij tegelijkertijd de verkoper van de effecten zich verplicht op termijn dezelfde hoeveelheid effecten van dezelfde soort terug te kopen tegen een vastgestelde/afgesproken prijs (repurchase agreement). Het doen van uitzettingen via repo-transacties is bijzonder prudent, aangezien de tegenpartij het juridisch eigendom van de effecten voor het bedrag van de uitzetting overdraagt (vergelijk het in onderpand geven van waardepapier).

Ook zogenaamde garantieproducten, waarbij de hoofdsom (en eventueel ook een bepaald minimaal rendement) wordt gegarandeerd, vallen binnen het begrip 'prudent uitzetten'. In de praktijk bevatten dergelijke producten veelal een hoofdsomgarantie aan het eind van een vooraf bepaalde periode, die betrekking heeft op de looptijd van het product. Garantieproducten waarbij minder dan de hoofdsom wordt gegarandeerd, met uitzicht op een hoger rendement, zijn expliciet niet toegestaan.

Onderdeel b: Uitzettingen in de vorm van vastrentende waarden (zoals bijvoorbeeld zowel vastrentende als variabelrentende obligaties, onderhandse leningen, MTN's; zie toelichting bij artikel 1, onderdeel d) zijn toegestaan, uiteraard alleen indien het waardepapier of de instelling die het waardepapier uitgeeft voldoet aan artikel 2. De waarde van vastrentende waarden is gevoelig voor renteveranderingen (in de vorm van koersrisico). De voorkeur gaat uit naar het enigszins spreiden van de looptijden/aflossingsdata van de aangehouden vastrentende waarden, zodat het risico van grote schommelingen in het rendement wordt gespreid. Voorts kunnen decentrale overheden erop letten dat de periode gedurende welke de vastrentende waarde wordt aangehouden zoveel mogelijk is afgestemd op de (resterende) looptijd van de waarde.

Uitzettingen in de vorm van aandelen zijn niet toegestaan, aangezien deze financiële waarden in hoge mate gevoelig zijn voor marktbevingen. De enige wijze waarop (op het rendement van) aandelen (gebaseerde producten) als voldoende prudent kunnen worden beschouwd is indien bij

het desbetreffende financiële product de hoofdsom wordt gegarandeerd door een instelling die voldoet aan artikel 2 (de hierboven genoemde zogenaamde garantieproducten). Bij het beleggen in garantieproducten zouden decentrale overheden bij het bepalen van de looptijd van het product wel rekening dienen te houden met de mate waarin hoofdsom en -deelrendement zijn gegarandeerd. Bij een beleggingsproduct met een lange looptijd (vanaf bijvoorbeeld 5 jaar) met enkel een hoofdsomgarantie kan immers de ruimte bestaan om de (mogelijk hoog oplopende) renteinkomsten en een deel van het ingelegde bedrag risicovol te beleggen. Bij lange looptijden gaat er dan ook de voorkeur naar uit dat naast de hoofdsom een minimum rendement (bijvoorbeeld het inflatieniveau) is gegarandeerd.

Bij het uitzetten in de vorm van garantieproducten wordt aanbevolen dat decentrale overheden in het financieringsstatuut en de financieringsparagraaf aangeven welk risico er wordt gelopen, bijvoorbeeld ten opzichte van een regulier deposito met een gelijke looptijd.

Artikel 4

Artikel 4 en deze artikelsgewijze toelichting dienen ter vervanging van de derivatencirculaire (BGW95/48-M) uit 1995. Een aantal elementen uit de circulaire komt niet terug in deze toelichting, maar in de toelichting van de verplichtstelling van het financieringsstatuut (via wijziging van o.a. Gemeentewet; zie voetnoot 1). Dit aangezien het elementen van meer administratief organisatorische aard betreft.

In de artikelsgewijze toelichting van de Wet financiering decentrale overheden is aangegeven dat financiële derivaten hun bestaansrecht ontleen aan bewegingen in de marktwaarde (koers) van activa die op financiële en goederenmarkten worden verhandeld, alsmede aan bewegingen in de marktwaarde van de onderliggende referentieprijzen en indices. Derivaten bieden de mogelijkheid om risico's af te dekken (hedgen), of juist risico's aan te gaan (speculeren). Derivaten kunnen (mits voldoende deskundigheid bij het openbaar lichaam aanwezig is) een waardevolle rol vervullen bij het renterisicomanagement van decentrale overheden.

In het tweede lid van artikel 2 van de wet wordt echter wel gesteld dat derivaten alleen op prudente wijze gebruikt mogen worden. In deze ministeriële regeling wordt dit verwoord in die zin dat derivaten uitsluitend gebruikt mogen worden ter afdekking van financiële risico's (hedgen). Deze minimale eis wordt gesteld omdat openbare lichamen vanwege hun publieke functie gemeenschapsgelden beheren, waarmee op risicomijdende wijze omgesprongen dient te worden. Hieronder volgt een toelichting terzake aan de hand van twee criteria voor een risicomijdend/prudent gebruik van derivaten.

1. Gesloten posities

Een prudent gebruik van derivaten houdt in elk geval in dat de onderliggende waarde waarop het derivaat betrekking heeft gelijke modaliteiten (in omvang, looptijd) heeft als de bijbehorende financieringsbehoefte of bijbehorende overtollige middelen. Van belang is dat het derivaat geen groter risico met zich meebrengt dan het risico dat ermee wordt afgedekt. Hiervan kan sprake zijn indien onzekerheid bestaat over de modaliteiten van een toekomstige financieringsbehoefte of overschot. Indien van een dergelijke situatie sprake is, gaat de voorkeur uit naar derivaten waarbij geen verplichting bestaat tot uitoefening van het derivaat (zoals wel het geval is bij een FRA⁷, future⁸ of een swap⁹), maar slechts de mogelijkheid daartoe (zoals bij het kopen van een optie¹⁰). Indien redelijke zekerheid bestaat over de toekomstige financiële stroom, kunnen zowel FRA's, swaps als opties adequate instrumenten zijn in het renterisicomanagement van decentrale overheden.

Het afsluiten van derivaten in vreemde valuta behoort niet tot de mogelijkheden, aangezien decentrale overheden op basis van het Besluit Leningvoorwaarden Decentrale Overheden geen leningen in vreemde valuta mogen afsluiten.

Het schrijven van opties is in de regel niet toegestaan, aangezien de verkoper van een optie de plicht heeft om de afgesproken transactie uit te voeren als de koper zijn recht uitoefent. Daarmee loopt de verkoper van een optie een in beginsel onbepaald risico. Er zijn evenwel situaties denkbaar waarin het schrijven van een optie binnen het begrip 'prudent gebruik

van derivaten' zou kunnen vallen. Een mogelijk voorbeeld hiervan is de zogenaamde collar. Dit is een combinatie van het kopen van een cap¹¹ en het verkopen van een floor¹². Op deze wijze wordt een bandbreedte in de te betalen rente aangebracht, waarbij de transactiekosten van de koop van de cap (deels) worden gecompenseerd door de transactieopbrengsten van de verkoop van de floor. Uiteraard dient ook hier het derivaat betrekking te hebben op gelijke modaliteiten (in omvang, looptijd) als de bijbehorende financieringsbehoefte of bijbehorende overtollige middelen.

2. Resultaat past binnen kaders Wet fido

In de Wet fido geldt dat het resultaat van derivatenconstructies telt bij het onderscheid tussen korte en lange financiering, en dus bij het bepalen of wordt voldaan aan de kasgeldlimiet en de renterisiconorm. Voorzover derivatenconstructies het rentetypisch karakter van leningen in substantiële mate wijzigen, kunnen openbare lichamen bij de indeling van leningen in vaste en netto-vlottende schuld deze derivatenconstructies toerekenen aan leningen. Zo zal een variabele lening, waarvan via een renteswap de rente per saldo voor 5 jaar vast staat, beschouwd kunnen worden als een vaste lening met een rentetypische looptijd van 5 jaar. Hetzelfde kan gelden indien voor 5 jaar een plafond op de maximaal te betalen rente wordt gezet via een cap. Deze cap dient vanzelfsprekend wel van reële betekenis te zijn. Ten behoeve van het bedrijfseconomisch toezicht door de toezichhouders dient dit op een transparante wijze te gebeuren en te worden aangegeven in de financieringsparagraaf van de begroting (bij het voornemen tot gebruik van een cap) en het jaarverslag (bij de verantwoording over het gebruik hiervan).

Afhankelijk van of een derivatenconstructie resulteert in vlottende of vaste schuld, telt deze mee bij het voldoen aan de kasgeldlimiet (voor de netto-vlottende schuld) of de renterisiconorm (voor de vaste schuld).

Tweede lid: Derivaten worden zowel verhandeld op de erkende, onder toezicht staande optie- en termijnbeurzen (zoals de AEX (optiebeurs) te Amsterdam) als daarbuiten (op de onderhandse OTC, de Over

The Counter Markt, die geen fysieke marktplaats kent). Voorbeelden van OTC-producten zijn FRA's en renteswaps. Beurscontracten zijn gestandaardiseerd, terwijl contracten in de OTC-markt meer flexibiliteit bieden. Daarnaast geldt als belangrijk verschil dat op beurzen een clearinginstituut optreedt als centrale tegenpartij. In Amsterdam is dit de Amsterdam Exchanges Optiebeurs Clearing. Dit instituut past een systeem van onderpandsvereisten en dagelijkse verrekening van prijsverschillen toe, waardoor het debiteurenrisico beperkt blijft.

De keuze voor onderhandse contracten ligt voor de hand indien een specifieke risicotransformatie voor een langere periode wordt beoogd. Beursgenoteerde contracten komen eerder van pas bij kortstondige posities en indien marktliquiditeit van belang is. Wel zitten aan beursgenoteerde contracten vanwege de dagelijkse verrekening van prijsverschillen meer administratieve lasten verbonden dan het geval is bij onderhandse contracten (waar dan weer de betere beheersing van het debiteurenrisico tegenover staat).

In het geval van OTC-transacties kunnen deze worden afgesloten met een instelling die voldoet aan artikel 2. Daarnaast zijn derivatentransacties op de beurs toegestaan, voor zover deze plaatsvinden op een erkende beurs (in de ISD-richtlijn wordt gesproken over 'gereguleerde markt') in een lidstaat van de EER (zoals de Amsterdam Exchanges Optiebeurs in Nederland). Uitgangspunt is immers (zie ook artikel 1) dat de tegenpartij op enigerlei wijze in Nederland of EER-breed onder toezicht staat. Op de beurs vindt de handel in derivaten weliswaar anoniem plaats, maar uiteindelijk staat het clearinginstituut van de Amsterdam Exchanges (AEX) garant voor de afwikkeling van de derivatentransacties. De AEX staat in Nederland op basis van de Wet toezicht effectenverkeer 1995 onder toezicht van de STE.

*De Minister van Financiën,
G. Zalm.*

¹ Dat wordt voor gemeenten en gemeenschappelijke regelingen verplicht gesteld in de Gemeentewet. Voor provincies geschiedt dit in de Provinciewet, voor waterschappen in de Waterschapswet en voor Politiergio's in het Besluit comptabele regeling regionale politiekorpsen (Bcrrp).

² Hieronder vallen, naast de lidstaten van de Europese Unie, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein.

³ Investment Services Directive, 93/22/EEG.

⁴ Instellingen voor Collectieve Beleggingen in Effecten, 85/611/EEG.

⁵ De rating agencies Moody's en Standard&Poor's gebruiken voor lange termijn ratings de volgende indeling:

Aaa/AAA – Extreem kredietwaardig

Aa/AA – Zeer kredietwaardig. Veiligheidsmarge echter niet zo hoog als bij de AAA-categorie

A/A – Zeer kredietwaardig. Er zijn echter factoren aanwezig waardoor afbetaling in de toekomst enig gevaar loopt.

⁶ Voor een exacte indeling van de activa waarvoor een wegingsfactor van 0% geldt in het solvabiliteitstoezicht, wordt verwezen naar het Handboek Wtk (gebaseerd op Wet toezicht kredietwezen 1995).

⁷ Onder een Forward Rate Agreement (FRA) wordt verstaan: een overeenkomst om na afloop van een bepaalde termijn het verschil te verrekenen tussen het nu vastgestelde interestniveau en het op dat moment geldende niveau van de marktrente voor de overeenkomstige looptijd. Hierdoor is het mogelijk de toekomstige rente vast te leggen.

⁸ Onder een future wordt verstaan: een gestandaardiseerd termijncontract dat op de beurs wordt verhandeld en betrekking kan hebben op diverse financiële waarden (bijvoorbeeld obligaties, geldmarktrenten, aandelenindices). Bij het afsluiten van een futuretransactie wordt de termijnprijs vastgelegd. Veranderingen in de marktwaarde van de onderliggende financiële waarden worden tussentijds (via de beurs) tussen koper en verkoper verrekend.

⁹ Onder een swap wordt verstaan: een overeenkomst tussen twee marktpartijen om toekomstige betalingsstromen van verschillend karakter, voor een bepaalde periode met elkaar te ruilen. Voor openbare lichamen is alleen de renteswap relevant. Hierbij heeft de uitwisseling van betalingsstromen betrekking op rentebetalingen. Valutaswaps zijn niet toegestaan.

¹⁰ Onder een optie wordt verstaan: het recht voor de koper tot het doen van een transactie. Indien de transactie de koop van het onderliggende activum betreft, dan is sprake van een call-optie. Betreft de transactie de verkoop hiervan, dan wordt gesproken van een put-optie.

¹¹ Bij een cap wordt de koper door de verkoper gecompenseerd indien de referentierente hoger ligt dan het in het contract vastgestelde renteniveau.

¹² Bij een floor wordt de koper door de verkoper gecompenseerd indien de referentierente lager ligt dan het in het contract vastgestelde renteniveau.

Gemeenschappelijk financieel-toezichtskader

Zichtbaar toezicht

Inhoudsopgave

- 1 *Inleiding*
- 1.1 Doel toezichtskader
- 1.2 Waarom een nieuw gemeenschappelijk toezichtskader?
- 1.3 Implementatie
- 1.4 Toekomstige ontwikkelingen
- 1.5 Inhoudsopgave toezichtskader

Deel I begrotingstoezicht

- 2 *Plaatsbepaling toezichthouder*
- 2.1 Inleiding
- 2.2 Doel en afbakening financieel toezicht
- 2.3 Relatie met de horizontale keten

- 3 *Normen toezichthouder*
- 3.1 Soorten toezicht
- 3.2 Informatie
- 3.3 Imperatief preventief: duurzaam evenwicht
- 3.4 Facultatief toezicht

- 4 *Financiële problemen en dan?*
- 4.1 Inleiding
- 4.2 Tussen repressief en preventief toezicht
- 4.3 Preventief: wat betekent dat?
- 4.4 Bezwaar en beroep onder toezichtstaanden
- 4.5 Voordracht schorsing en vernietiging
- 4.6 Begrotingsscans
- 4.7 Artikel 12

- 5 *Informatie van de toezichthouder*
- 5.1 Handreikingen
- 5.2 Toezichtsthema's
- 5.3 Rapportages
- 5.3.1 Rapportages van de toezichthouder
- 5.3.2 Gezamenlijke rapportage

Deel II overige toezichtsonderwerpen

- 6 *Indemniteitsprocedure*
- 6.1 De procedure
- 6.2 Vertraging van inzending van de jaarrekening
- 6.3 Vaststellen van het indemniteitsbesluit of de jaarrekening door de toezichthouder

- 7 *Toezicht vanuit de Wet fido*
- 7.1 De Wet fido
- 7.1.1 Publieke taak
- 7.1.2 Prudent beheer

- 7.1.3 Kasgeldlimiet
- 7.1.4 Renterisiconorm
- 7.2 De toezichthouder en de kasgeldlimiet
- 7.3 De toezichthouder en de renterisiconorm

- 8 *Goedkeuring van deelnemingen*
- 8.1 Besluit tot deelneming
- 8.2 Goedkeuring door de toezichthouder

- 9 *Toezicht vanwege herindeling*
- 9.1 Herindeling
- 9.2 Toezicht vanwege herindeling en financieel toezicht

- 10 *Informatie voor derden*
- 10.1 Iv3
- 10.2 De rol van de toezichthouder bij Iv3

Bijlage 1 Overzicht relevante wet- en regelgeving

Gemeentewetsbepalingen

Provinciewet

Algemene wet bestuursrecht

Wet fido

Wet Algemene regels herindeling (arhi)

Financiële Verhoudingswet

Wet milieubeheer

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Bijlage 2 Werkgroep Gemeenschappelijk Financieel-Toezichtskader 'Zichtbaar Toezicht'

1 Inleiding

1.1 Doel toezichtskader

Het financieel toezicht op de provincies en gemeenten wordt uitgeoefend door de Minister van BZK, respectievelijk gedeputeerde staten. Met het toezicht wordt beoogd een gezonde financiële situatie bij gemeenten/provincies te bevorderen. Hiermee wordt een situatie bedoeld dat een gemeente kan voortbestaan zonder een beroep te hoeven doen op middelen van de collectiviteit van de gemeenten (via artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet) en niet onder curatele wordt gesteld of dat een provincie in de financiële problemen komt (er is geen artikel 12 voor provincies). Tevens wordt door het toezicht de kredietwaardigheid van de gemeenten¹ bevorderd.

Er zijn dus 13 toezichthouders. Deze toezichthouders maken gezamenlijk afspraken over hoe het toezicht invulling te geven binnen het wettelijk kader. De minister van BZK heeft hierbij tevens een rol als systeemverantwoordelijke voor de financiële verhoudingen. De afspraken worden gemaakt ter bevordering van de transparantie voor met name de onder toezichtstaanden, maar ook voor de toezichthouders onderling en voor de minister van BZK; voor zijn systeemverantwoordelijkheid voor het beleid betreffende de financiële verhouding, in het bijzonder de financiële functie.

In dit toezichtskader zijn deze gezamenlijke afspraken vastgelegd. Deze afspraken geven de ruimte aan waarbinnen financieel toezicht zich beweegt. Het betreft de minimumnormen die iedere toezichthouder gebruikt en een schets van aanvullende toezichtsnormen die toezichthouders naast de minimumnormen kunnen gebruiken. Naast deze normen bevat dit toezichtskader ook een gemeenschappelijk beeld van de positie en rol van de toezichthouder ten opzichte van de andere betrokkenen bij de financiële functie. Aangeduid wordt wat de onder toezichtstaanden van de toezichthouder kan verwachten. Voorts wordt een overzicht gegeven van de relaties tussen met name de raad en de accountant en de toezichthouder. Dit is vooral belangrijk omdat diverse relaties en rollen met de dualisering veranderd zijn. Het is voor de onder toezichtstaanden en de toezichthouders zelf wezenlijk dat het duidelijk is wat een toezichthouder wel en niet doet.

Dit gezamenlijk toezichtskader wordt door elke toezichthouder afzonderlijk vertaald naar het eigen toezicht. Iedere toezichthouder gebruikt daartoe het eigen beleidskader waarin het eigen beleid uiteen wordt gezet. Het bestaan van dit eigen kader en de inhoud ervan wordt aan alle onder toezichtstaanden bekend gemaakt. Dit gemeenschappelijk toezichtskader wordt daarom niet actief door BZK onder de gemeenten verspreid, maar is wel downloadbaar vanaf internet (www.minbzk.nl). BZK als toezichthouder van de provincies verspreidt dit toezichtskader wel onder de provincies.

1.2 Waarom een nieuw gemeenschappelijk toezichtskader?

Er hebben veel veranderingen plaatsgevonden die relevant zijn voor financieel toezicht. In de eerste plaats betreft het veranderingen binnen de financiële functie van

¹ Voor de leesbaarheid wordt hier verder alleen gesproken over gemeenten. Als de toezichthouder wordt bedoeld wordt alleen gedeputeerde staten genoemd. Uiteraard is de tekst ook van toepassing op provincies en de minister van BZK als toezichthouder. Indien er voor provincies iets anders geldt dan voor gemeenten wordt dit wel afzonderlijk genoemd.

gemeenten, met name vanwege de dualisering. De rolverdeling tussen college en raad is veranderd en verduidelijkt. Tegelijkertijd is de kaderstellende en controlerende rol van de raad versterkt. Dit geldt ook voor de financiële functie. Het Besluit begroting en verantwoording en het Besluit accountantscontrole zijn belangrijke voorbeelden van hoe via regelgeving de rol van de raad wordt versterkt. De rol van de toezichthouder dient goed aan te sluiten op die van de raad. Het is daarom belangrijk bij de veranderingen stil te staan en de rol van de toezichthouder weer optimaal te laten aansluiten. In de tweede plaats, en met voorgaande samenhangend, hebben er de laatste jaren diverse veranderingen plaatsgevonden binnen het toezicht. Financieel toezicht was oorspronkelijk gericht op de sluitendheid van de begroting. Samenhangend met ontwikkelingen bij gemeenten is financieel toezicht zich steeds meer gaan richten op de langere termijn en de duurzaamheid van het financieel beleid. In de derde plaats staat de rol van de overheid in het algemeen ter discussie. Minder regels en een scherpere afbakening van verantwoordelijkheden moet leiden tot een andere overheid. In het toezichtstraject dat tot enkele wijzigingen in de Gemeentewet² en tot dit toezichtskader heeft geleid is de nut en noodzaak van regels en interpretaties heroverwogen. Deze drie ontwikkelingen samen hebben geleid tot een nieuw toezichtscriterium in de Gemeentewet, namelijk duurzaam financieel evenwicht, andere aanpassingen in de Gemeentewet die de verantwoordelijkheid voor het duurzaam evenwicht nadrukkelijker bij de gemeenteraad neerleggen en ook een nieuw toezichtskader waarin de verantwoordelijkheden van gemeente en toezichthouder scherper dan voorheen uiteen worden gezet. Hieronder wordt daar nog kort op ingegaan.

Nieuw toezichtscriterium

De afgelopen jaren is er veel gediscussieerd over financieel toezicht en hebben er diverse ontwikkelingen plaatsgevonden binnen het toezicht. Dit alles heeft ertoe geleid dat er een wetsvoorstel is voorbereid - dat op het moment van bestuurlijke vaststelling bij de Raad van State is -³ waarin een nieuw toezichtscriterium in de Gemeentewet is opgenomen, namelijk duurzaam financieel evenwicht. Dit criterium vervangt het criterium van sluitendheid van de begroting. Het grootste verschil tussen beide criteria is dat duurzaam evenwicht op meerdere jaren slaat; niet de begroting voor het komende jaar, maar het integrale beeld van begroting en meerjarenraming is leidend voor het oordeel van de toezichthouder. Het nieuwe toezichtscriterium sluit beter aan bij zowel de ontwikkelingen van de financiële functie van de onder toezichtstaanden als bij het financieel toezicht zoals zich dat geleidelijk aan in de loop van de tijd heeft ontwikkeld. Het substantiële verschil is dat er bij het nieuwe toezichtscriterium nadrukkelijker wordt gekeken naar de meerjarenraming en de risico's in relatie tot de financiële positie, zoals aangegeven in de zogenaamde paragrafen.

Van BBV naar Gemeentewet

Een aantal veranderingen in de financiële functie, opgenomen in het Besluit begroting en verantwoording, is met ingang van begrotingsjaar 2004 van kracht geworden. Een deel van deze veranderingen, zoals de verplichte paragrafen in de begroting, zijn van dusdanig belang gevonden dat ze met ingang van begrotingsjaar 2006⁴ zijn opgenomen in de Gemeentewet. Het gaat hierbij dus niet om nieuwe ontwikkelingen, maar om de versterking van bestaande ontwikkelingen. De structurele wijzigingen in de opzet van

² Zie paragraaf 1.3.

³ Het streven is dat de Gemeentewetswijziging in werking treedt vanaf begrotingsjaar 2006. zie verder paragraaf 1.3.

⁴ Zie paragraaf 1.3.

begroting en verantwoording worden dermate gewichtig bevonden, dat wettelijke verankering wenselijk is.

Zichtbaar toezicht

Dit toezichtskader heet 'zichtbaar toezicht', omdat het meer dan de vorige kaders een volledig beeld geeft van wat de relaties toezichthouder – onder toezichtstaande zijn, welke positie de toezichthouder inneemt ten aanzien van bijvoorbeeld de accountant en ook omdat aangegeven wordt wat de toezichthouder voor meerwaarde kan hebben voor de onder toezichtstaande; welke informatie de toezichthouder, op geaggregeerd niveau, weer teruggeeft aan de onder toezichtstaanden.

1.3 Implementatie

Dit toezichtskader geeft uitvoering aan de bepalingen uit de Gemeentewet, zoals die luiden na de Gemeentewetswijziging. Het voorstel tot wijziging van de Gemeentewet, genaamd 'duurzaam financieel evenwicht', is op het moment van vaststellen van dit kader, najaar 2004 ingediend bij de Raad van State. Een eerdere versie van het voorstel is voor advies gestuurd aan IPO, VNG en Rfv. Deze adviezen hebben geleid tot enkele aanpassingen aan het ingediende wetsvoorstel. De strekking van het wetsvoorstel is niet veranderd. Ondanks dat het Wetsvoorstel nog moet worden behandeld in de Tweede en Eerste Kamer wordt er in dit toezichtskader wel van het wetsvoorstel uitgegaan. De Gemeentewetsartikelen waarnaar is verwezen zijn de artikelen uit het wetsvoorstel (het gaat hier om de versie waarover advies is gevraagd, zie bijlage 1). Dit om een voorspoedige invoering van het voorstel te bevorderen. Het streven is dat het wetsvoorstel vanaf begrotingsjaar 2006 in werking treedt. Dit betekent dat ook dit toezichtskader vanaf begrotingsjaar 2006 geldt. Gemeenten zijn, begin 2005, van de veranderingen bij circulaire op de hoogte gesteld. Mocht het wetsvoorstel vertraging oplopen waardoor alles bijvoorbeeld een jaar later gaat gelden dan worden gemeenten daar zo spoedig mogelijk van op de hoogte gesteld. De directe veranderingen voor gemeenten zijn overigens niet groot, zo hoeven de begrotingsstukken niet te worden aangepast. Wel dient de meerjarenraming volgens het wetsvoorstel door de raad te worden vastgesteld. Het belang van het wetsvoorstel voor gemeenten zit veel meer in de wijze waarop het financieel toezicht geschied.

1.4 Toekomstige ontwikkelingen

Betekent dit toezichtskader nu dat het voorlopig rustig is op het gebied van de ontwikkeling met betrekking tot het financieel toezicht? Een van de lessen die geleerd kan worden uit de ontwikkelingen van financieel toezicht van de afgelopen jaren is dat toezicht meebeweegt met ontwikkelingen in de maatschappij. Veranderingen bij bijvoorbeeld de financiële functie van provincies en gemeenten betekenen in feite dat bezien moet worden of deze veranderingen implicaties hebben voor het financieel toezicht. Het is uiteraard het streven van het Rijk om de regelgeving niet nodeloos te veranderen. Feit is echter dat ontwikkelingen zich de laatste decennia in redelijk rap tempo hebben voorgedaan. Mogelijke toekomstige ontwikkelingen relevant voor financieel toezicht die nu reeds bekend zijn, zijn de voorgenomen afschaffing van het gebruikersdeel van de woningen OZB en de maximering van de resterende OZB; de evaluatie van de wet financiering decentrale overheden (wet fido) kan tot veranderingen leiden, evenals het bezien van het financiële toezicht op de gemeenschappelijke regelingen.

Toezicht blijft komende jaren dus waarschijnlijk in beweging. Streven is een zo goed mogelijke aansluiting tussen ontwikkelingen en toezicht en een zo duidelijke en snel mogelijke communicatie richting onder toezichtstaanden. Jaarlijks zal worden bezien of bijstelling van dit toezichtskader nodig is. Zo ja, dat wordt de versie op de website vervangen door een nieuwe versie. De provinciaal toezichthouder zal aan de gemeenten een brief sturen waarin de veranderingen worden opgenomen.

1.5 Inhoudsopgave toezichtskader

In dit toezichtskader wordt in hoofdstuk 2 aangegeven waar het financieel toezicht zich wel en waar het financieel toezicht zich niet op richt. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de diverse criteria en normen waaraan de toezichthouder toetst (b.v. inzendtermijnen en structurele lasten niet dekken door incidentele baten). In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op wat er gebeurt als de toezichthouder financiële problemen constateert, daarbij wordt aandacht besteed aan bijvoorbeeld het overleg dat vooraf gaat aan preventief toezicht, maar ook aan wat er gebeurt als een gemeente onder preventief toezicht staat en hoe bezwaar en beroep werkt. Hoofdstuk 5 gaat verder in op wat de toezichthouder aan algemene informatie te bieden heeft. Er wordt ingegaan op producten van de toezichthouder richting gemeenten en op wat wordt teruggekoppeld naar de minister van BZK voor zijn systeemverantwoordelijkheid. De hoofdstukken 6 tot en met 10 bevatten onderwerpen waar de toezichthouder ook een rol heeft, maar niet direct vanuit het begrotingstoezicht dat voorop staat in de hoofdstukken 1 tot en met 5. Hoofdstuk 6 bevat de indenniteitsprocedure, hoofdstuk 7 toezicht vanuit de wet Fido, hoofdstuk 8 goedkeuring van deelnemingen, hoofdstuk 9 toezicht vanwege herindeling en hoofdstuk 10 sluit af met de rol van de toezichthouder bij Informatie voor derden. Alle hoofdstukken, uitgezonderd hoofdstuk 9, zijn ook van toepassing op gemeenschappelijke regelingen.

Deel I begrotingstoezicht

2 Plaatsbepaling toezichthouder

2.1 Inleiding

In dit kader wordt scherper dan voorheen de verantwoordelijkheden van toezichthouders en onder toezichtstaanden afgebakend. Dit omdat dat past bij het duale stelsel, waar rollen weer opnieuw zijn gedefinieerd. Ook past dit bij trajecten zoals de andere overheid waar nog eens goed gekeken wordt naar welke regels er zijn en waarom. Financieel toezicht is in de rondetafelconferenties najaar 2003/voorjaar 2004 nog eens bediscussieerd. Globale constatering is dat het doel van toezicht niet verandert (zie 2.2), maar dat het criterium aanpassing aan al ingezette ontwikkelingen behoeft. Ook worden enkele bepalingen rond financieel toezicht aangepast om de verantwoordelijkheden duidelijker af te bakenen.

Hieronder wordt daarom ingegaan op het doel van toezicht, het criterium en de relatie met de diverse partijen in de gemeente. Hiervoor wordt eerst stilgestaan bij wat toezicht, controle en verantwoording is. *Verantwoording* afleggen wil zeggen dat een persoon of instantie die met de uitvoering van een taak is belast actief duidelijk maakt en toelicht hoe hij deze taak vervuld heeft. Dat vergt onder meer het transparant maken van de resultaten van uitgevoerd beleid. *Toezicht* is het verzamelen van informatie door de toezichthouder over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Toezicht is extern en verticaal. *Controle* heeft veel overeenkomsten met toezicht. Het voornaamste verschil is dat (interne en externe) controle plaatsvindt in de horizontale keten. Cruciaal onderscheid tussen verantwoording enerzijds en controle en toezicht anderzijds is dat degene die verantwoording aflegt ook degene is die het beleid heeft uitgevoerd. De toezichthouder en controleur zijn nooit verantwoordelijk voor het beleid of de uitvoering ervan.

2.2 Doel en afbakening financieel toezicht

Doel

De toezichthouder – de minister van BZK voor provincies en gedeputeerde staten voor gemeenten⁵ – houdt toezicht op het duurzaam financieel evenwicht. De motivatie hiervoor is te voorkomen dat een gemeente een beroep moet doen op de middelen van de collectiviteit van gemeenten (via artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet) en derhalve onder curatele wordt gesteld dan wel dat een provincie in de financiële problemen komt.

Iedere gemeente is zelf verantwoordelijk voor een gezond financieel beleid met duurzaam evenwicht als resultante. Het centrale uitgangspunt is een toezichthouder die

⁵ De minister van BZK heeft behalve het toezicht op de provincies ook het toezicht op gemeenschappelijke regelingen waaraan provincies deelnemen. Gedeputeerde staten hebben, behalve het toezicht op de gemeenten ook het toezicht op gemeenschappelijke regelingen aangegaan door gemeenten. Voor de leesbaarheid worden de gemeenschappelijke regelingen hier niet telkens afzonderlijk genoemd.

de gemeente haar eigen verantwoordelijkheid laat, maar alert reageert op beslissingen met financiële consequenties die het duurzaam evenwicht aantasten. Doel van de toezichthouder is dus eraan bij te dragen dat een gemeente financieel in staat is haar taak en rol te blijven waarmaken, zonder dat de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente wordt overgenomen. De relatie met de raad, lokale rekenkamer(functie) en accountant (ook wel horizontale keten genoemd) luistert daarom nauw.

Toezichtscriterium

Het criterium voor financieel toezicht was vanaf 1994 de sluitendheid van de begroting. Met ingang van begrotingsjaar 2006 is dit criterium vervangen door 'duurzaam financieel evenwicht'. Het grootste verschil tussen beide criteria is dat duurzaam evenwicht op meerdere jaren slaat; in het algemeen richt dit criterium zich op het begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren, dat wil zeggen op de begroting en op de meerjarenraming. De reden voor de vervanging van het criterium sluitende begroting door duurzaam evenwicht is dat gemeenten steeds meer risico's kennen – onder andere vanwege decentralisering (leerlingenvervoer, onderwijshuisvesting, Wvg, Wet werk en bijstand) - en het opvangen van deze risico's daarom steeds belangrijker wordt voor gemeenten. Een bredere tijdshorizon, met meeweging van bijvoorbeeld risico's in het onderhoud van kapitaalgoederen, grondbeleid en verbonden partijen en de middelen die eventueel inzetbaar zijn – de weerstandscapaciteit - is daarom belangrijk om de financiële positie van een gemeente te beoordelen. Hoe dit criterium wordt vertaald naar de toezichtspraktijk wordt verder in hoofdstuk 3 uitgewerkt.

Afbakening financieel toezicht

Voor een goede plaatsbepaling van de toezichthouder is het ook belangrijk aan te geven wat een toezichthouder niet doet. Het financieel toezicht op provincies en gemeenten is beperkt tot de financiële kant van de begroting en jaarstukken, met andere woorden de toezichthouder doet geen uitspraken over en geeft geen beoordeling van beleidsonderwerpen. De toezichthouder geeft alleen vanuit zijn toezichthoudende taak advies. Dat wil zeggen hij geeft advies over onderwerpen die het duurzaam evenwicht betreffen. Over andere onderwerpen geeft de toezichthouder geen advies. Daarnaast moet financieel toezicht niet worden verward met controle van de administratie. Zo kan de toezichthouder zich beperken tot de vraag of er vastgestelde onderhoudsplannen zijn. Hij hoeft in principe niet te verifiëren of deze plannen er daadwerkelijk zijn. Dat laat onverlet dat onderhoudsplannen om diverse redenen kunnen worden opgevraagd.

2.3 Relatie met de horizontale keten

De raad

Zoals gezegd is de gemeente zelf verantwoordelijk voor het financieel beleid en het duurzaam evenwicht. Meer precies geldt dat de raad hiervoor verantwoordelijk is. De Gemeentewet schreef voor dat de raad erop toeziet dat de begroting in evenwicht is. Hij kon daarvan afwijken indien het aannemelijk was dat het evenwicht in de drie jaren volgend op de begroting zou worden hersteld. Vanaf begrotingsjaar 2006 schrijft de Gemeentewet voor dat de raad erop toeziet dat de meerjarenraming, gelet op de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie een duurzaam evenwicht vertonen. Omdat een sluitende begroting een belangrijk onderdeel is van het duurzaam evenwicht, is dit nog eens als afzonderlijke vereiste gesteld voor de raad. De raad was ook in de Gemeentewet voor begrotingsjaar 2006 al verplicht voor een sluitende begroting te zorgen en in wezen had de raad ook al de verantwoordelijkheid voor het

duurzame evenwicht , namelijk in het BBV⁶, maar bij de wetwijziging besproken in I.3 is dit geformaliseerd. In deze wetwijziging is ook geregeld dat de raad de meerjarenraming vaststelt.

De toezichthouder richt zijn toezicht met name op de financiële documenten, zoals de begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken en de verordeningen ex. artikel 212 en 213 van de Gemeentewet. Dit zijn allemaal documenten die de raad vaststelt. Bovendien is de raad, zoals hierboven gezegd, verantwoordelijk voor het duurzaam evenwicht. Dit betekent dus dat de toezichthouder zijn formele correspondentie richt tot de raad. Indien er kwesties zijn die meer de uitvoering raken kunnen die in een afzonderlijke brief aan het college aan bod komen. Het is wel goed als de raad dan weet dat er een dergelijke brief is verzonden. Transparantie van wat naar wie is gestuurd is belangrijk. Daarnaast zijn er uiteraard ook diverse minder formele contacten, bijvoorbeeld bij het opvragen van nadere informatie.

Relatie met accountant en rekenkamer(funcitie)

De gemeente zorgt ervoor dat het bestuur rechtmatig geschiedt en streeft voorts doelmatig en doeltreffend bestuur, evenals een gezonde financiële positie na. De raad heeft naast de kaderstellende taak en het budgetrecht, ook de controlerende taak. Het nastreven van rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en een gezonde financiële positie maken prominent onderdeel uit van de controlerende taak van de raad. Gezien het belang van deze normen zijn er naast de raad nog een aantal onafhankelijke controleurs en de toezichthouder. De lokale rekenkamer(funcitie) doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en naar de rechtmatigheid, uitgezonderd de controle op de jaarrekening. De accountant controleert de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties in de jaarrekening, evenals het getrouwe beeld. De toezichthouder richt zich op het duurzaam evenwicht van de begroting en meerjarenraming.

De accountant, rekenkamer(funcitie) en toezichthouder hebben alle drie een ander onderwerp van toetsing; naast relationele verschillen is er vanuit dit oogpunt dus geen overlap tussen deze partijen. Desalniettemin kunnen ze van elkaars bevindingen gebruik maken. De accountantscontrole is voor de toezichthouder belangrijk, omdat indien de accountantsverklaring niet goedkeurend is, dit kan impliceren dat de cijfers van de gemeente niet voldoende betrouwbaar zijn. Iets waar de toezichthouder uiteraard rekening mee moet houden. Echter ook minder vergaande bevindingen uit de accountantscontrole kunnen belangrijk zijn voor de toezichthouder, omdat ze een relatie kunnen hebben met duurzaam evenwicht. Zo is een opmerking in het verslag van bevindingen van de accountant dat de gemeente niet realistische afschrijvingstermijnen gebruikt belangrijk bij het beoordelen van het duurzaam evenwicht. Uiteraard is het dan ook van belang wat de gemeente zelf met de opmerkingen van de accountant doet. De rapportages van de lokale rekenkamer(funcitie) kunnen ook belangrijk zijn, afhankelijk van het onderwerp. Zo kan een rekenkamer(funcitie) onderzoek naar de transparantie van het grondbeleid ook informatie voor de toezichthouder bevatten.

⁶ Zo is in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten bepaald dat de begroting onder andere paragrafen en een uiteenzetting van de financiële positie bevat; beide onderdelen die bij genoemde wetwijziging omhoog getild zijn naar de Gemeentewet.

De toezichthouder

Wat kan een toezichthouder betekenen voor de onder toezichtstaande? Een onder toezichtstaande heeft in de eerste plaats iets aan de toezichthouder als de gemeente geen duurzaam financieel evenwicht heeft of dat dreigt niet meer te hebben. In die gevallen heeft de toezichthouder een taak in het proces waarbij de gemeente weer orde op zaken stelt. Het accent van de hoofdstukken 3 en 4 ligt op de vraag wanneer een toezichthouder gemeenten onder preventief toezicht stelt en wanneer niet, alsook op vragen als wat betekent het om onder preventief toezicht te staan. Verder beschikt de toezichthouder ook over veel informatie. Die informatie is interessant voor gemeenten, de toezichthouder en BZK als verantwoordelijke voor het beleid betreffende de financiële functie. De informatie kan in diverse vormen terugkomen richting gemeenten. Hoofdstuk 5 gaat daar nader op in.

3 Normen toezichthouder

3.1 Soorten toezicht

Bij financieel toezicht worden de termen preventief en repressief toezicht gebruikt. Preventief toezicht houdt in dat de toezichthouder besluit dat de gemeente haar begroting en begrotingswijzigingen voor goedkeuring aan gedeputeerde staten moet voorleggen. Repressief toezicht houdt in dat de begroting en begrotingswijzigingen rechtskracht krijgen zonder afhankelijk te zijn van een besluit tot goedkeuring. Wel is ook dan voorgeschreven dat de gemeente de begroting en begrotingswijzigingen opstuurt maar, in dat geval dus niet voor goedkeuring. De toezichthouder krijgt de stukken dan om op de hoogte te blijven van de financiële ontwikkelingen binnen de gemeenten, met als doel in de toekomst goed in staat te zijn te bepalen of preventief toezicht noodzakelijk is of niet. Ook kan kennisneming van die besluiten aanleiding zijn om achteraf in te grijpen (zie paragraaf 4.5 over schorsing en vernietiging).

Er is een aantal redenen waarom preventief toezicht wordt ingesteld. De belangrijkste reden is het ontbreken van duurzaam evenwicht. Indien de toezichthouder constateert dat het duurzaam evenwicht ontbreekt dient hij preventief toezicht in te stellen. Dit wordt ook wel imperatief preventief toezicht genoemd. In paragraaf 3.3 wordt daar nader op ingegaan. Bij de andere redenen voor het instellen van preventief toezicht, zoals termijnoverschrijding, is de toezichthouder niet verplicht preventief toezicht in te stellen; dit wordt facultatief preventief toezicht genoemd. Op de redenen voor facultatief preventief toezicht wordt in 3.4 nader ingegaan. Bij herindeling staat de her ingedeelde gemeente in haar eerste jaar standaard onder preventief toezicht. Preventief toezicht vanwege herindeling wordt hier verder buiten beschouwing gelaten; hoofdstuk 9 gaat in op toezicht en herindeling.

Voor zowel imperatief als facultatief preventief toezicht geldt dat het meestal de laatste fase van een proces is, waarbij al langer zorgen bestaan over de financiële positie van een gemeente. Voordat de toezichthouder de beslissing neemt tot het instellen van preventief toezicht biedt hij veelal de gemeente de mogelijkheid tot bestuurlijk overleg (zie verder paragraaf 4.3).

3.2 Informatie

De toezichthouder maakt bij de beslissing om een gemeente al dan niet onder preventief toezicht te plaatsen gebruik van de volgende wettelijke documenten:

- de begroting;
- de meerjarenraming;
- de begrotingswijzigingen;
- de jaarstukken;
- de verordeningen ex. artikel 212 en 213 Gemeentewet.

De toezichthouder beoordeelt deze stukken aan de hand van het toezichtscriterium 'duurzaam evenwicht'. Voor het beoordelen van deze stukken zal de toezichthouder veelal ook andere dan de verplicht in te zenden stukken raadplegen. Hij kan daartoe aanvullende informatie opvragen. Een gebruikelijke werkwijze is dat de toezichthouder een informatieformulier naar de gemeenten stuurt. Deze vullen het formulier in en sturen het, ondertekend door het college, terug naar gedeputeerde staten. De toezichthouder beoordeelt aan de hand van het formulier, maar ook aan de hand van kennis die hij al

heeft van de gemeenten, het duurzaam evenwicht. Aan de hand van de formulieren en kennis die de toezichthouder al heeft kan hij beslissen om bepaalde informatie (gedacht kan worden aan onderhoudsplannen voor kapitaalgoederen) alsnog op te vragen voor een inhoudelijke toets. Ook is het mogelijk dat de toezichthouder documenten met een wettelijke inzendplicht, waarvan al een eerste beoordeling heeft plaatsgevonden, alsnog diepgaander onderzoekt. Tot slot, is het belangrijk op te merken dat financieel toezicht een continue proces is. De in te sturen documenten worden niet telkens losstaand beoordeeld, maar in samenhang met elkaar.

3.3 Imperatief preventief: duurzaam evenwicht

Voor imperatief preventief toezicht is de beoordeling van het duurzaam evenwicht essentieel. Voor deze beoordeling zijn de volgende factoren van belang:

- a) materieel evenwicht;
- b) financiële positie en meerjarenraming;
- c) de voorgeschreven paragrafen;
- d) de verordeningen ex artikel 212 en 213 van de Gemeentewet;
- e) nieuwe wet- en regelgeving van het Rijk.

Een eerste aanzet tot duurzaam evenwicht is een sluitende begroting. Indien er een tekort is op de begroting voor jaar t dan is dit een belangrijk signaal voor het al dan niet aanwezig zijn van duurzaam evenwicht. Een sluitende begroting wil zeggen dat de structurele lasten zijn gedekt door structurele baten. Echter ook indien er geen tekort op de begroting is kan er sprake zijn van het ontbreken van duurzaam evenwicht. Voor een goede beoordeling van het duurzaam evenwicht is een weging van de factoren a) tot en met e) tezamen van belang.

a) Materieel evenwicht

Materieel evenwicht, of een reëel sluitende begroting, is essentieel als onderdeel van duurzaam evenwicht. De term materieel evenwicht houdt in dat de begroting voldoet aan bepaalde eisen. De belangrijkste daarvan is dat de structurele lasten zijn gedekt door de structurele baten. Incidentele lasten mogen worden gedekt door incidentele baten, waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve. Het verschil tussen incidenteel en structureel is niet altijd even scherp te trekken. Als algemene richtlijn wordt genomen dat de grens tussen incidenteel en structureel ligt bij de meerjarenraming. Dus structurele baten en lasten zijn die baten en lasten die zich in beginsel in ieder jaar van de begroting en meerjarenraming voordoen. Voor de toezichthouder is bij de beoordeling van wat structureel en incidenteel is artikel 19 van het BBV van belang. Dit artikel schrijft voor dat gemeenten een overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten moeten geven. Indien de structurele lasten worden gedekt door de structurele baten is er sprake van materieel begrotingsevenwicht.

De toezichthouder zal ook nagaan hoe het formele evenwicht op de begroting zich verhoudt met het materiële evenwicht. Daartoe zal de toezichthouder voor zijn eigen oordeel het geraamde resultaat⁷, zowel voor de begroting als voor de meerjarenraming, corrigeren voor incidentele posten. De toezichthouder zal bij zijn oordeel over het materiële begrotingsevenwicht mede de uitkomsten van eerdere meerjarenramingen

⁷ Voor de toezichthouder is zowel het saldo voor als na bestemming van belang. Het verschil zit in de mutaties in de reserves. Aanwending van de algemene reserve wordt gezien als een incidentele bate (zie de volgende voetnoot), echter aanwending van een bestemmingsreserve voor een bepaald actief wordt gezien als structurele bate, ten minste als de reserve voldoende groot is. Ook bij de aanwending van reserves ligt de scheidslijn bij de meerjarenraming.

betrekken, waarbij tevens wordt beoordeeld of er sprake is van een opschuivend sluitend meerjarenperspectief. Daarbij betreft hij ook de vraag hoe de begroting structureel sluitend is gemaakt. Voor die vraag wordt onder andere gekeken naar de onderbouwing van de ramingen.

De toezichthouder dient de kwaliteit van de begroting te beoordelen om te kunnen vaststellen of de begroting en de meerjarenramingmaterieel in evenwicht zijn. Met kwaliteit wordt bedoeld het realiteitsgehalte en de volledigheid van de geraamde baten en lasten. In tabel 3.1 zijn voorbeelden opgenomen van incidentele en structurele baten en lasten.

Tabel 3.1 Voorbeelden van incidentele en structurele baten en lasten

<p>baten in een begroting</p> <p><i>Voorbeelden structurele baten:</i></p> <ul style="list-style-type: none">- tarieven en heffingen <p><i>Voorbeelden van incidentele baten:</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Artikel-12 steun- Boekwinst bij verkoop van tafelzilver- Eenmalige bouwleges- Winsten uit grondexploitaties - Het aanwenden van een deel van de algemene reserve⁸. <p>lasten in een begroting</p> <p><i>Voorbeelden van structurele lasten:</i></p> <ul style="list-style-type: none">- het onderhoud van de openbare ruimte- huisvesting- een groot deel van de personeelslasten. <p><i>Voorbeelden van incidentele lasten:</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Extra afschrijvingen bij activa in de openbare ruimte met maatschappelijk nut- Lasten ten gevolge van incidenteel (nieuw) beleid.
--

ad b) Financiële positie en meerjarenraming

* Termijn

In de meerjarenraming staan alle financiële consequenties van beleid waartoe is besloten. Met andere woorden indien de gemeente beleidsvoornemens opneemt in de meerjarenraming die leiden tot toekomstige lasten dan staat daar de verplichting tegenover aan te geven wat de toekomstige dekkingsmiddelen zijn. De rol van de meerjarenraming is in de Gemeentewet opgenomen. In artikel 190 Gemeentewet is

⁸ In dit toezichtskader wordt het aanwenden van (een deel van) de algemene reserves beschouwd als incidentele baten. De zogenaamde 1/30 norm geldt dus niet meer. Deze norm hield in dat 1/30 van de algemene reserve mocht worden aangewend voor het structureel sluitend maken van de begroting. In dit toezichtskader wordt dus iedere aanwending van (een deel van) de algemene reserve beschouwd als incidentele bate.

bepaald dat de meerjarencijfers voor tenminste de drie jaar volgend op het begrotingsjaar worden opgesteld.

De toezichthouder hanteert voor het duurzaam evenwicht eveneens een termijn van vier jaren. Dit betekent dat de meerjarenraming uiterlijk in ten minste het derde jaar dient te sluiten. Het is echter in het algemeen niet acceptabel indien een gemeente ieder jaar opnieuw een meerjarenraming heeft die uitsluitend in het derde jaar weer in evenwicht is. Slechts in hoge uitzondering kan een meerjarenraming die achtereenvolgende perioden van meerjarenramingen pas in het derde jaar sluit door de toezichthouder worden toegestaan.

Voor het goed kunnen meewegen van de meerjarenraming bij het duurzaam evenwicht is het van groot belang dat de meerjarenraming van gemeenten aan kwaliteit wint. In het BBV (zie hieronder) zijn daarom meer eisen aan de meerjarenraming opgelegd dan in het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995, de voorganger van het BBV, werd gedaan. Deze eisen zijn een eerste stap om te stimuleren dat de kwaliteit toeneemt. Een tweede stap is om de meerjarenraming, nadrukkelijker dan voorheen, een onderdeel te laten zijn van het financieel toezicht.

* Eisen BBV

Het BBV biedt de mogelijkheid de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenraming aan elkaar te koppelen, omdat de eisen gelijk zijn. Enig verschil is dat de uiteenzetting van de financiële positie op het begrotingsjaar slaat en de meerjarenraming op de drie daarop volgende jaren.

Het BBV schrijft voor dat de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenraming inzicht geeft in:

- de financiële gevolgen van het bestaande en het nieuwe beleid
- de investeringen
- de financiering
- de stand en het verloop van de reserves en de voorzieningen
- de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.

Daarnaast dienen de grondslagen van de ramingen te worden toegelicht, evenals de belangrijkste ontwikkelingen ten opzichte van de ramingen van het vorig begrotingsjaar.

De toezichthouder beziet met name de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenraming op realiteitsgehalte (zie hieronder). Voorts beziet de toezichthouder of er beleid is ten aanzien van de vorming van reserves en voorzieningen.

* Realiteitsgehalte

Bij de toets of het realiteitsgehalte van de meerjarenraming voldoende is spelen diverse aspecten een rol. Zo is bijvoorbeeld voor de toetsing van het realiteitsgehalte het verschil tussen vorige begrotingen en de desbetreffende jaarrekeningen van belang. Onder- of overschatten is een belangrijk signaal voor de toezichthouder. Hieronder worden niet alle aspecten uitputtend behandeld, maar zijn enkele belangrijke voorbeelden opgenomen.

Reëel perspectief:

- Er is sprake van een verbetering van het reëel perspectief op evenwicht in de meerjarenraming als op korte termijn structuurverbeterende omstandigheden aanwezig zijn of als er maatregelen zijn getroffen die de efficiëntie verbeteren, de lasten beperken

of leiden tot hogere baten. Deze maatregelen dienen tot herstel van het evenwicht te leiden. Het is daarbij van belang dat het herstel van het evenwicht uiterlijk binnen drie jaar na de begroting plaatsvindt. De maatregelen worden gezien tezamen met de uiteenzetting van de financiële positie en het weerstandsvermogen, omdat deze medebepalend zijn voor het realiteitsgehalte van voorgenomen maatregelen. Hierdoor wordt het mogelijk de aanpassing van de lasten aan de baten geleidelijk te doen plaatsvinden.

- De financiële consequenties van zowel de lasten als de baten in de meerjarenraming (met name tariefsverhogingen) die tot een herstel van evenwicht moeten leiden, zijn met concrete voornemens van de gemeenteraad onderbouwd.
- Onderuitputting dient niet te worden geraamd, tenzij goed gemotiveerd.

Kwaliteit van de baten in de ramingen:

- De algemene uitkering wordt geraamd op basis van reële uitgangspunten en tenminste de mei- of juni-circulaire.
- De door de raad vastgestelde tarieven en heffingen dienen te zijn gebaseerd op ervaringscijfers en reële vooruitzichten

Kwaliteit van de lasten in de ramingen:

- De lasten van instandhouding (onderhoud en vervanging) van kapitaalgoederen moeten realistisch zijn geraamd, op basis van actuele meerjarige onderhoudsplannen.
- Ten aanzien van de grondexploitatie geldt het uitgangspunt dat verliezen meteen moeten worden genomen zodra deze blijken (voorzichtigheidsprincipe) en dat winsten pas mogen worden opgenomen als deze winsten ook daadwerkelijk zijn behaald (realisatieprincipe). Dit uitgangspunt geldt voor projecten in hun geheel, maar ook voor deelprojecten die de gemeente heeft geformuleerd.
- Het afschrijvingsbeleid moet consistent zijn (zie ook artikel 64 BBV en de verordening ex. artikel 212 van de Gemeentewet). De voorkeur gaat uit naar lineair afschrijven. Indien wordt gekozen voor een ander afschrijvingsbeleid dan moet dit worden onderbouwd.
- Er moet rekening zijn gehouden met verplichte lasten (onder meer de bijdragen op grond van deelname in gemeenschappelijke regelingen).
- Bij de tijdelijk overtollige middelen die worden uitgezet moet de hoofdsom zijn gegarandeerd of een vastrentende waarde hebben. De ramingen van het rendement moeten zijn onderbouwd. Een rentevisie is daarbij een belangrijk hulpmiddel.

Ad c) Paragrafen

Artikel 9 van het BBV bepaalt dat in de begroting paragrafen worden opgenomen, waarin de beleidslijnen worden vastgelegd met betrekking tot beheersmatige aspecten en de lokale heffingen. De voorgeschreven paragrafen betreffen onderwerpen die van politiek en/of financieel belang zijn voor de gemeente.

Doel van de paragrafen is dat onderwerpen die versnipperd in de begroting staan worden gebundeld in een kort overzicht, waardoor de raad voldoende inzicht krijgt. De paragrafen geven een dwarsdoorsnede van de begroting. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de paragrafen kan verschillen. Indien er voor een onderwerp, bijvoorbeeld verbonden partijen of grondbeleid, een actuele, door de raad vastgestelde, nota bestaat kan in de paragrafen worden volstaan met een korte berichtgeving van de stand van zaken. De paragraaf vervult dan een rol in het planning & control proces. Indien een actuele, door de raad vastgestelde, nota ontbreekt dient een uitvoerigere paragraaf aanwezig te zijn; de paragraaf vervult dan nadrukkelijker een rol in de

kaderstelling binnen de gemeente. Het werken met beleidsnota's voor de onderwerpen van de paragrafen wordt in het BBV aanbevolen.

Welke paragrafen er minimaal moeten zijn is voorgeschreven in het BBV. In het BBV staan verder alleen globale eisen waaraan de paragrafen dienen te voldoen. Doel is immers te bevorderen dat de raad de beleidsuitgangspunten voor het beleid van het onderwerp van de desbetreffende paragraaf vaststelt. De paragrafen geven de toezichthouder daarom alleen een indicatie van het beleid en vooral van de gemeentelijke aandacht voor de desbetreffende onderwerpen. De toezichthouder toetst daarom de paragrafen op het voldoen aan de wettelijke eisen en of de inhoud van de paragrafen is doorvertaald naar de begroting. Volledigheidshalve zijn de wettelijke vereisten in tabel 3.2. opgenomen. Daarnaast kijkt de toezichthouder per paragraaf of deze zelfstandig leesbaar is en/of er op dit gebied een nota is en/of er over het desbetreffende onderwerp iets is opgenomen in de 212-verordening. De toezichthouder kan voorts de paragraaf toetsen aan de hand van andere criteria. Het gaat dan om 'kwaliteitscriteria'. Dus criteria die de kwaliteit van de paragraaf bevorderen, maar niet verplicht zijn. De toezichthouder kan aan de hand van deze criteria alleen advies geven, hij kan er niet op 'afrekenen'. Uiteraard betreft het advies wederom alleen het duurzaam evenwicht. De kwaliteitscriteria zijn nog in ontwikkeling, omdat de paragrafen nog vrij nieuw zijn. De toezichthouders stimuleren de verdere ontwikkeling van de paragrafen. Dit doen ze onder andere via handreikingen (zie verder 5.1).

Tabel 3.2 Wettelijke vereisten paragrafen

Artikel 10 BBV:

De paragraaf betreffende de lokale heffingen bevat ten minste:

- a. de geraamde inkomsten;
- b. het beleid ten aanzien van de lokale heffingen;
- c. een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen;
- d. een aanduiding van de lokale lastendruk;
- e. een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid.

Artikel 11 BBV:

1. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

- a. De weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
- b. alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

2. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bevat ten minste:

- a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- b. een inventarisatie van de risico's;
- c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

Artikel 12 BBV:

1. De paragraaf betreffende het onderhoud van kapitaalgoederen bevat ten minste de volgende kapitaalgoederen:
 - a. wegen;
 - b. riolering;
 - c. water;
 - d. groen;
 - e. gebouwen.
2. Van de kapitaalgoederen, bedoeld in het eerste lid, wordt aangegeven:
 - a. het beleidskader;
 - b. de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties;
 - c. de vertaling van de financiële consequenties in de begroting.

Artikel 13 BBV:

De paragraaf betreffende de financiering bevat in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille.

Artikel 14 BBV:

De paragraaf betreffende de bedrijfsvoering geeft ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering.

Artikel 15 BBV:

De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:

- a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
- b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.

Artikel 16 BBV:

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

- a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- b. een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk gemeente het grondbeleid uitvoert;
- c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Ad d) Verordeningen ex artikel 212 en 213 Gemeentewet

De verordening ex. artikel 212 (financiële verordening) en 213 (controleverordening) van de Gemeentewet worden niet-jaarlijks vastgesteld. Om deze reden hebben ze geen 'vaste plek' in de begrotingscyclus. De verordeningen worden na vaststelling opgestuurd naar de toezichthouder. Ook de verordening ex art. 213a Gemeentewet (inzake de doelmatigheid en doeltreffendheid) moest worden ingezonden. Echter, aangezien deze verordening geen directe relatie heeft met duurzaam evenwicht is de inzendverplichting van deze verordening vervallen, met ingang van begrotingsjaar 2006.

De 212- en 213- verordening dienen aan bepaalde wettelijke eisen te voldoen. Deze eisen zijn opgenomen in tabel 3.3. De toezichthouder beziet de verordeningen en neemt zijn oordeel over de verordeningen mee bij de beoordeling van het duurzaam evenwicht. Er is een directe relatie tussen de 212- verordening en het duurzaam evenwicht. De relatie tussen de 213- verordening en toezicht is indirecter. Echter, omdat veel

gemeenten beide verordeningen vaak tegelijkertijd opstellen en gezien het belang van een goede controle op het financieel beleid is ervoor gekozen dat ook de 213-verordening door de toezichthouder wordt gezien. Indien de verordeningen bepalingen bevatten die het duurzaam evenwicht kunnen aantasten of anderszins in strijd zijn met het recht of het algemeen belang ligt het in de rede dat de toezichthouder daar na inzending van de verordening een opmerking over maakt. Een termijn van zes weken is dan redelijk.

Overigens zal een toezichthouder zich bij het ontbreken van één of beide verordeningen een minder goed beeld kunnen vormen van de kwaliteit van de financiële functie van een gemeente. Deze onzekerheid kan de toezichthouder bij twijfel over de financiële positie van een dergelijke gemeente eerder doen besluiten preventief toezicht in te stellen. In het uiterste geval kan de toezichthouder een aanwijzing geven (zie 3.4).

Tabel 3.3 Wettelijke vereisten financiële en controle verordening

De financiële verordening

De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening dient te waarborgen dat aan de eisen van de rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

De verordening bevat in ieder geval:

- a. regels voor waardering en afschrijving van activa;
- b. grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b Gemeentewet, alsmede, voor zover deze wordt geheven, voor de heffing bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer;
- c. regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie, alsmede inzake de administratieve organisatie van de financieringsfunctie, daaronder begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.

De controle verordening

De raad stelt bij verordening regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst.

Ad e) Nieuwe wet- en regelgeving van het rijk

De implementatie van nieuwe wet- en regelgeving door het rijk kan extra aandacht vergen van de toezichthouder. Een voorbeeld hiervan is het BTW-compensatiefonds. Dit fonds moet correct in de begroting worden verwerkt anders wordt het inzicht in de financiële positie verstoord. Zolang een onderwerp nieuw is vraagt het om extra aandacht van de gemeenten. Ook extra aandacht van de toezichthouder is dan op zijn plaats. Een ander voorbeeld van nieuwe wetgeving met mogelijk belangrijk financiële implicaties is de Wet werk en bijstand. Behalve aan nationale wetgeving kan ook, en steeds belangrijker, aan Europese wetgeving worden gedacht.

3.4 Facultatief toezicht

Facultatief preventief toezicht kan op vier gronden worden ingesteld. De eerste grond is wanneer een gemeente een rekeningtekort heeft. Bij de tweede grond is er sprake van een overschrijding van de wettelijke inzendtermijnen. Bij de derde grond zijn de stukken niet volledig. Bij de vierde is er sprake van het niet opvolgen van aanwijzingen.

Tekort op de jaarrekening

De toezichthouder beoordeelt de kwaliteit van het rekeningsaldo. Indien het rekeningsaldo, rekening houdend met incidentele zaken, naar het oordeel van de toezichthouder een tekort vertoont kan dit voor de toezichthouder aanleiding zijn preventief toezicht in te stellen. In tabel 3.4 zijn enkele voorbeelden opgenomen van aspecten die de toezichthouder meeweegt bij de beoordeling van de jaarrekening. Indien de toezichthouder preventief toezicht instelt doet hij dit pas bij de komende begroting. Voor 1 januari van het begrotingsjaar stelt de toezichthouder de provincie of gemeente hiervan op de hoogte.

Bij de beslissing om preventief toezicht op de begroting in te stellen is het van belang of het rekeningtekort door structurele factoren is veroorzaakt. Het is daarom van belang dat er een goede analyse van de jaarrekening is. Uit deze analyse, waarbij de vergelijking begroting voor wijzigingen – jaarrekening wezenlijk is, dient te blijken welke baten en lasten structureel zijn en welke incidenteel. Indien het rekeningtekort door structurele factoren is veroorzaakt zullen deze eveneens op een structurele wijze in de begrotingen van de komende jaren moeten worden verwerkt. Dit is het belangrijkste onderdeel van de beoordeling van het tekort op de jaarrekening door de toezichthouder. Daarnaast is natuurlijk ook de grootte van het tekort en het meerdere jaren na elkaar voorkomen van rekeningtekorten bij de oordeelsvorming van belang. Ook wordt bij de beoordeling van de jaarrekening de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen meegewogen.

Tabel 3.4 Aspecten beoordeling jaarrekening

- Bij de beoordeling van de jaarrekening wordt met name naar de volgende aspecten gekeken:
 - toevoegingen en/of onttrekkingen aan reserves met een algemeen karakter waarvan de bestemming zonder problemen gewijzigd kan worden
 - buitengewone baten en lasten (met name verschillen ten opzichte van de boekwaarde bij de verkoop van vaste activa en lasten voortvloeiende uit reorganisaties)
 - bijzondere baten en lasten, zoals winstneming bij het grondbedrijf en extra afschrijvingen op activa in de openbare ruimte met maatschappelijk nut.
 - grote afwijkingen tussen de saldi in voorgaande begrotingsjaren
 - wijzigingen in afschrijvingsmethodiek
 - eenmalige baten en lasten.

Termijnoverschrijding

De toezichthouder beziet of aan de wettelijke inzendtermijnen van begroting en jaarstukken is voldaan. Deze inzendtermijnen zijn:

- Voor begrotingen van gemeenten: vóór 15 november voor het volgend begrotingsjaar
- De jaarstukken van gemeenten dienen vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar bij de toezichthouder te zijn.

Overschrijding van de inzendtermijnen leidt in beginsel tot preventief toezicht (ook voor een financieel gezonde gemeente). Reden hiervoor is dat de toezichthouder voor 1 januari moet beslissen of hij een gemeente onder preventief toezicht stelt. Het is daarom van belang dat de toezichthouder tijdig over informatie beschikt om zich een oordeel te kunnen vormen over de financiële positie.

De toezichthouder kan in de volgende gevallen ervoor kiezen geen preventief toezicht in te stellen bij termijnoverschrijding:

- Voor de begroting: indien het gaat om een zeer beperkte en incidentele termijnoverschrijding. De conceptbegroting en meerjarenraming zijn wel tijdig ingezonden en er zijn over de termijnoverschrijding vooraf afspraken gemaakt met de toezichthouder.
- Voor de jaarrekening: indien het gaat om een zeer beperkte en incidentele termijnoverschrijding, waarover vooraf afspraken zijn gemaakt met de toezichthouder.

Onvolledige documenten

Voor het goed kunnen uitoefenen van toezicht heeft de toezichthouder voldoende informatie nodig. Het BBV⁹ schrijft voor dat de begroting bestaat uit een beleidsbegroting: bestaande uit een programmaplan en de paragrafen en een financiële begroting: bestaande uit het overzicht van baten en lasten en een toelichting en de uiteenzetting van de financiële positie en een toelichting. Tegelijkertijd met de begroting dient de gemeente de meerjarenraming vast te stellen.

Alle onderdelen zijn van belang voor de oordeelsvorming van de toezichthouder. Als een begroting één of meer van deze onderdelen mist, dan zal de toezichthouder in overleg treden met de gemeente met het verzoek om alsnog een begroting vast te stellen en in te zenden die voldoet aan deze eisen.

Hetzelfde geldt voor de jaarstukken. Deze bestaan volgens het BBV uit de jaarrekening, bestaande uit de rekening van baten en lasten en de balans en het jaarverslag, bestaande uit de programmaverantwoording en de paragrafen. Tegelijkertijd met de jaarstukken dient de gemeente de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen op te sturen.

Het niet opvolgen van aanwijzingen

Artikel 203, vierde lid geeft de mogelijkheid dat de toezichthouder een aanwijzing geeft indien er informatie ontbreekt die op korte termijn niet essentieel is, maar die het beeld van het al dan niet aanwezig zijn van duurzaam evenwicht op langere termijn kan aantasten. Voorbeeld is een gemeente die er financieel redelijk voorstaat, maar onvolledige paragrafen in de begroting heeft opgenomen. Artikel 203, vijfde lid bepaalt vervolgens dat als de gemeente de aanwijzing niet opvolgt de toezichthouder over kan gaan tot het instellen van preventief toezicht bij de volgende begroting. Deze bepalingen dienen met name als formalisering van wat reeds gebruikelijk is. Het is regelmatig zo dat gemeenten zich in een dusdanige zwakke financiële positie bevinden, waarbij preventief te ver zou gaan, maar er wel actie van gemeentezijde is geboden. Met een gemeente die zich in een dergelijke situatie bevindt, wordt in het algemeen afspraken gemaakt om tot oplossing van de problemen te komen. In voorkomende gevallen kan nu door de

⁹ De onderdelen van de beleidsbegroting en de financiële begroting zijn vanaf begrotingsjaar 2006 'omhooggetild' van het BBV naar de Gemeentewet.

toezichthouder een aanwijzing worden gegeven. Bij het niet nakomen van de afspraken c.q. het niet opvolgen van de aanwijzing komt nu het instrument van preventief toezicht meer nadrukkelijk in beeld.

4 Financiële problemen en dan?

4.1 Inleiding

Meestal gaat het goed met gemeenten en zijn er alleen reguliere contacten tussen de toezichthouder en onder toezichtgestelde. Soms echter zijn er financiële problemen en verandert de relatie. Daar gaat dit hoofdstuk over. Meestal verandert de relatie geleidelijk aan, paragraaf 4.2 gaat daarover. Paragraaf 4.3 gaat over de relatie gemeente – toezichthouder indien de gemeente onder preventief toezicht is gesteld. Paragraaf 4.4 besteedt aandacht aan wat een gemeente kan doen als zij het niet eens is met de onder preventief stelling. De volgende paragraaf gaat over schorsing en vernietiging, dat wil zeggen over de juridische middelen die de toezichthouder in uiterste gevallen heeft. Paragrafen 4.6 bevat enkele mogelijkheden tot financiële doorlichting die de gemeente zelf in de hand heeft. Dit gebeurt normaliter als er financiële problemen zijn of worden verwacht. Paragraaf 4.7 ten slotte gaat over het aanvragen van de artikel 12 status.

4.2 tussen repressief en preventief toezicht

De wet voorziet in repressief en preventief toezicht. In de praktijk is sprake van een geleidelijke overgang, met name, omdat de financiële positie in de praktijk veelal niet ineens verslechtert. Met andere woorden er is sprake van een 'grijze' zone. Voor gemeenten in de grijze zone is er nog geen reden om preventief toezicht in te stellen, maar de toezichthouder zal extra aandacht hebben voor de financiële ontwikkelingen. Een voorbeeld hiervan is dat er financiële risico's zijn die onvoldoende in de ramingen zijn verwerkt.

De toezichthouder die dergelijke ontwikkelingen signaleert zal de gemeente daarop aanspreken. Afhankelijk van de financiële positie en de aard van de ontwikkeling zal dit op meer informele of formele manier gebeuren. In het uiterste geval zal de toezichthouder dan een aanwijzing geven (ex art. 203, vierde lid). Wordt deze aanwijzing niet opgevolgd dan kan de toezichthouder het jaar daarop preventief toezicht instellen.

4.3 Preventief: wat betekent dat?

Ingevolge artikel 203, lid 3 maken gedeputeerde staten vóór de aanvang van het begrotingsjaar aan de raad bekend of de gemeente onder preventief toezicht wordt gesteld. Voor het instellen van preventief toezicht houdt de toezichthouder veelal bestuurlijk overleg. Bestuurlijk overleg is verplicht als wordt overwogen de goedkeuring aan de begroting te onthouden (Algemene Wet bestuursrecht 10:30). Gedeputeerde staten richt zijn verzoek tot overleg aan de gemeenteraad. De raad kan aan het college opdracht geven dit overleg te voeren (Gemeentewet, artikel 160, eerste lid, onder b). Indien de raad zelf aan dit overleg wil deelnemen ligt het voor de hand dat dit bestuurlijk overleg met een delegatie van de raad wordt gehouden. Aanwezigheid van de verantwoordelijk wethouder is ook dan voor de hand liggend.

Indien een gemeente onder preventief toezicht wordt gesteld, dan betekent dat:

- a. De begroting behoeft goedkeuring van de toezichthouder.
- b. Zolang deze goedkeuring niet is verkregen, mag het gemeentelijk bestuur, behalve in gevallen van dringende spoed, geen verplichtingen aangaan zonder voorafgaande toestemming van de toezichthouder.
- c. Begrotingswijzigingen behoeven eveneens goedkeuring.

Ad a) Goedkeuring van de begroting door de toezichthouder

In hoofdstuk 3 is ingegaan op de redenen voor het instellen van preventief toezicht. Er zijn diverse redenen voor preventief toezicht, zoals termijnoverschrijding, een niet-duurzaam sluitende begroting en een tekort op de jaarrekening. In die gevallen waarin is besloten tot het instellen van preventief toezicht moet vervolgens dus een beslissing worden genomen omtrent die goedkeuring. De goedkeuring kan worden onthouden aan begrotingen, en besluiten tot wijziging daarvan, wegens strijd met het recht en het algemeen financieel belang. Van dat laatste is sprake als een gemeente in een dusdanige financiële positie komt te verkeren dat daardoor op termijn een beroep gedaan moet worden op de middelen van de collectiviteit van gemeenten. Het onthouden van de goedkeuring is mede afhankelijk van het totale beeld van het duurzaam evenwicht dat de toezichthouder van de gemeente heeft (voor de elementen zie hoofdstuk 3). In beginsel wordt de goedkeuring onthouden aan een begroting die niet duurzaam financieel in evenwicht is. De gemeente moet aanvullende dekkingsmiddelen aanwijzen of de lasten verlagen.

Indien de toezichthouder overweegt goedkeuring te onthouden biedt hij eerst gelegenheid voor overleg met de onder toezicht staande partij. In dit overleg kunnen ook maatregelen worden afgesproken die alsnog leiden tot een duurzaam evenwicht. Hierna kan de toezichthouder alsnog goedkeuring verlenen aan de begroting.

Zolang de begroting niet is goedgekeurd kan de gemeente geen verplichtingen aangaan zonder de voorafgaande toestemming van de toezichthouder. Als een gemeente om deze toestemming vraagt, dan kan de toezichthouder het verzoek afwijzen op dezelfde gronden als die waarop hij de goedkeuring kan onthouden aan de begroting en de besluiten tot wijziging daarvan wegens strijd met het recht of strijd met het algemeen financieel belang.

Zou de gemeente ondanks het ontbreken van goedkeuring toch een verplichting aangaan of een uitgave doen, dan is dat een handeling waartoe ze niet bevoegd is. Omdat er in dat geval geen sprake is van een besluit, maar van een feitelijke of privaatrechtelijke handeling, biedt schorsing of vernietiging geen soelaas. Over blijft de mogelijkheid om naar de burgerlijk rechter te gaan (rechtmatige daadactie).

Het is gebruikelijk dat de toezichthouder en de onder toezichtstaande voor aanvang van het begrotingsjaar afspraken maken over welke uitgaven gedaan kunnen worden en welke verplichtingen aangegaan kunnen worden. Reden hiervoor is dat de uitvoering van beleid door gemeenten niet onnodig moet worden verstoord. De toezichthouder beoordeelt daarom of onthouding van goedkeuring niet verstorend werk, bijvoorbeeld omdat onthouding op een bepaald onderdeel uitvoering van ander gemeentelijk beleid kan belemmeren of toekomstige processen te zeer verstoort. Voor de afspraken kan de toezichthouder een algemene regeling maken in de trant van wat voorheen de vier-twaalfde regeling werd genoemd, dan wel een regeling op maat maken voor de desbetreffende gemeenten (artikel 208 Gemeentewet). Een ander alternatief is dat de begroting (en begrotingswijzigingen) gedeeltelijk worden goedgekeurd volgens artikel 10:29 Algemene Wet bestuursrecht. Een relatief vaak voorkomende manier van omgaan met gedeeltelijke goedkeuring is dat de toezichthouder het bestaand beleid goedkeurt, maar goedkeuring onthoudt aan nieuw beleid. Voor het nieuw beleid moet dan een adequate dekking worden gezocht. Een aantal provincies werkt met het begrip 'verklaring van in principe geen bezwaar'. In deze verklaring wordt bijvoorbeeld aangegeven dat uitgaven voor bestaand beleid gedaan mogen worden.

Ad b) Dringende spoed

Uitgaven van dringende spoed (artikelen 209 en 210 Gemeentewet) zijn een uitzondering op het beschrevene onder a). Het gaat hier om uitgaven waarbij voorafgaande toestemming van de toezichthouder niet mogelijk is; dit te beoordelen door de raad. Het risico is voor de leden van de raad die vóór stemmen: als gedeputeerde staten later goedkeuring onthouden aan die begrotingswijziging dan zijn de betreffende leden van de raad persoonlijk aansprakelijk tegenover de gemeente. In dat artikel is de persoonlijke aansprakelijkheid derhalve wel gehandhaafd.

Ad c) Begrotingswijzigingen

Een consequentie van het onder preventief toezicht staan is dat begrotingswijzigingen dienen te worden goedgekeurd. Daarnaast is de toezichthouder bevoegd om bij preventief toezicht besluiten met financiële consequenties ter inzage te vragen. Van deze bevoegdheid wordt door de toezichthouder alleen gebruik gemaakt als dat nodig is om een verantwoord beeld te krijgen van de financiële risico's die een gemeente loopt en als het gaat om besluiten waarvan aangenomen wordt dat die een wezenlijke invloed hebben op de financiële positie.

De toezichthouder kan aangeven welke soorten begrotingswijzigingen zijn goedkeuring niet behoeven (artikel 207, lid 2 Gemeentewet). Dit doet hij normaal gesproken bij de beslissing over de goedkeuring. In hoeverre de toezichthouder gebruik maakt van deze bevoegdheid zal afhangen van de financiële positie van de gemeente en de mate waarin het begrotingsproces inmiddels op orde is. Indien de toezichthouder van mening is dat het duurzaam evenwicht inmiddels is hersteld, bijvoorbeeld doordat de gemeente heeft besloten tot een concreet bezuinigingsplan dan kan de toezichthouder aangeven dat de begrotingswijzigingen zijn goedkeuring niet meer behoeven. Materieel is er dan geen sprake meer van preventief toezicht.

Indien een toezichthouder geen goedkeuring of toestemming heeft gegeven en de gemeente toch een verplichting aangaat kan de toezichthouder aan de minister van BZK vragen het besluit tot het aangaan van een financiële verplichting voor te dragen voor schorsing en vernietiging bij de Kroon (zie onder 4.5).

* Termijnbepalingen

In artikel 10:31 van de Algemene Wet Bestuursrecht is opgenomen dat een besluit omtrent goedkeuring binnen 13 weken na de verzending ter goedkeuring bekend moet worden gemaakt aan het orgaan dat het besluit heeft genomen. Dit kan eenmaal voor ten hoogste 13 weken worden verdaagd (korter kan ook. De termijn voor de verdaging moet in het verdagingsbesluit worden aangegeven. Het besluit omtrent goedkeuring moet binnen de in het verdagingsbesluit vermelde termijn worden genomen en bekendgemaakt). Het besluit tot verdaging moet uiteraard binnen de eerste termijn van 13 weken worden genomen en bekendgemaakt. Als deze termijnen niet worden gehaald wordt het besluit (de begroting) geacht te zijn goedgekeurd.

De Gemeentewet bevat een aanvulling op de bepaling van de Algemene Wet Bestuursrecht (artikel 207 Gemeentewet). Als er een besluit tot wijziging van de begroting wordt aangeboden ter goedkeuring terwijl de begroting nog niet is goedgekeurd, dan begint de termijn van artikel 10.31 voor het wijzigingsbesluit pas te lopen op de dag dat de begroting wordt goedgekeurd.

Zolang de begroting of een besluit tot wijziging niet is goedgekeurd is er toestemming van gedeputeerde staten nodig voor het aangaan van verplichtingen (Artikel 208 Gemeentewet). Juridisch gezien betekent dit ook dat er goedkeuring wordt gegeven voor het aangaan van de verplichtingen. Voor deze goedkeuringsbesluiten stelt de Gemeentewet een eigen termijn: gedeputeerde staten dienen binnen twee maanden te beslissen, als dat niet wordt gehaald, dan wordt de toestemming geacht te zijn verleend.

4.4 Bezwaar en beroep onder toezichtstaanden

Gedeputeerde staten besluiten in de eerste plaats over het al dan niet instellen van preventief toezicht. Als ze besluiten tot preventief toezicht nemen ze vervolgens een besluit over het al dan niet goedkeuren van de begroting. Het is mogelijk dat de gemeente het met een van deze beslissingen niet eens is. Tegen de beslissing tot instellen van preventief toezicht kan de gemeente bezwaar maken en vervolgens in beroep gaan. Tegen de beslissing over goedkeuring van de begroting kan de gemeente alleen in beroep gaan. Hieronder wordt ingegaan op respectievelijk de bezwaar- en beroepsprocedure naar aanleiding van het besluit tot instellen van preventief toezicht en de beroepsprocedure in verband met het besluit tot onthouden van goedkeuring aan de begroting. Zowel de bezwaar- als beroepsprocedure kunnen door het college als door de raad worden gevoerd, daarom wordt hier verder alleen gesproken van gemeente (artikel 160, eerste lid, onder f, van de Gemeentewet).

Bezwaar- en beroepsprocedure tegen besluit tot instellen preventief begrotingstoezicht

Tegen het besluit van gedeputeerde staten tot het instellen van preventief begrotingstoezicht kan de gemeente ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht een gemotiveerd bezwaarschrift indienen. Dit bezwaarschrift moet binnen zes weken na de dag van verzending of uitreiking van het besluit worden toegezonden. Het bezwaar moet worden gericht aan het College van gedeputeerde staten.

Voorlopige voorziening

Krachtens artikel 6:16 van de Algemene wet bestuursrecht schorst het bezwaar de werking van dit besluit van gedeputeerde staten niet. Gelet hierop kan – als tegen dit besluit bezwaar wordt aangetekend – ingevolge artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht bij de Voorzieningenrechter van de Arrondissementsrechtbank van het arrondissement waarin de provincie¹⁰ valt, een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening worden ingediend. Wij adviseren u een kopie van dit verzoek om een voorlopige voorziening toe te zenden aan het College van gedeputeerde staten.

Beroepsprocedure tegen de uitspraak op bezwaar

Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht kan tegen een uitspraak van gedeputeerde staten op bezwaar binnen zes weken na de dag van verzending ervan door belanghebbenden een beroepsschrift worden ingediend bij de Arrondissementsrechtbank van het arrondissement waarin de provincie valt.

¹⁰ Het beroep tegen een besluit van provinciale en lokale overheden moet worden ingesteld bij de rechtbank die binnen het rechtsgebied waarin het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen zijn zetel heeft bevoegd is, dus in dit geval de provincie (Algemene wet bestuursrecht artikel 8:7). Tegen een besluit van het rijk wordt beroep ingesteld bij de rechtbank in het rechtsgebied waarin de indiener van het beroep woont, in geval van de instelling van preventief toezicht op een provincie dus ook het rechtsgebied waarin de provincie haar zetel heeft. Als het beroep wordt ingediend bij een andere rechter, dan moet deze het beroepsschrift doorzenden naar de bevoegde rechter (Algemene wet bestuursrecht artikel 6:15).

Voorts kan ingevolge artikel 8:81 van de Algemene Wet bestuursrecht (Awb) een verzoek worden ingediend tot het treffen van een voorlopige voorziening. Het verzoek om voorlopige voorziening moet worden ingediend bij de president van de Arrondissementsrechtbank van het arrondissement waarin de provincie valt. Ook in dit geval ligt het voor de hand een kopie van het verzoek toe te zenden aan het College van gedeputeerde staten.

Beroepsprocedure tegen het besluit van gedeputeerde staten tot onthouding van goedkeuring aan de begroting

De – verplichte – bezwaarprocedure is niet van toepassing op besluiten die de goed- of afkeuring van een ander besluit inhouden (zie Awb artikel 7:1, lid 1, letter c.) Dat betekent dat het gemeentebestuur tegen het besluit van gedeputeerde staten waarbij de goedkeuring aan de door de raad vastgestelde begroting wordt onthouden uitsluitend in beroep kan gaan bij de arrondissementsrechtbank van het arrondissement waarin de provincie valt.

Ook in deze situatie kan er conform artikel 8:81 van de Awb een verzoek worden ingediend tot het treffen van een voorlopige voorziening. Het verzoek om voorlopige voorziening moet worden ingediend bij de president van de Arrondissementsrechtbank van het arrondissement waarin de provincie valt. Ook in dit geval ligt het voor de hand een kopie van het verzoek toe te zenden aan het College van gedeputeerde staten.

4.5 Voordracht schorsing en vernietiging

Een toezichthouder kan de Minister van BZK verzoeken besluiten voor te dragen voor schorsing en vernietiging door de Kroon. Dit kan bijvoorbeeld als een gemeente onder preventief toezicht staat en besluiten neemt waardoor verplichtingen worden aangegaan waarvoor de toezichthouder geen goedkeuring heeft gegeven. Dit kan ook in zijn algemeenheid als de toezichthouder besluiten die ter kennisneming zijn ingezonden strijdig acht met het recht of het algemeen belang. De burgemeester en het college van gedeputeerde staten zijn trouwens ieder voor zich wettelijk verplicht (artikel 273 Gemeentewet, respectievelijk 173 Provinciewet) een besluit van de raad of van het college van burgemeester en wethouders onder de aandacht van de verantwoordelijke minister te brengen als dat naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komt. Onder algemeen belang wordt ook verstaan het algemeen financieel belang. Dit is een toetsingscriterium binnen het financiële toezicht op een gemeente. Indien een ter kennisneming ingezonden besluit ertoe zou leiden dat de financiële zelfstandigheid van de gemeente in het geding komt, dan kan de toezichthouder van deze bevoegdheid gebruik maken. Er is immers geen andere manier - naast overleg - om te voorkomen dat deze gemeente in een financieel kwetsbare situatie terecht komt. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat een gemeente die niet onder preventief toezicht staat pas met ingang van een volgend begrotingsjaar onder preventief toezicht kan worden gesteld.

Termijnbepalingen

Een besluit tot het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling kan tot 13 weken na bekendmaking worden vernietigd. Daarna niet meer, tenzij het besluit binnen de termijn van 13 weken is geschorst, dan kan het nog worden vernietigd binnen de duur van de schorsing. Voor andere besluiten geldt geen beperkte vernietigingstermijn. Indien de burgemeester conform artikel 273 Gemeentewet heeft meegedeeld dat een besluit voor vernietiging in aanmerking komt (binnen twee dagen nadat het besluit hem bekend geworden is), wordt de uitvoering opgeschort tot hetzij de betrokken minister

heeft meegedeeld dat er geen reden voor vernietiging is, hetzij 4 weken zijn verstreken zonder dat het besluit is geschorst of vernietigd.

Schorsing van een besluit schort ook de uitvoering op. De duur van de schorsing wordt in het schorsingsbesluit bepaald, en kan één maal worden verlengd. Schorsing mag hoogstens een jaar duren (inclusief verlenging). Als binnen de schorsingstermijn niet vernietigd is, kan het besluit niet meer worden vernietigd.

4.6 Begrotingsscans

Indien een gemeente (op termijn) in financieel zwaar weer dreigt te komen, kan een begrotingsscan een instrument zijn om haar financiële positie te (laten) toetsen. Een begrotingsscan¹¹ is in beginsel een coproductie van de IFLO en de provincie. De IFLO-inspecteur en de provinciale toezichthouder brengen daarbij hun ervaring en kennis op het gebied van het beoordelen van de financiële positie van gemeenten in. Als de scan af is is de gemeente weer aan zet; zij geeft haar reactie op de begrotingsscan. De provincie volgt de wijze waarop de gemeente met de aanbevelingen, die een relatie hebben met het duurzaam evenwicht, omgaat.

Afhankelijk waarvoor het instrument wordt ingezet kan de begrotingsscan verschillende doelstellingen hebben. Ten eerste kan de begrotingsscan de gemeente een spiegel voorhouden. De begrotingsscan kan de gemeente helpen om keuzen te maken, bijvoorbeeld bij ombuigingsoperaties of bij nieuw-voor-oud discussies. Juist door relatieve buitenstaanders naar de gemeente te laten kijken, kunnen vaste denkpatronen worden doorbroken en kunnen nieuwe openingen totstandkomen in discussies binnen de gemeenteraad en tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders.

Ten tweede kan de begrotingsscan wellicht een (verdere) cumulatie van financiële problematiek bij gemeenten voorkomen en leiden tot een versterking van de financiële functie binnen gemeenten, ervan uitgaande dat inzicht in de financiële positie leidt tot tijdige maatregelen. Een gemeente die financieel kwetsbaar is, staat voor de taak om oplossingen te vinden die de gemeente financieel weer op het goede spoor brengen. Een nadere analyse van de problematiek, bijvoorbeeld door middel van een begrotingsscan kan de gemeente helpen meer inzicht te krijgen in de problematiek om van daaruit de juiste keuzen te maken.

Ten derde kan in het geval van een zeer kwetsbare financiële positie van een gemeente de vraag rijzen of de gemeente op eigen kracht financieel nog op orde kan komen. In een dergelijke situatie kan een begrotingsscan de mogelijkheid bieden om te verkennen of de gemeente binnen de toelatingstermen van artikel 12 valt, of dat eerst andere maatregelen moeten worden genomen. Het kan gemeenten tevens inzicht geven in de aandachtspunten bij en de mogelijke consequenties van een eventuele artikel 12-aanvraag (pre-artikel 12-fase).

Er zijn overigens meer methoden om de financiële positie van een gemeente te analyseren. De gemeente kan dit bijvoorbeeld zelf doen met behulp van de begrotingsanalyse (zelftoets), die de IFLO op Internet¹² heeft geplaatst. Daarnaast zijn er provincies die hun toezichtproces zo hebben ingericht dat de financiële positie van elke gemeente elke vier of vijf jaar diepgaand wordt onderzocht en waarover vervolgens aan de gemeente verslag wordt gedaan.

¹¹ Zie www.minbzk.nl/IFLO onder begrotingsscan

¹² Zie www.minbzk.nl/IFLO onder begrotingsanalyse.

4.7 Artikel 12

Mocht een gemeente er uiteindelijk toch niet in slagen de financiële eindjes aan elkaar te knopen, dan resteert alleen nog maar het vangnet van de financiële verhouding: artikel 12. In de Financiële-verhoudingswet is geregeld dat een beroep op artikel 12 kan worden gedaan indien de algemene middelen van een gemeente aanmerkelijk en structureel tekort schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien, terwijl de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden. In de Handleiding Artikel 12 Financiële-verhoudingswet¹³ worden nader op deze begrippen ingegaan. Deze handleiding vormt tevens het uitgangspunt voor de behandeling van artikel 12-verzoeken van gemeenten. Het redelijk peil wordt jaarlijks door de beheerders van het gemeentefonds vastgesteld en in de mei- of junicirculaire bekend gemaakt.

¹³ Zie www.minbzk.nl/IFLO onder artikel 12

5 Informatie van de toezichthouder

Wat kan een toezichthouder betekenen voor de onder toezichtstaande? In de eerste plaats kan een toezichthouder iets betekenen voor een onder toezichtstaande als de gemeente geen duurzaam financieel evenwicht heeft of dat dreigt niet meer te hebben. In die gevallen heeft de toezichthouder een taak in het proces waarbij de gemeente weer orde op zaken stelt. Verder beschikt de toezichthouder ook over veel informatie. Die informatie is interessant voor gemeenten, de toezichthouder en BZK als verantwoordelijke voor het beleid betreffende de financiële functie. De informatie kan in diverse vormen terugkomen richting gemeenten. Hieronder wordt daar kort op ingegaan.

5.1 Handreikingen

Toezichthouders hebben kennis van duurzaam evenwicht bij gemeenten en de desbetreffende onderdelen ervan. Op een deel van die terreinen is nog veel te leren; er is sprake van een groeiproces. Dit is met name het geval op die onderdelen van de begroting en jaarstukken die nieuw zijn in het BBV. Nieuw en belangrijk voor het duurzaam evenwicht zijn met name de paragrafen. Vanwege deze redenen werken de toezichthouders, samen met BZK aan handreikingen voor de paragrafen. Afhankelijk van ontwikkelingen en bevindingen van toezichthouders kunnen er andere handreikingen of documenten tot stand komen of bijeenkomsten plaatsvinden, om de kennis rond de onderwerpen te delen. Zo zijn er de afgelopen jaren in de meeste provincies regiobijeenkomsten geweest over onderwerpen als onderhoud kapitaalgoederen, de duale begroting en het vernieuwde toezicht.

5.2 Toezichtsthema's

Jaarlijks wordt er een toezichtsthema afgesproken. Het gaat dan om een thema dat van belang is voor het duurzaam evenwicht en waarover nadere informatie nuttig is. Deze informatie is nuttig voor de toezichthouder en voor de onder toezichtstaande; deze krijgt over dit onderwerp een specifieke terugkoppeling. Daarnaast geeft een toezichtsthema ook algemeen inzicht in het onderwerp, zeker als de bevindingen van alle toezichthouders en dus van alle gemeenten naast elkaar wordt gezet. In de rapportage van de toezichthouders aan BZK speelt het toezichtsthema dan ook een belangrijke rol. BZK zorgt er vervolgens voor dat de informatie naar de kamer gaat en ook wordt opgenomen in de jaarlijkse evaluatie van de financiële functie, zodat ook alle gemeenten gemakkelijk kunnen beschikken over deze informatie (zie verder 5.3.2).

5.3 rapportages

5.3.1 Rapportages van de toezichthouder

Toezichthouders hebben uiteraard ook veel informatie over de begrotingsruimte, belastingen, financiële positie en bijvoorbeeld de ruimte voor nieuw beleid. Een aantal van de toezichthouders verzamelt en bewerkt deze informatie en stuurt het naar de gemeenten, zodat deze zichzelf kunnen vergelijken met andere gemeenten.

5.3.2 Gezamenlijke rapportage

Het is niet voor alle toezichthouders opportuun een rapportage te maken en naar gemeenten te sturen. Daarnaast hebben de provincies verschillende toezichtssystemen waardoor het niet gemakkelijk is de gegevens van de diverse toezichthouders naast

elkaar te leggen. Desalniettemin is het toch voor gemeenten, toezichthouders en voor BZK als systeemverantwoordelijke belangrijk te weten welke ontwikkelingen plaatsvinden ten aanzien van preventief toezicht en het duurzaam evenwicht. Bepaalde basisinformatie wordt daarom jaarlijks door de toezichthouders verzameld en verwerkt in een rapportage die aan de minister van BZK wordt gestuurd, deze stuurt het vervolgens door naar de kamer. Deze rapportage is sinds 2002 gebruikelijk. Vanaf begrotingsjaar 2006 is hij in de Gemeentewet opgenomen. Om vergelijkbare gegevens te krijgen wordt jaarlijks ambtelijk voorbereid hoe de rapportage eruit zal zien. Vervolgens wordt de rapportage bestuurlijk vastgesteld.

Uitgangspunten van de informatie in de rapportage zijn:

- de informatie geeft inzicht in de ontwikkeling van het duurzaam evenwicht van gemeenten
- individuele gemeenten zijn niet herkenbaar. Het gaat om informatie, zoals hoeveel gemeenten in een jaar geen materieel sluitende begroting hebben.
- het betreft informatie die de toezichthouder logischerwijs al heeft
- de informatie is concreet, dat wil bijvoorbeeld zeggen bevindingen worden zoveel mogelijk onderbouwd.
- de informatie in de rapportage overlapt niet met andere informatie, zoals bijvoorbeeld de informatie in het Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds.

Deel II overige toezichtsonderwerpen

6 Indemniteitsprocedure

Met ingang van 2004 is in de Gemeentewet de zogenaamde indemniteitsprocedure opgenomen. Deze procedure is om twee redenen van belang voor toezicht. In de eerste plaats kan de indemniteitsprocedure leiden tot vertraging van inzending van de jaarrekening, waardoor deze te laat wordt ingezonden. In de tweede plaats kan het ertoe leiden dat de toezichthouder de jaarrekening en/of het indemniteitsbesluit moet vaststellen. Hieronder wordt eerst kort de procedure uitgelegd. Vervolgens wordt ingegaan op de betekenis ervan voor toezicht.

6.1 De procedure

Vanaf de jaarrekening 2004 wordt de persoonlijke financiële aansprakelijkheid van collegeleden voor onrechtmatigheden ex artikel 201 Gemeentewet vervangen door de indemniteitsprocedure. De reden hiervoor is dat de persoonlijke aansprakelijkheid niet langer in overeenstemming is bevonden met een volgroeid concept van politieke verantwoording.

De indemniteitsprocedure houdt in dat als de raad van oordeel is dat er baten, lasten of balansmutaties in de jaarrekening zijn opgenomen die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen de raad het college vraagt een indemniteitsbesluit in te dienen. Vervolgens kan de raad dit besluit aannemen (dan is de procedure afgerond) of verwerpen. Voorts kan de raad (ongeacht of hij het indemniteitsbesluit aanneemt of verwerpt) eventueel politieke gevolgen aan de procedure verbinden. In het uiterste geval kan een college of een wethouder worden weggestuurd.

De accountantsverklaring speelt een sleutelrol bij het oordeel van de raad of er sprake is van onrechtmatigheden. Echter het oordeel of er sprake is van een dusdanige onrechtmatigheid dat een indemniteitsbesluit moet worden ingediend is aan de raad, niet aan de accountant.

6.2 Vertraging van inzending van de jaarrekening

Indien de raad het college vraagt om een indemniteitsbesluit in te dienen dan kan de raad de jaarrekening niet vaststellen dan nadat de raad over het indemniteitsbesluit heeft besloten. Voorts moet bij het toezenden van de jaarrekening naar de toezichthouder ook het indemniteitsbesluit gevoegd worden. Het is dus mogelijk dat er bij een indemniteitsprocedure vertraging optreedt met het opsturen van de jaarrekening, waardoor de termijn van 15 juli wordt overschreden. Dit betekent dat preventief toezicht kan worden ingesteld, zie verder onder 3.4.

6.3 Vaststellen van het indemniteitsbesluit of de jaarrekening door de toezichthouder

Artikel 201 van de Gemeentewet schrijft voor dat indien de raad de jaarrekening of een indemniteitsbesluit niet of niet naar behoren vaststelt gedeputeerde staten dit doen. Dit is een formaliteit, maar dient wel te geschieden anders is de jaarrekening niet vastgesteld en kan het bestuur niet worden gedechargeerd. Het niet vaststellen van de jaarrekening of het indemniteitsbesluit door de raad kan vergezeld gaan van een politieke procedure, zoals het wegsturen van collegeleden. Dat neemt niet weg dat het vast stellen door gedeputeerde staten een formaliteit is. Overigens verdient het de voorkeur dat de raad wel de jaarrekening en het indemniteitsbesluit zelf vast stelt, omdat de politieke discussie ook dan gevoerd kan worden (zoals aangegeven onder 6.1).

7 Toezicht vanuit de Wet fido

Sinds 2001 is de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) van kracht. Deze wet, die de Wet financiering lagere overheden (Wet Filo) vervangt, tracht een solide financieringswijze bij openbare lichamen te bevorderen. Dit door het vermijden van grote fluctuaties in de rentelasten, welke nadelig zouden kunnen zijn voor de financiële positie. Daarnaast beoogt de Wet fido een kader te geven voor de reikwijdte van de financieringsfunctie, tracht de wet de transparantie te bevorderen en de autonomie van de openbare lichamen te stimuleren. Dit terwijl de rapportageverplichtingen in de Wet fido zijn afgenomen ten opzichte van de Wet filo.

De toezichthouder heeft een aantal taken die uit de Wet fido voortvloeien. De meest expliciete taak heeft de toezichthouder ten aanzien van de kasgeldlimiet en de renterisiconorm. Daarnaast beziet de toezichthouder ook het onderdeel in de 212-verordening dat over financiering gaat en de financieringsparagraaf in de begroting en het jaarverslag. Deze taken vallen echter onder het begrotingstoezicht en zijn derhalve impliciet onderdeel van Deel I. Tot slot, kan gedeputeerde staten besluiten die strijdig zijn met de wet voor vernietiging voordragen, zie verder onder 4.5.

In dit hoofdstuk wordt verder kort de strekking van de Wet fido gegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de taken van de toezichthouder vanuit de Wet fido. Dit gebeurt in de paragrafen 7.2 en 7.3.

De Wet fido wordt in 2005 geëvalueerd. Eventuele wijzigingen naar aanleiding van deze evaluatie zullen te zijner tijd in dit toezichtskader worden verwerkt.

7.1 De Wet fido

De Wet fido bepaalt dat het aangaan van leningen, het uitzetten van middelen of het verlenen van garanties alleen mag voor de publieke taak. Enige uitzondering hierop is het uitzetten van overtollige middelen. Deze uitzettingen dienen dan een prudent karakter te hebben en niet gericht te zijn op het genereren van inkomsten door het lopen van overmatig risico. Daarnaast bepaalt de Wet fido dat de gemiddelde netto-vlottende schuld per kwartaal niet de kasgeldlimiet (bepaald in de Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden) overschrijdt en dat het renterisico op de vaste schuld van de gemeente de renterisiconorm (bepaald in de uitvoeringsregeling), niet overschrijdt. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het naleven van deze bepalingen. Hieronder wordt kort op deze vier onderdelen ingegaan.

7.1.1 Publieke taak

Gemeenten mogen leningen geven, garanties verstrekken en middelen uitzetten voor de publieke taak. Wat de publieke taak is wordt overgelaten aan de gemeente zelf. Het is daarbij van belang dat wat de gemeente als publieke taak beschouwt wordt gemotiveerd en onderbouwd. Deze motivering moet voldoende transparant zijn, zodat de raad ermee uit de voeten kan. Ook kan de toezichthouder vragen om een verantwoording over door de gemeente aangetrokken leningen, verstrekte leningen of verleende garanties. Hetzelfde, maar in nog sterkere mate, geldt voor deelnemingen. Zoals in hoofdstuk 8 wordt uitgewerkt geldt er voor het aangaan van deelnemingen in privaatrechtelijke rechtspersonen een afzonderlijke bepaling in de Gemeentewet. Ook in deze bepaling staat voorop dat de gemeente de deelneming heeft voor de publieke taak en dat de gemeente zelf onderbouwt wat die publieke taak is (zie verder hoofdstuk 8).

7.1.2 Prudent beheer

Het is toegestaan financiële derivaten te hanteren en uitzettingen te doen van overtollige middelen. Het bepaalde rond de publieke taak geldt dan niet. Algemeen uitgangspunt bij het uitzetten van overtollige middelen is dat deze middelen zoveel mogelijk zijn berekend aan de hand een liquiditeitsbegroting of liquiditeitsplanning. Bij toekomstige behoefte aan liquide middelen worden in beginsel beschikbare overtollige middelen aangesproken in plaats van hiervoor een beroep op de geld- en/of kapitaalmarkt te doen.

In de 'Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden' zijn aanvullende bepalingen opgenomen voor prudent beheer. Het gaat om de volgende bepalingen:

- het uitzetten van gelden en het afsluiten van derivaten kan alleen bij financiële instellingen met minimaal een A-rating, instellingen waarvoor een solvabiliteitsratio van 0% geldt voor de waardepapieren of een financiële instelling met een kredietwaardigheid vergelijkbaar met een A-rating. Indien wordt gekozen voor de laatst genoemde categorie financiële instellingen dan dient dit te worden vastgelegd en onderbouwd in de 212-verordening en in de financieringsparagraaf bij de begroting en het jaarverslag;
- ten aanzien van de te hanteren financiële instrumenten gelden de voorwaarden van hoofdsomgarantie (per eind van de looptijd) en vastrentende waarden;
- derivaten mogen uitsluitend worden aangewend om financiële risico's te beperken.

Daarnaast geldt voor uitzettingen (evenals voor aangetrokken en gegarandeerde leningen) dat deze in euro's moeten zijn en dat de hoofdsom niet is geïndexeerd. Dit is geregeld in het Besluit leningvoorwaarden decentrale overheden.

7.1.3 Kasgeldlimiet

Korte financiering dient er voor om tijdelijke liquiditeitstekorten voor de financiering van lopende uitgaven op te vangen. De kasgeldlimiet stelt een grens aan de korte financiering. Hiermee kan het renterisico op korte financiering worden beperkt. Voor korte financiering kan het renterisico aanzienlijk zijn, waardoor fluctuaties in de korte rente direct een relatief grote impact op de rentelasten hebben. De kasgeldlimiet is gekoppeld aan het begrotingstotaal; dat wil zeggen de totale lasten van de begroting, inclusief tegelijkertijd met de begroting vastgestelde begrotingswijzigingen van de begroting, zoals vastgesteld door de gemeenteraad. In de praktijk is dat de begroting zoals die naar de toezichthouder wordt gezonden. Door het relateren van de maximale korte financiering aan de begroting wordt een grens gesteld aan de mogelijkheid om de lopende uitgaven kort te financieren.

7.1.4 Renterisiconorm

Gemeenten hebben vaste schulden. Deze kennen een renterisico, omdat de rente kan worden aangepast. Indien de rente stijgt leidt dat tot stijgende lasten. Rente wordt met name aangepast bij herfinanciering van schuld. Het is daarom van belang dat de leningenportefeuille op dusdanige wijze is opgebouwd dat het renterisico is ingeperkt. De renterisiconorm geeft daar het kader voor. De renterisiconorm is vastgelegd in de uitvoeringsregeling en kan worden berekend door een vastgesteld percentage te vermenigvuldigen met de totale vaste schuld.

7.2 De toezichthouder en de kasgeldlimiet

De toezichthouder bekijkt of de gemeente met de netto vlottende schuld binnen de kasgeldlimiet blijft. Essentieel hiervoor is dat de toezichthouder de noodzakelijke informatie op tijd ontvangt. Welke informatie wanneer moet worden aangeleverd is geregeld in de uitvoeringsregeling. Voor de kasgeldlimiet-kwartaalrapportage¹⁴ wordt inzending vóór het einde van ieder kwartaal verlangd. Bij niet inzenden kan de toezichthouder niet anders dan veronderstellen dat de kasgeldlimiet wordt overschreden.

Bij overschrijding van de kasgeldlimiet past de toezichthouder de bepalingen in artikel 4 van de Wet fido toe. Dit houdt een oplopend toezichtregime in. Na de eerste overschrijding kan de toezichthouder dit melden en overleg vragen. Ingeval van overschrijding gedurende twee opeenvolgende kwartalen geeft de toezichthouder een aanwijzing om maatregelen te treffen. Bij een overschrijding gedurende drie opeenvolgende kwartalen kan de toezichthouder voorafgaand toezicht instellen op het aangaan van nieuwe korte geldleningen en is de gemeente verplicht een plan op te stellen om de overschrijding teniet te doen. Het plan behoeft de goedkeuring van de toezichthouder.

Als een gemeente verwacht gedurende een bepaalde periode de kasgeldlimiet te gaan overschrijden, dan kan de gemeente schriftelijk ontheffing bij de toezichthouder vragen. In deze ontheffingsaanvraag moet de gemeente een onderbouwing van de noodzaak, het incidentele karakter van de overschrijding en het bedrag van de ontheffing aangeven. Bij voorkeur dient de gemeente de aanvraag in vóór aanvang van de periode. De toezichthouder kan de ontheffing voor een periode van maximaal twee kwartalen verlenen en er voorschriften en beperkingen aan verbinden.

7.3 De toezichthouder en de renterisiconorm

De toezichthouder bekijkt ook of de vaste schuld voldoet aan de renterisiconorm. Voor de renterisiconorm is in de uitvoeringsregeling aangegeven dat inzending samen met het jaarverslag plaatsvindt en dat tevens een prognose wordt gegeven in de financieringsparagraaf in de begroting.

Bij (dreigende) overschrijding van de renterisiconorm start de toezichthouder overleg met de gemeente. Vervolgens kan de toezichthouder een aanwijzing geven om de overschrijding teniet te doen en tenslotte kan de toezichthouder besluiten dat besluiten voor het aangaan van nieuwe vaste geldleningen zijn goedkeuring behoeven. Tevens is de gemeente verplicht een plan op te stellen om de overschrijding teniet te doen. Het plan behoeft de goedkeuring van de toezichthouder. Als een gemeente de noodzakelijke informatie over de renterisiconorm niet opneemt in de financieringsparagraaf in het jaarverslag en in de financieringsparagraaf bij de begroting dan zal de toezichthouder de gemeente daarop schriftelijk aanspreken.

Voor een verwachte overschrijding van de renterisiconorm kan een gemeente bij de toezichthouder een aanvraag voor ontheffing indienen. In deze aanvraag geeft de gemeente de onderbouwing van de noodzaak van de ontheffing, het incidentele karakter van de overschrijding en het bedrag van de ontheffing aan. Bij voorkeur wordt de

¹⁴ Opgave van het laatst berekende gemiddelde netto-vlottende schuld en de kasgeldlimiet voor het betreffende kalenderjaar.

aanvraag ingediend vóóordat de overschrijding optreedt. De toezichthouder zal bij verlening van de ontheffing mede de financiële positie in ogenschouw nemen. Hij zal geen ontheffing verlenen, indien de financiële positie van de gemeente een groter renterisico dan de norm niet toelaat. Aan de ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.

8 Goedkeuring van deelnemingen of oprichting van deelnemingen

Een gemeente kan besluiten tot het aangaan van deelnemingen in privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen. Ook kan een gemeente besluiten een privaatrechtelijke rechtspersoon op te richten. Indien een gemeente tot deelneming of oprichting overgaat behoeft dit besluit goedkeuring van gedeputeerde staten. Hieronder wordt ingegaan op het besluit zelf en vervolgens op de rol van de toezichthouder. Dit onderwerp raakt aan toezicht vanuit de Wet fido, zie verder hoofdstuk 7.

8.1 Besluit tot deelneming

Een gemeente kan besluiten tot deelneming in of oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Het gaat dan om een deelname in een rechtspersoon waar tot dan toe niet in werd deelgenomen, als ook om essentiële wijzigingen in de deelname die het karakter (de doelstelling) van de oorspronkelijke deelneming veranderen.

Het besluit tot deelname wordt sinds de Wet dualisering gemeentebestuur genomen door het college. Wel dient het college eerst een ontwerpbesluit naar de raad te sturen, waarna de raad zijn wensen en bedenkingen aan het college kan doorgeven¹⁵.

Het besluit tot deelname of oprichting dient aan twee voorwaarden te voldoen:

1) *De privaatrechtelijke rechtspersoon is de meest aangewezen weg.* Belangrijk is de onderbouwing van de keuze voor een privaatrechtelijke rechtspersoon, deze heeft immers niet de voorkeur. De voorkeur is een publiekrechtelijke regeling, omdat deze een zwaarder accent op de democratische controle en verantwoording heeft.

2) *De deelname in of oprichting van de privaatrechtelijke rechtspersoon dient een openbaar belang,* zo mag een gemeente bijvoorbeeld geen deelname in een privaatrechtelijke rechtspersoon hebben uitsluitend voor het financieel gewin. Deze voorwaarden betekenen dat het college bij zijn besluit dient aan te geven waarom is gekozen voor de privaatrechtelijke weg en voorts dient het college te onderbouwen waarom en hoe de deelname het openbaar belang dient.

8.2 Goedkeuring door de toezichthouder

Het besluit tot deelname in of oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon wordt ter goedkeuring naar gedeputeerde staten gestuurd. Goedkeuring kan alleen worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Globaal betekent dit dat de toezichthouder toetst of de onderbouwing van beide voorwaarden waar bij deelname aan moet worden voldaan (zie onder 8.1) voldoende stevig is. Daarnaast beziet de toezichthouder of de procedure correct is gevolgd en de raad in de gelegenheid is gesteld te reageren. Tot slot, gaat de toezichthouder na of de gemeente voldoende is nagegaan welke financiële risico's er zijn en of deze adequaat zijn verwerkt in bijvoorbeeld de begroting.

¹⁵ Bij gemeenschappelijke regelingen beslist het algemeen bestuur over het aangaan van deelnemingen. De reden hiervoor is dat gemeenschappelijke regelingen niet zijn gedualiseerd. De Gemeentewet, zoals die luidde voor de Wet dualisering gemeentebestuur, geldt voor gemeenschappelijke regeling. Alleen voor de artikelen 186 tot en met 213 geldt de huidige Gemeentewet.

9 Toezicht vanwege herindeling¹⁶

Bij herindeling worden de desbetreffende gemeenten onder preventief toezicht gesteld. De reden hiervoor is het voorkomen van potverteren. Toezicht vanwege herindeling heeft dus een andere reden dan het preventief toezicht dat in deel I is besproken. Ook ziet het toezicht vanwege herindeling er iets anders uit. Gedurende het eerste jaar na herindeling staat de gemeente ook onder preventief toezicht, maar dan gaat het om het 'standaard' begrotingstoezicht zoals beschreven in deel I. Hieronder wordt ingegaan op de wettelijke bepalingen van toezicht vanwege herindeling en de wijze waarop dat toezicht eruit ziet.

9.1 Herindeling

Op grond van artikel 21 van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) kunnen gedeputeerde staten besluiten aanwijzen die de goedkeuring behoeven. Dit kan met ingang van de dag waarop een gemeente volgens een herindelingontwerp, een herindelingsadvies of een voorstel van wet in aanmerking komt om te worden opgeheven. Gedeputeerde staten kunnen besluiten aanwijzen die kunnen leiden tot nieuwe lasten, verhoging van bestaande lasten of verlaging van bestaande baten of vermindering van vermogen. De bevoegdheid is dus ruimer dan alleen de besluiten omtrent de begroting en de begrotingswijzigingen, zoals besproken in deel I. Het toezicht vanwege herindeling vervalt op de datum van herindeling of de datum waarop de Minister van BZK bepaalt dat het toezicht vanwege herindeling is vervallen.

Doel van dit toezichtinstrumentarium is, zoals gezegd, het voorkomen van potverteren. Goedkeuring aan de besluiten kan daarom worden onthouden, indien een besluit van een op te heffen gemeente naar het oordeel van gedeputeerde staten in strijd is met het financiële belang van de gemeente(n) waarvan het gebied van die gemeente zal gaan deel uitmaken. Uitgangspunt bij de uitoefening van toezicht vanwege herindeling is het financiële belang van de nieuw te vormen gemeente. Daarbij zal de toezichthouder ernaar streven dat reguliere ontwikkelingen in de bij de herindeling betrokken gemeenten niet zullen worden geblokkeerd.

Er kunnen grofweg drie soorten besluiten tot nieuwe lasten, verhoging bestaande lasten, verlaging bestaande baten of vermindering van vermogen worden onderscheiden. Namelijk besluiten die alleen de gemeente zelf raken, besluiten die meerdere her in te delen gemeenten betreffen en besluiten die de nieuwe gemeente betreffen. Deze indeling in drie soorten is relevant voor waar de toezichthouder naar kijkt. Het onderscheid is voor de toezichthouder van belang. De eerste soort is relatief eenduidig en wordt hier verder niet besproken.

Bij de tweede soort is het voor de toezichthouder van belang te weten wat de beoogde partner-gemeente(n) van het besluit vinden. Het ligt daarom in de rede dat het gemeentebestuur bij de inzending van besluiten, zoals bijvoorbeeld het besluit tot het doen verhogen van lasten, aangeeft wat de uitkomsten zijn van het gevoerde overleg met de beoogde partner-gemeente(n). In gevallen dat niet van onderlinge afstemming

¹⁶ Dit hoofdstuk is in tegenstelling tot de andere hoofdstukken niet van toepassing op provincies. Reden hiervoor is dat artikel 21 van de Wet Arhi, waar het in dit hoofdstuk over gaat, niet van toepassing is op provincies. Dit hoofdstuk is eveneens niet van toepassing op gemeenschappelijke regelingen.

blijkt, kunnen gedeputeerde staten er toe overgaan het besluit zelf aan de desbetreffende partner-gemeente(n) voor te leggen.

Bij de derde soort besluiten gaat het om beslissingen die de besturen van de bestaande gemeenten, vooruitlopend op de concrete effectuering van de herindeling, moeten nemen over zaken, die in feite de nieuw te vormen gemeente betreffen. Dit kan gaan om beslissingen op allerlei terreinen. Veel besluiten hebben financiële consequenties. Dergelijke beslissingen kunnen meestal niet wachten op besluitvorming door de gemeenteraad van de nieuw te vormen gemeente. Aan besluiten van bestaande gemeenten tot het doen van uitgaven die voortvloeien uit de herindeling wordt goedkeuring verleend als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- Het lasten betreft die niet of beter niet uitgesteld kunnen worden tot na de datum van herindeling.
- Er zekerheid bestaat over de invoering van de herindeling.
- Er tussen de toekomstige partners overeenstemming is over de lasten
- Op een aanvaardbare wijze (reëel aanwezige middelen van de huidige gemeenten) in de dekking is voorzien.

9.2 Toezicht vanwege herindeling en financieel toezicht

Het doel van toezicht vanwege herindeling is het voorkomen van potverteren. Dit laat onverlet dat er los daarvan sprake kan zijn van het ontbreken van duurzaam evenwicht. Ontbreken van duurzaam evenwicht is ook bij gemeenten die worden heringedeeld een reden voor preventief toezicht. In wezen kunnen herindelingsgemeenten twee maal onder toezicht gesteld kunnen worden. Dit lijkt dubbelop, maar zoals hiervoor is beschreven, is het doel en de wijze van toezicht uitoefenen in beide gevallen anders. Bovendien is het mogelijk dat een herindeling niet doorgaat, dan vervalt het toezicht vanwege herindeling, maar het toezicht vanwege ontbreken van duurzaam evenwicht niet.

Gedurende het eerste jaar van de nieuwe gemeente staat deze standaard onder preventief begrotingstoezicht. Dit is sinds begrotingsjaar 2006 opgenomen in de wet Arhi¹⁷. De belangrijkste overweging voor het standaard instellen van preventief toezicht is tijdsbesparing. Er hoeft dan geen besluit tot het instellen van preventief toezicht te worden genomen. Een andere overweging is dat de ervaring leert dat het eerste jaar vaak de nodige problemen kent. De extra ogen van gedeputeerde staten helpen het gemeentebestuur om dat eerste jaar goed door te komen. Gedeputeerde Staten kunnen uiteraard, op grond van artikel 207, derde lid, van de Gemeentewet besluiten dat wijzigingen van de begroting hun goedkeuring niet meer behoeven. Sinds begrotingsjaar 2006 is ook in de wet Arhi opgenomen dat her in gedeelde gemeenten hun begroting uiterlijk op 15 maart dienen te hebben vastgesteld.

¹⁷ De wet Arhi is hiertoe gewijzigd bij het wetsvoorstel besproken in I.3.

10 Informatie voor derden

Artikel 186 van de Gemeentewet schrijft voor dat het college informatie voor derden (lv3) dient te leveren. In het BBV en vervolgens in de Ministeriële Regeling Informatie voor derden is aangegeven waar en hoe gemeenten de informatie dienen aan te leveren. In artikel 186 is eveneens bepaald dat indien de lv3 niet of niet tijdig wordt verstrekt, dan wel als de kwaliteit van de informatie tekort schiet, gedeputeerde staten een aanwijzing geven aan het college om alsnog informatie van voldoende kwaliteit te verstrekken. Vervolgens is bepaald dat indien het college nalaat de aanwijzing op te volgen gedeputeerde staten ervoor zorgen dat de benodigde informatie alsnog wordt verstrekt. De kosten daarvan komen voor rekening van de gemeente. Hieronder wordt kort ingegaan op wat lv3 is en waarom er lv3 is. Vervolgens wordt op de taak van de toezichthouder ingegaan.

10.1 lv3

Voor het begrotingsjaar 2004 was voorgescreven dat gemeenten hun begroting volgens de functionele indeling moesten indelen. Daarnaast dienden gemeenten ook een overzicht van de categoriale indeling te leveren. Beide indelingen waren nodig voor het Rijk. De functionele indeling - bijvoorbeeld wegen, straten, pleinen, bijstandsverleningen openbare gezondheidszorg - dient voor het nagaan van eventuele scheefgroei van het gemeentefonds, zoals met name in het jaarlijkse periodieke onderhoudsrapport gemeentefonds (Por) gebeurd. Ook bij de begrotingsscans en artikel 12 wordt gebruik gemaakt van de functionele indeling (zie verder onder 4.6 en 4.7). De toezichthouder kan de indeling ook gebruiken voor vergelijkingen. De categoriale indeling - zoals toegerekende rente, afschrijvingen, pachten en huren - heeft het CBS nodig om aan zijn internationale verplichtingen voor de Europese Unie te voldoen.

Sinds het begrotingsjaar 2004 is de begrotingsindeling van gemeenten vrij. Omdat het Rijk en de Europese unie nog steeds standaardinformatie van gemeenten nodig hebben is lv3 geïntroduceerd. lv3 staat voor de informatie die gemeenten voor derden moet leveren. Het gaat daarbij, evenals vóór 2004, om de functionele én categoriale indeling. Beide indelingen zijn bij lv3 samengebracht in de zogenaamde verdelingsmatrix. Naast deze matrix wordt ook nog additionele informatie gevraagd, zoals balansstanden en relaties tussen lv3 en de programmabegroting en productenraming. Die additionele informatie, zoals de conversietabel functies – producten zijn nodig bij opvallende bevindingen. Indien een gemeente grote afwijkingen vertoont met andere gemeenten kan via de conversietabel worden nagegaan wat de achterliggende reden daarvan zou kunnen zijn. Daarnaast is de categoriale indeling belangrijker geworden, omdat de Europese Unie de gegevens uit deze indeling gebruikt voor het berekenen van het EMU-tekort. De kwaliteit van deze gegevens dient daarom goed te zijn. Daarnaast heeft de Europese Unie de gegevens ieder kwartaal nodig. Hierdoor moeten gemeenten vanaf 2004 naast de gegevens ten tijde van de begroting en de jaarrekening ook gegevens per kwartaal leveren. De kwartaalgegevens dienen telkens binnen één maand na afloop van het kwartaal te worden geleverd.

Het belang van de lv3 is toegenomen doordat de Europese Unie de categoriale indeling gebruikt voor het berekenen van het EMU-tekort. Ter bevordering van de kwaliteit van lv3 is daarom in het BBV geregeld dat er een eenmalig systeemcontrole door de accountant is bij de gegevens ten tijde van de jaarrekening 2004. Daarnaast kan de toezichthouder ook om een systeemcontrole door de accountant vragen indien er sprake

is van belangrijke wijzigingen in de administratie. Idee hierachter is dat als het systeem adequaat is de cijfers voor de daarop volgende jaren ook redelijkerwijs voldoende kwaliteit hebben. Daarnaast doet het CBS, die de gegevens voor de Europese Unie verzamelt en bewerkt, op de kwartaalcijfers en jaarcijfers een plausibiliteitstoets. De systeemcontrole en plausibiliteitstoets laten overigens onverlet dat uiteraard het college de verantwoording heeft voor het zorgdragen van adequate informatie. Meer informatie over de controle door de accountant en de plausibiliteitstoets kan worden gevonden in de circulaire van 5 september 2003 *'Begroten en verantwoorden. Deel 4: uitvoering informatie voor derden'*. Deze circulaire kan worden gevonden op de website van het ministerie van BZK: www.minbzk.nl

10.2 De rol van de toezichthouder bij lv3

De externe controle van de gegevens van lv3 ligt eenmalig bij de accountant en voorts bij de doorlopende plausibiliteitstoets van het CBS. De toezichthouder krijgt de lv3 ook en kan deze gebruiken voor vergelijkingen tussen gemeenten. Deze informatie kan behulpzaam zijn bij het algemene oordeel van de toezichthouder over het duurzame evenwicht. Daarnaast heeft de toezichthouder een taak indien de kwaliteit van de lv3 te wensen over laat. De toezichthouder kan dan een aanwijzing geven. Het ligt voor de hand dat hij dit doet aan de hand van de controle over 2004 door de accountant en/of de doorlopende plausibiliteitstoets van het CBS. Indien de gemeente de aanwijzing niet opvolgt kan de toezichthouder ervoor zorgen dat de informatie alsnog wordt verstrekt. Dit kan bijvoorbeeld door iemand naar de gemeente te sturen die ter plekke de administratie op orde brengt. De kosten hiervan komen voor rekening van de gemeente.

Bijlage 1 overzicht wet- en regelgeving

Deze bijlage bevat de voor financieel toezicht relevante bepalingen uit de Gemeentewet, met verwijzing naar de overeenkomstige artikelen in de Provinciewet en voorts alle bepalingen uit wet- en regelgeving die in dit toezichtskader worden genoemd. Alle wet- en regelgeving kan worden gedownload vanaf de website: www.wetten.nl. Dit uitgezonderd het wetsvoorstel 'duurzaam financieel evenwicht', zoals hieronder wordt aangegeven

Gemeentewetsbepalingen en het wetsvoorstel duurzaam financieel toezicht

In de hier opgenomen Gemeentewetsbepalingen is het wetsvoorstel 'duurzaam financieel evenwicht', zoals voor advies aan VNG, IPO en Rfv gestuurd (zie paragraaf 1.3), opgenomen. De artikelen die volgens het wetsvoorstel gewijzigd zullen worden, zijn hier cursief opgenomen. Het wetsvoorstel is naar aanleiding van de adviezen wel aangepast, maar niet op punten van inhoudelijk belang. Er is uitgegaan van de versie die voor advies is toegestuurd aan VNG, IPO en Rfv, omdat het uiteindelijke wetsvoorstel niet openbaar is, zolang het niet is ingediend bij de Tweede Kamer.

Hoofdstuk X. De bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders

Artikel 160 (artikel 158 Provinciewet)

1. Het college is in ieder geval bevoegd:

- a. het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet de raad of de burgemeester hiermee is belast;
 - b. beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast;
 - c. regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie;
 - d. ambtenaren, niet zijnde de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren, te benoemen, te schorsen en te ontslaan;
 - e. tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten;
 - f. te besluiten rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures namens de gemeente of het gemeentebestuur te voeren, of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij de raad, voor zover het de raad aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist;
 - g. ten aanzien van de voorbereiding van de civiele verdediging;
 - h. jaarmarkten of gewone marktdagen in te stellen, af te schaffen of te veranderen.
2. Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerp-besluit is toegezonden en hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen.
3. Een besluit als bedoeld in het tweede lid behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten. De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
4. Het college neemt, ook alvorens is besloten tot het voeren van een rechtsgeding, alle conservatoire maatregelen en doet wat nodig is ter voorkoming van verjaring of verlies van recht of bezit.

Titel IV. De financiën van de gemeente

Hoofdstuk XII. Algemene bepalingen

Artikel 186 (artikel 190 Provinciewet)

1 De begroting bevat ten minste de volgende onderdelen:

a. De beleidsbegroting bestaande uit:

1°. de in het begrotingsjaar te realiseren programma's, die elk een samenhangend geheel van activiteiten bestrijken, en het overzicht van algemene dekkingsmiddelen;

2°. paragrafen die het voorgenomen beleid aanzien van het financieel beheer en de lokale heffingen bevatten en inzicht verschaffen in de financiële risico's die de gemeente loopt gedurende het begrotingsjaar en de jaren waarvoor de meerjarenraming is opgesteld, alsmede in de maatregelen die worden genomen om deze risico's op te vangen;

b. De financiële begroting bestaande uit:

1°. een overzicht van baten en lasten, gespecificeerd op ten minste het niveau van de programma's, met toelichting;

2°. een uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting.

2. Het jaarverslag bevat ten minste de volgende onderdelen:

a. een verantwoording over de realisatie van de programma's en het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen;

b. paragrafen die de verantwoording bevatten van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen.

3. De jaarrekening bevat de volgende onderdelen:

a. de gerealiseerde baten en lasten per programma en het overzicht van de gerealiseerde algemene dekkingsmiddelen

b. de balans en de toelichting

4. De begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag worden ingericht overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld ten aanzien van:

a. door het college vast te stellen documenten ten behoeve van de uitvoering van de begroting en de jaarrekening;

b. door het college aan derden te verstrekken informatie op basis van de begroting en de jaarrekening en de controle van deze informatie. In overeenstemming met Onze Minister van Economische Zaken kan worden bepaald dat deze informatie wordt verstrekt aan het Centraal Bureau voor de Statistiek.

6. Indien de informatie, bedoeld in het vijfde lid onder b, niet of niet tijdig wordt verstrekt, dan wel de kwaliteit van de informatie tekort schiet, geven gedeputeerde staten een aanwijzing aan het college om alsnog informatie van voldoende kwaliteit te verstrekken.

7. Indien het college nalaat de aanwijzing, bedoeld in het zesde lid, op te volgen zorgen gedeputeerde staten dat de benodigde informatie alsnog wordt verstrekt. De kosten daarvan komen voor rekening van de gemeente.

Hoofdstuk XIII. De begroting en de jaarrekening

Paragraaf 1. De begroting

Artikel 189 (artikel 193 Provinciewet)

1. De raad brengt jaarlijks de bedragen op de begroting die hij voor de uitvoering van de programma's, bedoeld in artikel 186, eerste lid onder a, sub 1°, beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die naar verwachting kunnen worden aangewend.

2. De meerjarenraming bevat een raming van de financiële gevolgen van het bestaande beleid, het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen en eventueel overig voorgenomen nieuw beleid, voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar.

3. De raad ziet erop toe dat:

a. de meerjarenraming, gelet op de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie, een duurzaam evenwicht vertoont, en

b. de begroting in evenwicht is. Hiervan kan hij afwijken indien de meerjarenraming voldoet aan het gestelde in onderdeel a.

4. Behoudens het bepaalde in artikel 208 en 209 kunnen ten laste van de gemeente slechts uitgaven worden gedaan tot de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht.

5. Het begrotingsjaar is het kalenderjaar.

Artikel 190 (artikel 194 Provinciewet)

1. Het college biedt jaarlijks, tijdig voor de in artikel 191, eerste lid, bedoelde vaststelling, de raad een ontwerp aan voor de begroting met toelichting en de meerjarenraming met toelichting.

2. De ontwerp-begroting en de overige in het eerste lid bedoelde stukken liggen, zodra zij aan de raad zijn aangeboden, voor een ieder ter inzage en zijn algemeen verkrijgbaar. Van de terinzagelegging en de verkrijgbaarstelling wordt openbaar kennis gegeven.

3. De raad beraadslaagt over de ontwerp-begroting en de meerjarenraming niet eerder dan twee weken na de openbare kennisgeving.

Artikel 191 (artikel 195 Provinciewet)

1. De raad stelt de begroting en de meerjarenraming vast in het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor de begroting dient.

2. Het college zendt de door de raad vastgestelde begroting en meerjarenraming binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten.

Artikel 192 (artikel 196 Provinciewet)

1. Besluiten tot wijziging van de begroting kunnen tot uiterlijk het eind van het desbetreffende begrotingsjaar worden genomen.

2. De artikelen 190, tweede lid, en 191, tweede lid, alsmede, behoudens in gevallen van dringende spoed, het bepaalde in artikel 190, derde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 193 (artikel 197 Provinciewet)

Verplichte uitgaven van de gemeente zijn:

a. de renten en aflossingen van de door de gemeente aangegane geldleningen en alle overige opeisbare schulden;

b. de uitgaven die bij of krachtens de wet aan de gemeente zijn opgelegd;

c. de uitgaven die voortvloeien uit de van het gemeentebestuur gevorderde medewerking tot uitvoering van wetten en algemene maatregelen van bestuur, voor zover die uitgaven niet ten laste van anderen zijn gebracht.

Artikel 194 (artikel 198 Provinciewet)

1. Indien de raad weigert verplichte uitgaven op de begroting te brengen, doen gedeputeerde staten dit.

2. Indien de raad bovendien weigert in voldoende dekking van in het eerste lid bedoelde uitgaven te voorzien, verminderen gedeputeerde staten daartoe hetzij het bedrag voor onvoorziene uitgaven, hetzij indien dit bedrag niet toereikend is, overige niet-verplichte uitgaven.

Artikel 195 (artikel 199 Provinciewet)

Gedeputeerde staten dragen zo nodig aan de bevoegde gemeenteambtenaar de betaling op ten laste van de gemeente van hetgeen als verplichte uitgaaf op de begroting is gebracht.

Paragraaf 2. De jaarrekening

Artikel 197 (artikel 201 Provinciewet)

1. Het college legt aan de raad over elk begrotingsjaar verantwoording af over het door hem gevoerde bestuur, onder overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag.
2. Het college voegt daarbij de accountantsverklaring, bedoeld in artikel 213, derde lid, het verslag van bevindingen, bedoeld in artikel 213, vierde lid, en de verslagen, bedoeld in artikel 213a, tweede lid.
3. De in het eerste en tweede lid bedoelde stukken liggen, zodra zij aan de raad zijn overgelegd, voor een ieder ter inzage en zijn algemeenverkrijgbaar. Van de terinzagelegging en de verkrijgbaarstelling wordt openbaar kennis gegeven. De raad beraadslaagt over de jaarrekening en het jaarverslag niet eerder dan twee weken na de openbare kennisgeving.

Artikel 198 (artikel 202 Provinciewet)

1. De raad stelt de jaarrekening en het jaarverslag vast in het jaar volgend op het begrotingsjaar. De jaarrekening betreft alle baten en lasten van de gemeente.
2. Indien de raad tot het oordeel komt dat baten, lasten en daarmee overeenstemmende balansmutaties die in de jaarrekening zijn opgenomen niet rechtmatig tot stand zijn gekomen, wordt dit standpunt terstond ter kennis gebracht van het college met vermelding van de gerezen bedenkingen.
3. Het college zendt de raad binnen twee maanden na ontvangst van het standpunt, bedoeld in het tweede lid, een voorstel voor een indenniteitsbesluit, vergezeld van een reactie op de bij de raad gerezen bedenkingen.
4. Indien het college een voorstel voor een indenniteitsbesluit heeft gedaan, stelt de raad de jaarrekening niet vast dan nadat hij heeft besloten over het voorstel.

Artikel 199 (artikel 203 Provinciewet)

Behoudens later in rechte gebleken onregelmatigheden, ontlast de vaststelling van de jaarrekening de leden van het college ten aanzien van het daarin verantwoorde financieel beheer.

Artikel 200 (artikel 204 Provinciewet)

Het college zendt de vastgestelde jaarrekening en het jaarverslag, vergezeld van de overige in artikel 197 bedoelde stukken binnen twee weken na vaststelling, maar in ieder geval vóór 15 juli van het jaar, volgend op het begrotingsjaar, aan gedeputeerde staten. Het college voegt daarbij, indien van toepassing, het besluit van de raad over een voorstel voor een indenniteitsbesluit met de reactie, bedoeld in artikel 198, derde lid.

Artikel 201 (artikel 205 Provinciewet)

Indien de raad de jaarrekening dan wel een indenniteitsbesluit niet of niet naar behoren vaststelt, zendt het college de jaarrekening, vergezeld van de overige in artikel 197 bedoelde stukken, respectievelijk het indenniteitsbesluit ter vaststelling aan gedeputeerde staten.

Paragraaf 3. Goedkeuring van de begroting

Artikel 203 (artikel 207 Provinciewet)

1. *Gedeputeerde staten bepalen dat de begroting van het eerstvolgende begrotingsjaar alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen hun goedkeuring behoeven, indien zij van oordeel zijn dat de meerjarenraming, gelet op de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie, geen duurzaam evenwicht vertoont.*
2. *Gedeputeerde staten kunnen bepalen dat de begroting, van het eerstvolgende begrotingsjaar alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen hun goedkeuring behoeven, indien:*
 - a. *de jaarrekening van het tweede aan het begrotingsjaar voorafgaande jaar een tekort vertoont of;*

- b. de begroting of de meerjarenraming niet tijdig en volledig is ingezonden aan gedeputeerde staten overeenkomstig het bepaalde in artikel 191, of*
- c. de jaarrekening en het jaarverslag, bedoeld in artikel 197, eerste lid, van het tweede aan het begrotingsjaar voorafgaande jaar niet tijdig en volledig is ingezonden aan gedeputeerde staten overeenkomstig het bepaalde in artikel 200, eerste lid.*
- 3. Gedeputeerde staten maken een besluit als bedoeld in het eerste of tweede lid vóór de aanvang van het begrotingsjaar aan de raad bekend.*
- 4. Indien de begroting en/of de meerjarenraming naar het oordeel van gedeputeerde staten onvoldoende inzicht verschaffen in de financiële positie en de risico's van de gemeente geven zij de raad een aanwijzing om de informatie in de begroting en de meerjarenraming aan te vullen of te verbeteren.*
- 5. Indien in het begrotingsjaar volgend op de aanwijzing, bedoeld in het vierde lid, de begroting of de meerjarenraming naar het oordeel van gedeputeerde staten nog steeds onvoldoende inzicht verschaffen in de financiële positie en risico's van de gemeente kunnen gedeputeerde staten bepalen dat de begroting van het eerstvolgende begrotingsjaar alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen hun goedkeuring behoeven. Het derde lid is van overeenkomstige toepassing.*

Artikel 205 (artikel 209 Provinciewet)

- 1. Gedeputeerde staten sturen Onze Minister uiterlijk een maand na de aanvang van het begrotingsjaar een afschrift van besluiten, bedoeld in artikel 203, eerste, tweede, en vijfde lid.*
- 2. Gedeputeerde staten maken bij de aanvang van het begrotingsjaar door publicatie in de Staatscourant bekend van welke gemeenten de begrotingen en begrotingswijzigingen hun goedkeuring behoeven.*
- 3. Gedeputeerde staten sturen jaarlijks voor 1 mei aan Onze Minister een schriftelijk verslag van hun bevindingen met betrekking tot de gemeentelijke begrotingen. Dit verslag bevat ten minste :*
- a. een overzicht van het aantal gemeenten waarvan is bepaald dat de begroting de goedkeuring van gedeputeerde staten behoeft alsmede van de reden voor de instelling van het toezicht;*
- b. een beschouwing van de ontwikkeling van de financiële positie en risico's in de gemeenten.*
- 4. Onze Minister stuurt jaarlijks vóór 1 juni aan de Tweede Kamer een schriftelijk verslag van de bevindingen op grond van de verslagen van de provincies, bedoeld in het derde lid.*
- 5. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van het verslag bedoeld in het derde lid.*

Artikel 206 (artikel 210 Provinciewet)

De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of met het algemene financiële belang.

Artikel 207 (artikel 211 Provinciewet)

- 1. Indien op de dag waarop een besluit tot wijziging van de begroting aan gedeputeerde staten wordt aangeboden, de begroting nog niet is goedgekeurd, vangt de in artikel 10:31, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde termijn aan op de dag van de goedkeuring van de begroting.*
- 2. Gedeputeerde staten kunnen bij hun besluit omtrent goedkeuring van de begroting ten aanzien van door hen aan te geven soorten van wijzigingen daarvan bepalen dat die hun goedkeuring niet behoeven.*

Artikel 208 (artikel 212 Provinciewet)

- 1. Indien de begroting of een besluit tot wijziging daarvan niet is goedgekeurd, behoeft het gemeentebestuur tot het aangaan van verplichtingen de toestemming van gedeputeerde staten.*
- 2. Een aanvraag van het gemeentebestuur om toepassing van het eerste lid kan door gedeputeerde staten slechts worden afgewezen wegens strijd met het recht of met het algemene financiële belang.*

3. Gedeputeerde staten beslissen op de aanvraag binnen twee maanden na de verzending van de aanvraag, bedoeld in het tweede lid. De toestemming wordt geacht te zijn verleend indien binnen deze termijn geen besluit aan het gemeentebestuur is verzonden.
4. Gedeputeerde staten kunnen aan de toestemming voorschriften verbinden.
5. Gedeputeerde staten kunnen bepalen voor welke posten en tot welk bedrag het gemeentebestuur de toestemming, bedoeld in het eerste lid, niet behoeft.

Artikel 209 (artikel 213 Provinciewet)

1. In gevallen van dringende spoed kan, indien de raad daartoe besluit, verplichting worden aangegaan voordat de desbetreffende begroting of begrotingswijziging is goedgekeurd. Het besluit wordt gedeputeerde staten terstond toegezonden. Is de aangegane verplichting geraamd bij een begrotingswijziging welke nog niet ter goedkeuring is ingezonden, dan wordt deze begrotingswijziging te zamen met het besluit toegezonden.
2. Over het in het eerste lid bedoelde besluit stemt de raad bij hoofdelijke oproeping.

Artikel 210 (artikel 214 Provinciewet)

1. Indien de raad artikel 209 heeft toegepast en gedeputeerde staten hun goedkeuring aan de desbetreffende begroting of begrotingswijziging onthouden, kunnen zij binnen een maand nadat hun besluit onherroepelijk is geworden, de leden van de raad die hun stem vóór het in artikel 209 bedoelde besluit hebben uitgebracht, ieder voor een gelijk deel, persoonlijk voor deze verplichting aansprakelijk stellen tegenover de gemeente.
2. De werking van het besluit tot aansprakelijkstelling wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist.
3. De commissaris van de Koning stelt zo nodig namens en ten laste van de gemeente een rechtsvordering in tot betaling van de krachtens het besluit tot aansprakelijkstelling verschuldigde gelden.
4. Ingevolge artikel 203, eerste of tweede lid, is onderworpen aan goedkeuring, kunnen gedeputeerde staten bepalen dat door hen aan te wijzen beslissingen van het gemeentebestuur die financiële gevolgen voor de gemeente hebben of kunnen hebben, door het college binnen twee weken aan gedeputeerde staten worden toegezonden.

Artikel 211 (artikel 215 Provinciewet)

Indien de begroting van een gemeente ingevolge artikel 203, eerste of tweede lid, is onderworpen aan goedkeuring, kunnen gedeputeerde staten bepalen dat door hen aan te wijzen beslissingen van het gemeentebestuur die financiële gevolgen voor de gemeente hebben of kunnen hebben, door het college binnen twee weken aan gedeputeerde staten worden toegezonden.

Hoofdstuk XIV. De administratie en de controle

Artikel 212 (artikel 216 Provinciewet)

1. De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.
2. De verordening bevat in ieder geval:
 - a. regels voor waardering en afschrijving van activa;
 - b. grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b, alsmede, voor zover deze wordt geheven, voor de heffing bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer;
 - c. regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie, alsmede inzake de administratieve organisatie van de financieringsfunctie, daaronder begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.

Artikel 213 (artikel 217 Provinciewet)

1. De raad stelt bij verordening regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst.
2. De raad wijst een of meer accountants aan als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, belast met de controle van de in artikel 197 bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.
3. De accountantsverklaring geeft op grond van de uitgevoerde controle aan of:
 - a. de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
 - b. de baten en lasten, alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen;
 - c. de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 en
 - d. het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.
4. Het verslag van bevindingen bevat in ieder geval bevindingen over:
 - a. de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken en
 - b. onrechtmatigheden in de jaarrekening.
5. De accountant zendt de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen aan de raad en een afschrift daarvan aan het college.
6. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de reikwijdte van en de verslaglegging omtrent de accountantscontrole, bedoeld in het tweede lid.
7. Accountants als bedoeld in het tweede lid kunnen in gemeentelijke dienst worden aangesteld en worden in dat geval door de raad benoemd, geschorst en ontslagen.

Artikel 213a (artikel 217a Provinciewet)

1. Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.
2. Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken.
3. Het college stelt de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.

Artikel 214 (artikel 218 Provinciewet)

Het college zendt de verordeningen, bedoeld in de artikelen 212 en 213, binnen twee weken na vaststelling door de raad aan gedeputeerde staten. Bij de beoordeling of de begroting in evenwicht is en de meerjarenraming een duurzaam evenwicht vertoont houden gedeputeerde staten rekening met hetgeen in deze verordeningen is bepaald.

Artikel 215 (artikel 219 Provinciewet)

Gedeputeerde staten kunnen te allen tijde een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie, bedoeld in artikel 212, eerste lid.

Hoofdstuk XV. De gemeentelijke belastingen

Artikel 229b (vergelijk artikel 225 Provinciewet, hieronder opgenomen)

1. In verordeningen op grond waarvan rechten als bedoeld in artikel 229, eerste lid, onder a en b, worden geheven, worden de tarieven zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake.
2. Onder de in het eerste lid bedoelde lasten worden mede verstaan:
 - a. bijdragen aan bestemmingsreserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van de betrokken activa;
 - b. de omzetbelasting die ingevolge de Wet op het BTW-compensatiefonds recht geeft op een bijdrage uit het fonds.

Hoofdstuk XVII. Schorsing en vernietiging

Artikel 273 (artikel 266 Provinciewet)

1. Indien een besluit naar het oordeel van de burgemeester voor vernietiging in aanmerking komt, doet hij daarvan binnen twee dagen nadat het te zijner kennis is gekomen, door tussenkomst van gedeputeerde staten, mededeling aan Onze Minister wie het aangaat. Hij geeft hiervan tegelijkertijd kennis aan het orgaan dat het besluit nam, en zo nodig aan het orgaan dat met de uitvoering van het besluit is belast.

2. Gedeputeerde staten zenden de stukken, vergezeld van hun advies, binnen een week na de dagtekening van de mededeling van de burgemeester toe aan Onze Minister wie het aangaat.

3. Het besluit ten aanzien waarvan het eerste lid toepassing heeft gevonden, wordt niet of niet verder uitgevoerd, voordat van Onze Minister wie het aangaat de mededeling is ontvangen, dat voor schorsing of vernietiging geen redenen bestaan. Indien het besluit niet binnen vier weken na de dagtekening van de mededeling van de burgemeester is geschorst of vernietigd, wordt het uitgevoerd.

Provinciewet

Artikel 173

Indien een besluit van de raad of van burgemeester en wethouders van een gemeente in hun provincie naar het oordeel van gedeputeerde staten voor vernietiging in aanmerking komt, doen zij daarvan mededeling aan Onze Minister wie het aangaat.

Artikel 225

1. In verordeningen op grond waarvan rechten als bedoeld in artikel 223, eerste lid, worden geheven, worden de tarieven zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake.

2. Onder de in het eerste lid bedoelde lasten worden mede verstaan:

- a. bijdragen aan bestemmingsreserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van de betrokken activa;
- b. de omzetbelasting die ingevolge de Wet op het BTW-compensatiefonds recht geeft op een bijdrage uit het fonds.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:15

1. Indien het bezwaar- of beroepschrift wordt ingediend bij een onbevoegd bestuursorgaan of bij een onbevoegde administratieve rechter, wordt het, nadat daarop de datum van ontvangst is aangetekend, zo spoedig mogelijk doorgezonden aan het bevoegde orgaan, onder gelijktijdige mededeling hiervan aan de afzender.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing indien in plaats van een bezwaarschrift een beroepschrift is ingediend of omgekeerd.

3. Het tijdstip van indiening bij het onbevoegde orgaan is bepalend voor de vraag of het bezwaar- of beroepschrift tijdig is ingediend, behoudens in geval van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht.

Artikel 6:16

Het bezwaar of beroep schorst niet de werking van het besluit waartegen het is gericht, tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift anders is bepaald.

Artikel 7:1

1. Degene aan wie het recht is toegekend tegen een besluit beroep op een administratieve rechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen tegen dat besluit bezwaar te maken, tenzij het besluit:

- a. op bezwaar of in administratief beroep is genomen,
 - b. aan goedkeuring is onderworpen,
 - c. de goedkeuring van een ander besluit of de weigering van die goedkeuring inhoudt, of
 - d. is voorbereid met toepassing van een van de in afdeling 3.5 geregelde procedures.
2. Tegen de beslissing op het bezwaar kan beroep worden ingesteld met toepassing van de voorschriften die gelden voor het instellen van beroep tegen het besluit waartegen bezwaar is gemaakt.

Artikel 8:7

1. Indien beroep wordt ingesteld tegen een besluit van een bestuursorgaan van een provincie, een gemeente, een waterschap of een regio als bedoeld in artikel 21 van de Politiewet 1993 dan wel tegen een besluit van een gemeenschappelijk orgaan of een bestuursorgaan van een openbaar lichaam dat is ingesteld met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen, is de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan het bestuursorgaan zijn zetel heeft bevoegd.
2. Indien beroep wordt ingesteld tegen een besluit van een ander bestuursorgaan, is de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de indiener van het beroepschrift zijn woonplaats in Nederland heeft bevoegd. Indien de indiener van het beroepschrift geen woonplaats in Nederland heeft, is de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan het bestuursorgaan zijn zetel heeft bevoegd.

Artikel 8:81

1. Indien tegen een besluit bij de rechtbank beroep is ingesteld dan wel, voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de rechtbank, bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, kan de voorzieningenrechter van de rechtbank die bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak, op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.
2. Indien bij de rechtbank beroep is ingesteld, kan een verzoek om voorlopige voorziening worden gedaan door een partij in de hoofdzaak.
3. Indien voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de rechtbank bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, kan een verzoek om voorlopige voorziening worden gedaan door de indiener van het bezwaarschrift, onderscheidenlijk door de indiener van het beroepschrift of door de belanghebbende die geen recht heeft tot het instellen van administratief beroep.
4. De artikelen 6:4, derde lid, 6:5, 6:6, 6:14, 6:15, 6:17 en 6:21 zijn van overeenkomstige toepassing. De indiener van het verzoekschrift die bezwaar heeft gemaakt dan wel beroep heeft ingesteld, legt daarbij een afschrift van het bezwaar- of beroepschrift over.
5. Indien een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan nadat bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld en op dit bezwaar of beroep wordt beslist voordat de zitting heeft plaatsgevonden, wordt de verzoeker in de gelegenheid gesteld beroep bij de rechtbank in te stellen. Het verzoek om voorlopige voorziening wordt gelijkgesteld met een verzoek dat wordt gedaan hangende het beroep bij de rechtbank.

Artikel 10:27

De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of op een grond, neergelegd in een wet waarin of krachtens welke de goedkeuring is voorgeschreven.

Artikel 10:28

Aan een besluit waarover een rechter uitspraak heeft gedaan of waarbij een in kracht van gewijsde gegane uitspraak van de rechter wordt uitgevoerd, kan geen goedkeuring worden onthouden op rechtsgronden welke in strijd zijn met die waarop de uitspraak steunt of mede steunt.

Artikel 10:29

1. Een besluit kan alleen dan gedeeltelijk worden goedgekeurd, indien gedeeltelijke inwerkingtreding strookt met aard en inhoud van het besluit.

2. De goedkeuring kan noch voor bepaalde tijd of onder voorwaarden worden verleend, noch worden ingetrokken.

Artikel 10:30

1. Gedeeltelijke goedkeuring of onthouding van goedkeuring vindt niet plaats dan nadat aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, gelegenheid tot overleg is geboden.
2. De motivering van het goedkeuringsbesluit verwijst naar hetgeen in het overleg aan de orde is gekomen.

Artikel 10:31

1. Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, wordt het besluit omtrent goedkeuring binnen dertien weken na de verzending ter goedkeuring bekend gemaakt aan het bestuursorgaan dat het aan goedkeuring onderworpen besluit heeft genomen.
2. Het nemen van het besluit omtrent goedkeuring kan eenmaal voor ten hoogste dertien weken worden verdaagd.
3. In afwijking van het tweede lid kan het nemen van het besluit omtrent goedkeuring eenmaal voor ten hoogste zes maanden worden verdaagd indien inzake dat besluit advies van een adviseur als bedoeld in artikel 3:5 is vereist.
4. Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald wordt een besluit tot goedkeuring geacht te zijn genomen, indien binnen de in het eerste lid genoemde termijn geen besluit omtrent goedkeuring of geen besluit tot verdaging, dan wel binnen de termijn waarvoor het besluit is verdaagd, geen besluit omtrent goedkeuring is bekendgemaakt aan het bestuursorgaan dat het aan goedkeuring onderworpen besluit heeft genomen.

Wet fido

Artikel 4

1. De gemiddelde netto-vlottende schuld per kwartaal van een openbaar lichaam overschrijdt de kasgeldlimiet niet.
2. Indien een openbaar lichaam twee kwartalen achtereen niet aan het eerste lid heeft voldaan, geeft de toezichthouder het openbare lichaam een aanwijzing om hieraan alsnog te voldoen.
3. Indien uit de eerstvolgende kwartaalrapportage van het openbare lichaam na de aanwijzing van de toezichthouder blijkt dat nog steeds niet wordt voldaan aan het eerste lid, legt het openbare lichaam een plan om aan het eerste lid te voldoen ter goedkeuring voor aan de toezichthouder. Zolang dit plan niet is goedgekeurd dan wel indien blijkt dat het plan niet ten uitvoer wordt gelegd, kan de toezichthouder bepalen dat voor het aangaan van nieuwe geldleningen met een oorspronkelijke rentetypische looptijd korter dan één jaar voorafgaande toestemming van de toezichthouder is vereist, en kan de toezichthouder een maximum vaststellen voor de schuld in rekening-courant van het openbare lichaam. Dit plafond wordt vastgesteld met inachtneming van de op dat moment bestaande betalingsverplichtingen van het openbare lichaam.
4. Het voorafgaand toezicht, bedoeld in het derde lid, vervalt zodra het in het derde lid bedoelde plan naar het oordeel van de toezichthouder voldoende ten uitvoer wordt gelegd.
5. De toezichthouder kan bij incidentele wijzigingen in het inkomsten- en uitgavenpatroon ontheffing verlenen van de in het eerste lid genoemde verplichting voor een periode van maximaal twee kwartalen. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden en beperkingen gesteld.

Artikel 6

1. Het renterisico op de vaste schuld van een openbaar lichaam overschrijdt de renterisiconorm niet.
2. De toezichthouder geeft, indien door een openbaar lichaam niet wordt voldaan aan het eerste lid, het openbare lichaam een aanwijzing om maatregelen te nemen ten einde het renterisico op de vaste schuld te verminderen.

3. Indien het openbare lichaam geen gehoor geeft aan de aanwijzing van de toezichthouder, bedoeld in het tweede lid, legt het openbare lichaam een plan om aan het eerste lid te voldoen ter goedkeuring voor aan de toezichthouder. Zolang dit plan niet is goedgekeurd dan wel indien blijkt dat het plan niet ten uitvoer wordt gelegd, kan de toezichthouder bepalen dat voor het aangaan van vaste schuld voorafgaande toestemming van de toezichthouder is vereist.
4. Het voorafgaand toezicht, bedoeld in het derde lid, vervalt zodra het in het derde lid bedoelde plan naar het oordeel van de toezichthouder voldoende ten uitvoer wordt gelegd.
5. De toezichthouder kan ontheffing verlenen van de in het eerste lid genoemde verplichting. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden en beperkingen gesteld.

Wet Algemene regels herindeling (arhi)

Het voornemen is artikel 47 van de Wet Arhi te wijzigen met het wetsvoorstel 'duurzaam financieel evenwicht'. Gemeentewet. Artikel 47 is derhalve ook cursief weergegeven.

Artikel 21

1. Met ingang van de dag waarop een gemeente blijkens een herindelingsontwerp, een herindelingsadvies of een voorstel van wet in aanmerking komt om te worden opgeheven, behoeven de door de gedeputeerde staten aangewezen besluiten van het gemeentebestuur de goedkeuring van gedeputeerde staten.
2. Aangewezen kunnen worden categorieën van besluiten die kunnen leiden tot nieuwe uitgaven, tot verhoging van de bestaande uitgaven dan wel verlaging van bestaande inkomsten of tot vermindering van vermogen.
3. De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het financieel belang van de gemeente of gemeenten waarvan het gebied van de betrokken gemeente na herindeling deel zal gaan uitmaken.
4. Het toezicht dat is aangevangen op grond van het eerste lid blijft van kracht tot de datum van herindeling of de datum waarop Onze Minister bepaalt dat het toezicht is vervallen.

Artikel 47

1. *Ten behoeve van de voortzetting van het comptabel beheer in verband met de overgang van gebied kunnen gedeputeerde staten, de besturen van de betrokken gemeenten gehoord, aanwijzingen geven, welke door die besturen in acht moeten worden genomen.*
2. *Voor het tijdvak waarin voor een nieuwe gemeente nog geen begroting is vastgesteld, zijn burgemeester en wethouders bevoegd tot het doen van uitgaven, voor zover daartegen bij gedeputeerde staten geen bezwaar bestaat.*
3. *De raad van de nieuwe gemeente stelt de begroting voor het lopend begrotingsjaar zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval vóór 15 maart van dat jaar vast. De begroting alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen behoeven de goedkeuring van gedeputeerde staten. De artikelen 206 tot en met 211 van de Gemeentewet zijn van overeenkomstige toepassing.*

Financiële Verhoudingswet

Artikel 12

1. Onze Ministers kunnen, op aanvraag van een gemeente, aan de gemeente over een uitkeringsjaar een aanvullende uitkering verlenen.
2. Een aanvullende uitkering wordt slechts verleend indien de algemene middelen van de gemeente aanmerkelijk en structureel tekort zullen schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien, terwijl de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden.
3. Onze Ministers kunnen voorschriften verbinden aan het besluit tot verlening van een aanvullende uitkering.
4. Onze Ministers kunnen een verleende aanvullende uitkering verminderen of intrekken indien:
 - a. de financiële positie van de gemeente verbetert;

b. de gemeente in strijd handelt met een wettelijk voorschrift dat betrekking heeft op de aanvullende uitkering, of met een voorschrift dat aan het besluit tot verlening van de aanvullende uitkering is verbonden.

5. De gemeente die een aanvullende uitkering heeft aangevraagd, of waaraan een aanvullende uitkering is verleend, neemt maatregelen ter verbetering van haar financiële positie.

Wet milieubeheer

Artikel 15.33

1. Elke gemeente kan ter bestrijding van de kosten die voor haar verbonden zijn aan het beheer van huishoudelijke afvalstoffen een heffing instellen, waaraan kunnen worden onderworpen degenen die, al dan niet krachtens een zakelijk of persoonlijk recht, feitelijk gebruik maken van een perceel ten aanzien waarvan krachtens de artikelen 10.21 en 10.22 een verplichting tot het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen geldt.

2. Onder de in het eerste lid bedoelde kosten wordt mede verstaan de omzetbelasting die ingevolge de Wet op het BTW-compensatiefonds recht geeft op een bijdrage uit het fonds.

3. Met betrekking tot deze heffingen zijn de artikelen 216 tot en met 219, 229d en 230 tot en met 257 van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing.

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Artikel 9

1. In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen.

2. De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende aspect bij de provincie onderscheidenlijk gemeente niet aan de orde is:

- a. lokale heffingen;
- b. weerstandsvermogen;
- c. onderhoud kapitaalgoederen;
- d. financiering;
- e. bedrijfsvoering;
- f. verbonden partijen;
- g. grondbeleid.

Voor de artikelen 10 tot en met 16, zie tabel 3.2 in paragraaf 3.3

Artikel 19

De toelichting op het overzicht van baten en lasten bevat ten minste:

- a. het gerealiseerde bedrag van het voorvorig begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar;
- b. de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en, in geval van aanmerkelijk verschil met de raming, respectievelijk de realisatie, van het vorig, respectievelijk voorvorig, begrotingsjaar de oorzaken van het verschil;
- c. een overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten.

Artikel 28

De toelichting op de programmarekening bevat ten minste:

- a. voor alle onderdelen van artikel 27, eerste lid, een analyse van de afwijkingen tussen de begroting na wijziging en de programmarekening;
- b. een overzicht van de aanwending van het bedrag voor onvoorzien;
- c. een overzicht van de incidentele baten en lasten.

Artikel 64

1. De afschrijvingen geschieden onafhankelijk van het resultaat van het boekjaar.

2. Slechts om gegronde redenen mogen de afschrijvingen geschieden op andere grondslagen dan die welke in het voorafgaande begrotingsjaar zijn toegepast. De reden van de verandering wordt in de toelichting op de balans uiteengezet. Tevens wordt inzicht gegeven in haar betekenis voor de financiële positie en voor de baten en de lasten aan de hand van aangepaste cijfers voor het begrotingsjaar of voor het voorafgaande begrotingsjaar.

3. Op vaste activa met een beperkte gebruiksduur wordt jaarlijks afgeschreven volgens een stelsel dat is afgestemd op de verwachte toekomstige gebruiksduur.

4. In afwijking van het eerste en het derde lid kan er op de activa, bedoeld in artikel 59, vierde lid, extra worden afgeschreven.

5. In afwijking van het derde lid is de afschrijvingsduur voor de immateriële vaste activa, bedoeld in artikel 34 onder a, maximaal gelijk aan de looptijd van de lening.

6. In afwijking van het derde lid is de afschrijvingsduur voor de immateriële vaste activa, bedoeld in artikel 34 onder b, ten hoogste vijf jaar.

Bijlage 2 Werkgroep Gemeenschappelijk Financieel-Toezichtskader 'Zichtbaar Toezicht'

Dhr. J.J.M. van het Bolscher
Provincie Noord-Brabant (toezicht op gemeenten)

Dhr. drs. P. Geraerts
Provincie Limburg (toezicht op gemeenten)

Dhr. C. Huisman
VNG

Dhr. H.R.J. Moïze de Chateleux
Provincie Zuid-Holland (toezicht op gemeenten)

Mw. dr. E.G. van de Mortel
Ministerie van BZK (toezichtsbeleid)

Dhr. Drs. W. Muit
Provincie Gelderland (provinciale financiën)

Dhr. Drs. W.A.I.M. Segers
Ministerie van BZK (toezicht op provincies)

Dhr. H.E.J. Wensing
Provincie Drenthe (toezicht op gemeenten)

Aan het tot stand komen van het toezichtskader hebben voorts diverse mensen meegewerkt van zowel de provincies als het Ministerie van BZK.

Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland van 26 juli 2006, nr. 2006-41896, tot bekendmaking van de Verordening financieel beheer Noord-Holland 2006.

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland;

maken overeenkomstig artikel 136 van de Provinciewet bekend dat Provinciale Staten van Noord-Holland in hun vergadering van 3 juli 2006, onder nr. 15, het volgende besluit hebben genomen:

Provinciale Staten van Noord-Holland

gelezen de voordracht van Gedeputeerde Staten;

gelet op artikel 216 en 217a Provinciewet;

besluiten:

vast te stellen de navolgende Verordening houdende de uitgangspunten voor het financiële beleid, de regels voor het financiële beheer, en voor de inrichting van de financiële organisatie, alsmede de regels over het door Gedeputeerde Staten te verrichten periodieke onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur.

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a *Directe uitgaven*: uitgaven, niet zijnde materiële- en salariskosten, rente en afschrijvingen.
- b *Verplichting*: een jegens de provincie bestaande aanspraak op grond van een onvoorwaardelijke schriftelijke verbintenis of een besluit tot subsidieverstrekking.
- c *Bbv*: het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Hoofdstuk 2 Planning en control

Artikel 2.1 Voorbereiding van de begroting

Jaarlijks in mei leggen Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten ter vaststelling de concept Kadernota

voor met de voorgestelde uitgangspunten voor de begroting van het komende jaar.

Artikel 2.2 De begroting

- 1 Jaarlijks, uiterlijk in de maand september zenden Gedeputeerde Staten de in artikel 194 van de Provinciewet bedoelde ontwerp-begroting en ontwerp-meerjarenraming aan Provinciale Staten toe, ingedeeld volgens de door Provinciale Staten vastgestelde programma-indeling.
- 2 Jaarlijks, uiterlijk in de maand november zenden Gedeputeerde Staten de Memorie van antwoord aan Provinciale Staten toe.

Artikel 2.3 Wijziging van de begroting

- 1 Jaarlijks in mei leggen Gedeputeerde Staten de concept voorjaarswijziging voor het lopende jaar, inclusief een bijgestelde meerjarenraming, aan Provinciale Staten ter vaststelling voor, vergezeld van een toelichting. De voorjaarswijziging bevat in ieder geval een actualisering van het Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur en de lopende meerjarige programma's op het gebied van het onderhoud van de wegen en de vaarwegen, het Noordhollandsch kanaal en de gebouwen.
- 2 Jaarlijks in november leggen Gedeputeerde Staten de concept najaarswijziging voor het lopende jaar aan Provinciale Staten ter vaststelling voor, vergezeld van een toelichting.
- 3 Gedeputeerde Staten leggen beleidsplannen met gevolgen voor de meerjarenraming slechts ter besluitvorming aan PS voor bij gelegenheid van de presentatie van de begroting als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid of de voorjaarswijziging als bedoeld in het eerste lid van dit artikel.
- 4 Gedeputeerde Staten leggen voorstellen voor beleidsbeslissingen met gevolgen voor de begroting uitsluitend vergezeld van een voorstel voor een begrotingswijziging voor aan Provinciale Staten.
- 5 Gedeputeerde Staten voorzien de voor- en najaarswijzigingen van een voortgangsrapportage over de beleidsinhoudelijke uitvoering van de hoofdlijnen van de programma's; in deze

rapportage wordt in ieder geval aandacht besteed aan de rechtmatigheid van de aangegane verplichtingen, de stand van de balansposten reserves en voorzieningen en aan de realisering van de geraamde baten.

Artikel 2.4 De productenraming

Jaarlijks, uiterlijk in de maand december stellen Gedeputeerde Staten de productenraming met toelichting als bedoeld in hoofdstuk VI van het Bbv vast voor het komende jaar binnen de kaders van de door Provinciale Staten vastgestelde begroting, en zenden deze ter informatie aan Provinciale Staten.

Artikel 2.5 De jaarrekening

Jaarlijks in mei leggen Gedeputeerde Staten het concept jaarverslag en de concept jaarrekening – met inachtneming van het bepaalde in artikel 3.5 – van het voorgaande jaar aan Provinciale Staten ter vaststelling voor, vergezeld van een productenrealisatie als bedoeld in hoofdstuk VI van het Bbv met toelichting.

Hoofdstuk 3 Reserves

Artikel 3.1 Algemene reserve

- 1 De algemene reserve bestaat uit de saldireserve en de reserve eigen kapitaal,
- 2 De omvang van de saldireserve bedraagt tenminste 25% van de structurele algemene dekkingsmiddelen en vormt een buffer voor financiële tegenvallers van een omvang die niet uit de algemene dekkingsmiddelen is op te vangen.

Artikel 3.2 Bestemmingsreserves

Voor elke bestemmingsreserve leggen Gedeputeerde Staten een besluit aan Provinciale Staten ter vaststelling voor waarin de bestemming is vastgelegd waarvoor de reserve wordt aangehouden.

Artikel 3.3 Beleidsnota

Gedeputeerde Staten leggen tenminste eenmaal in de vier jaar een nota reserves en voorzieningen ter vaststelling aan Provinciale Staten voor. Deze nota behandelt in ieder geval het voorgestelde beleid met betrekking tot de omvang van de algemene reserve en de noodzaak tot het aanhouden van bestemmingsreserves.

Artikel 3.4 Reserve uitgestelde intenties

De reserve uitgestelde intenties dient om geraamde middelen ten behoeve van eenmalige beleidsintenties, ten laste waarvan in het jaar waarin zij geraamd zijn, als gevolg van factoren van buitenaf geen verplichtingen zijn aangegaan, gedurende maximaal één jaar voor deze beleidsintenties te reserveren.

Artikel 3.5 Beschikken over reserves

Jaarlijks in januari leggen Gedeputeerde Staten een concept besluit voor aan Provinciale Staten waarin ten aanzien van de bestemmingsreserve groot onderhoud

wegen en vaarwegen, en de reserve uitgestelde intenties de actuele stand van de reserve wordt bepaald, en tevens een voorstel voor een begrotingswijziging met betrekking tot de uitgaven die ten laste van deze reserves in het lopende jaar zullen worden gedaan.

Artikel 3.6 Voorzieningen

- 1 Indien met betrekking tot een voorziening als bedoeld in artikel 44, tweede lid Bbv de verplichting bestaat tot toevoeging van een bedrag gelijk aan de rentevoet en het rentepercentage niet is voorgeschreven, bedraagt het toe te passen rentepercentage de wettelijke rente minus 5% met een minimum van 2%.
- 2 Voor zover op onderdelen van de voorziening bodemsanering geen verplichting bestaat tot toevoeging van een bedrag, wordt voor deze onderdelen toch een bedrag toegevoegd gelijk aan de wettelijke rente minus 5% met een minimum van 2%.

Hoofdstuk 4 Budgetbevoegdheden

Artikel 4.1 Directiecontrollers

De directiecontroller is onder andere belast met

- het opstellen van begrotingsramingen,
- het tijdig signaleren van dreigende overschrijdingen,
- het rapporteren over het beheer van het budget,
- het inventariseren van risico's alsmede het doen van voorstellen tot beperking hiervan.

Artikel 4.2 Directe uitgaven

- 1 Overschotten van uitgavenramingen voor directe uitgaven mogen uitsluitend worden aangewend ter aanvulling van geraamde andere directe uitgaven binnen het programma waarin het overschot optreedt.
- 2 Dreigende tegenvallers in de inkomstenramingen worden voorkomen door tijdige en passende maatregelen binnen het programma waarin de tegenvallers optreden, tenzij zij voortvloeien uit rechtstreeks daarmee in verband staande vermindering van de uitgaven.

Artikel 4.3 Investeringskredieten en voorzieningen

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd tot het doen van uitgaven ten laste van investeringskredieten en voorzieningen tot het totale bedrag van het investeringskrediet respectievelijk de voorziening.

Artikel 4.4 Directiebudgetten en centrale budgetten

Bij het vaststellen van de productenraming als bedoeld in hoofdstuk VI van het Bbv stellen Gedeputeerde Staten, binnen het totaal van de in de begroting geraamde posten voor materiële en salariskosten, per directie een budget vast voor zowel materiële als salariskosten, en tevens centrale budgetten, die ten behoeve van de gehele organisatie beheerd worden door de provinciesecretaris.

Artikel 4.5 Onvoorziene uitgaven

Gedeputeerde Staten kunnen uitsluitend bij wijze van begrotingswijziging voorstellen doen tot het beschikken over de post onvoorziene uitgaven, zoals bedoeld in artikel 193, tweede lid Provinciewet.

Artikel 4.6 Balansposten

Op de balanspost crediteuren worden aan het einde van een dienstjaar slechts bedragen opgenomen voor zover er per 31 december verplichtingen zijn aangegaan, en deze verplichtingen verband houden met een aan het dienstjaar toe te rekenen prestatie.

Artikel 4.7 Maximumtermijn en afrekeningverschillen

- 1 Voor zover de in de balanspost crediteuren opgenomen bedragen uiterlijk na drie jaar nog niet zijn besteed, vloeien deze terug naar de saldireserve.
- 2 Het saldo van afrekeningverschillen van uitgaven voor verplichtingen die worden gedekt uit reserves en voorzieningen vloeit in het jaar waarin het afrekeningverschil blijkt terug naar de betreffende reserve of voorziening.

Hoofdstuk 5 Organisatie van het financieel beheer

Paragraaf 1 De financiële administratie

Artikel 5.1 Hoofd financiële administratie

- 1 De functie van de ambtenaar belast met de financiële administratie is onverenigbaar met enige andere functie binnen de provinciale organisatie.
- 2 De ambtenaar belast met de financiële administratie is belast met het voeren van de financiële administratie, het opdragen van betalingen en het innen van vorderingen.
- 3 De ambtenaar belast met de financiële administratie draagt zorg voor de tijdige, juiste en volledige vastlegging van rechten en verplichtingen overeenkomstig het Bbv en controleert daarbij op rechtmatigheid en bevoegdheid.
- 4 De ambtenaar belast met de financiële administratie geeft slechts opdracht tot betaling nadat de verschuldigdheid daarvan schriftelijk is vastgelegd door een daartoe bevoegde mandaathouder.
- 5 De ambtenaar belast met de financiële administratie richt de administratie in met inachtneming van de vereiste functiescheiding en interne controle.

Artikel 5.2 Administratieve organisatie

- 1 Gedeputeerde Staten stellen de beschrijvingen van procedures, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden terzake het beheer van de administratie vast, met inachtneming van algemene eisen ten aanzien van functiescheiding en controle.
- 2 De ambtenaar belast met de financiële administratie legt een register aan waarin de autorisaties

voor het gebruik van het financieel systeem worden vastgelegd.

- 3 De ambtenaar belast met de financiële administratie legt een register aan van de houders van mandaat tot het aangaan van verplichtingen.

Paragraaf 2 Financieringsstatuut

Artikel 5.3 De financieringsfunctie

- 1 Gedeputeerde Staten benoemen een provinciale schatkistbewaarder.
- 2 Gedeputeerde Staten kunnen de in het eerste lid genoemde bevoegdheid niet mandateren.
- 3 De provinciale schatkistbewaarder is belast met het beheer van vermogenswaarden en het uitvoeren van betalingen.
- 4 De provinciale schatkistbewaarder beheert de vermogenswaarden met inachtneming van de volgende algemene doelstellingen met betrekking tot de financieringsfunctie:
 - De zorg voor de tijdige beschikbaarheid van de nodige financiële middelen;
 - Het verkrijgen en handhaven van toegang tot de financiële markten tegen aanvaardbare voorwaarden;
 - Het beheersen van financiële risico's;
 - Het minimaliseren van kosten bij het beheren van de geldstromen en financiële posities;
 - Het optimaliseren van het renteresultaat.

Artikel 5.4 Richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie

- 1 Het aantrekken en uitzetten van alle voor de provincie benodigde respectievelijk overtollige middelen vindt plaats op basis van een actuele liquiditeitsprognose en rentevisie.
- 2 Voor transacties op de geldmarkt wordt de omvang van de benodigde respectievelijk overtollige liquiditeiten bepaald door de liquiditeitenprognose van een jaar.
- 3 Voor transacties op de kapitaalmarkt wordt de omvang van de benodigde respectievelijk overtollige liquiditeiten bepaald door de meerjarige liquiditeitsprognose van tenminste vier jaar.
- 4 Het aantrekken en uitzetten van alle benodigde respectievelijk overtollige middelen vindt plaats aan de hand van een driemaandelijks te actualiseren rentevisie.
- 5 Overtollige middelen worden voor een periode van ten hoogste tien jaar belegd.
- 6 Beleggingen kunnen per wederpartij – waaronder mede begrepen de moederinstelling van de wederpartij, tezamen met alle dochterinstellingen – een bedrag van € 100 miljoen, of een aandeel van 10% in het eigen vermogen van de wederpartij niet overtreffen.

Artikel 5.5 Administratieve organisatie schatkistbeheer

- 1 Gedeputeerde Staten stellen de beschrijvingen van procedures, taken, bevoegdheden en verant-

woordelijkheden terzake het beheer van vermogenswaarden vast, met inachtneming van algemene eisen ten aanzien van functiescheiding en controle.

- 2 Gedeputeerde Staten scheppen waarborgen dat de personen die belast zijn met het sluiten van overeenkomsten tot het aangaan van geldleningen niet tevens de met die overeenkomsten samenhangende betalingen kunnen opdragen en ontvangen.

Artikel 5.6 Informatievoorziening en verantwoording

- 1 Gedeputeerde Staten geven in de financieringsparagraaf in de ontwerp begroting informatie over de algemene ontwikkelingen in de financieringsfunctie en het in het begrotingsjaar te voeren financieringsbeleid.
- 2 Gedeputeerde Staten rapporteren bij het aanbieden van de voor- en najaarswijziging over de uitvoering van het in de begroting opgenomen financieringsbeleid.
- 3 Gedeputeerde Staten doen in de financieringsparagraaf in het jaarverslag verslag van het gerealiseerde financieringsbeleid.

Artikel 5.7 Beleidsnota

Gedeputeerde Staten leggen tenminste eenmaal in de vier jaar een nota ter vaststelling aan Provinciale Staten voor waarin het voorgestelde beleid met betrekking tot de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie wordt behandeld.

Hoofdstuk 6 Activering, waardering en afschrijving van activa

Artikel 6.1 Register van bezittingen

Gedeputeerde Staten dragen zorg voor een actuele en volledige registratie van bezittingen. In de registratie worden ook opgenomen de niet geactiveerde kunst-

voorwerpen, de niet geactiveerde gebruiksvoorwerpen met een cultuurhistorische waarde en de niet geactiveerde investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut als bedoeld in artikel 35, eerste lid onder b van het Bbv.

Artikel 6.2 Activering

- 1 Activa met een verkrijgingsprijs kleiner dan € 250.000,- worden niet geactiveerd.
- 2 Apparaatskosten worden niet geactiveerd, behoudens in het geval provinciale medewerkers tijdelijk en boven de reguliere capaciteit worden ingezet voor de voorbereiding van een kapitaalwerk.

Artikel 6.3 Deelnemingen en verbonden partijen

Gedeputeerde Staten leggen tenminste eenmaal in de vier jaar een nota ter vaststelling aan Provinciale Staten voor waarin het voorgestelde beleid met betrekking tot deelnemingen en verbonden partijen wordt behandeld.

Artikel 6.4 Waardering

In de toelichting op de balans wordt informatie opgenomen over de reële waarde van de stille reserves. Hierbij worden in elk geval betrokken de deelnemingen, de kunstcollectie, geactiveerde gebruiksvoorwerpen met een cultuurhistorische waarde, de provinciale atlas, de gebouwen en de gronden.

Artikel 6.5 Afschrijving

- 1 De provincie Noord-Holland hanteert primair de lineaire afschrijvingsmethode. Daar waar de annuïtaire methode de voorkeur geniet wordt dit specifiek bij de beschikbaarstelling van het kapitaalkrediet besloten.
- 2 De te hanteren afschrijvingsduur van de verschillende soorten vaste activa is in onderstaande tabel vastgelegd.

Afschrijvingstabel Vaste Activa

Soort vaste activa	Bbv (2004)	Afschrijvings termijn
Immateriële vaste activa	a. kosten sluiten geldleningen en disagio b. kosten van onderzoek en ontwikkeling voor een bepaald actief	looptijd lening tot max. 10 jaar 4 jaar
Materiële vaste activa	a. investeringen met economisch nut	Bedrijfsgebouwen*): – aankoop 40 jaar – groot onderhoud/ restauratie max. 10 jaar machines, apparaten en technische installaties: levensduur
	b. investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut	aanleg/reconstructie van wegen 25 jaar
Financiële vaste activa	a. kapitaalverstrekking/leningen: 1. deelnemingen 2. gemeenschappelijke Regelingen 3. overige verbonden partijen b. bijdragen aan activa in eigendom van derden (vermogensoverdracht)	Geen Geen Geen Gelijk aan de afschrijvingstermijnen van eigen activa, overdracht van gronden 25 jaar

*) Voorbereidingskosten met aankoop of groot onderhoud meeactiveren.
Technische installaties bij aankoop of nieuwbouw bedrijfsgebouw niet op levensduur activeren maar meenemen met afschrijvingstermijn aankoop/nieuwbouw.

- 3 Met afschrijven op materiële vaste activa wordt een begin gemaakt op 1 januari van het jaar volgend op het jaar waarin het werk gereed is gekomen.
- 4 In afwijking van het vorige lid wordt met het afschrijven op wegen een begin gemaakt op 1 januari van het jaar, volgend op het jaar waarin de werkzaamheden zijn uitgevoerd.

Artikel 6.6 Rentetoerekening

- 1 Tijdens de werkzaamheden vindt rentetoerekening plaats op basis van 3 maands Euribor over de uitgaven van dat jaar. Deze rentetoerekening wordt meegeactiveerd.
- 2 Aan afgeronde investeringen waarvan de afschrijvingstermijn 5 jaar of minder is wordt rente toegerekend op basis van 2 jaars Euribor over de gemiddelde boekwaarde van dat jaar.
- 3 Aan afgeronde investeringen waarvan de afschrijvingstermijn langer is dan vijf jaar wordt rente toegerekend op basis van 10 jaar staatspapier over de gemiddelde boekwaarde van dat jaar.
- 4 Voor het berekenen van de gemiddelde boekwaarde gelden als peildata 1 januari en 31 december.
- 5 De op de eerste werkdag van het jaar geldende waarden van de in het eerste lid genoemde rentepercentages worden voor het gehele jaar gehanteerd.

Artikel 6.7 Beleidsnota

Gedeputeerde Staten leggen tenminste eenmaal in de vier jaar een nota ter vaststelling aan Provinciale Staten voor waarin het voorgestelde beleid met betrekking tot waardering en afschrijving wordt behandeld.

Hoofdstuk 7 Grondslagen voor de berekening van prijzen en tarieven

Artikel 7.1 Prijzen

- 1 De prijzen die in een privaatrechtelijke relatie in rekening worden gebracht dekken alle directe en indirecte aan de desbetreffende activiteit toe te rekenen kosten.
- 2 Het eerste lid is niet van toepassing wanneer in concurrentie wordt getreden met ondernemingen

Artikel 7.2 Rechten

Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van de rechten als bedoeld in artikel 223 Provinciewet wordt een systeem van kostentoerekening gehanteerd waarbij naast de directe kosten alleen die indirecte kosten worden betrokken die samenhangen met de dienstverlening

Hoofdstuk 8 De provinciecontroller

Artikel 8.1 Benoeming

Gedeputeerde Staten benoemen voor de algemene dienst een provinciecontroller.

Artikel 8.2 Positie

- 1 De functie van controller is onderdeel van de ambtelijke organisatie en valt organisatorisch rechtstreeks onder de secretaris.
- 2 De functie van controller is onverenigbaar met enige andere functie binnen de provinciale organisatie.
- 3 Gedeputeerde Staten zijn opdrachtgever van de controller.

Artikel 8.3 Bevoegdheden

- 1 De controller adviseert Gedeputeerde Staten gevraagd en ongevraagd.
- 2 De controller is bevoegd zich, indien het provinciebelang dit naar zijn oordeel vereist en gehoord Gedeputeerde Staten, rechtstreeks tot Provinciale Staten te richten.

Artikel 8.4 Organisatie

De controller is niet in uitvoerende zin betrokken bij de planning- en controltaken van staf- en lijnafdelingen.

Artikel 8.5 Afbakening

De taakuitoefening en bevoegdheden van de controller kunnen niet worden ingeperkt door die van provinciale commissies of instanties met een vergelijkbare taakstelling.

Artikel 8.6 Taken

- 1 De controller verricht, ten behoeve van de onderbouwing van zijn adviezen, de volgende taken:
 - a het uitvoeren of laten uitvoeren van beleids-, operationele en financiële onderzoeken;
 - b het controleren en beoordelen van de mate waarin binnen de provinciale bedrijfs- en beleidsprocessen voldaan wordt aan de gestelde normen en randvoorwaarden van beleidsmatige, financiële, juridische, personele en procedurele aard, alsmede op de vraag of de politieke wensen in relatie tot de beschikbaar gestelde middelen adequaat zijn vertaald in de uitvoering en het rapporteren van afwijkingen;
 - c het beoordelen van beleidsvoornemens van de provinciale onderdelen of financieel-economische en budgettaire gevolgen in meerjarenperspectief en op inpasbaarheid binnen de begroting;
 - d het initiëren en coördineren van onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het aan de begroting ten grondslag liggende beleid, met behulp van onder meer beleidsanalysetechnieken;
 - e het toetsen van de algemene uitgangspunten

- voor het vastleggen van de administratieve organisatie;
 - f het controleren en beoordelen van een actief intern controlebeleid binnen de provinciale onderdelen en van het ontwikkelen en actueel houden van de financiële administratieve organisatie;
 - g het formuleren van maatregelen om de bedrijfsvoering te optimaliseren;
 - h het kritisch volgen van de werking van de planning- en controlcyclus.
- 2 Ten behoeve van zijn in het eerste lid omschreven taakuitoefening stelt de controller jaarlijks een onderzoeksplan op, dat hij vervolgens ter vaststelling voorlegt aan Gedeputeerde Staten. De controller blijft echter bevoegd om, indien actuele situaties dat naar zijn inzicht vergen, zonodig af te wijken van een vastgesteld onderzoeksplan.

Artikel 8.7 Informatievoorziening

- 1 De controller is te allen tijde bevoegd om, langs hiërarchische weg of, zonodig, rechtstreeks en binnen de grenzen van de wet, informatie- en gegevensbronnen en bestanden te onderzoeken of te laten onderzoeken, processen en systemen te toetsen en te doen wat hij overigens noodzakelijk acht, teneinde zijn taken te kunnen vervullen.
- 2 Provinciale ambtenaren zijn verplicht hieraan hun medewerking te verlenen.

Artikel 8.8 Ondersteuning

- 1 Ter ondersteuning van zijn werkzaamheden, worden aan de controller een of meer medewerkers toegevoegd. Deze medewerkers vallen hiërarchisch onder de controller.
- 2 Het in deze verordening met betrekking tot de controller bepaalde is van overeenkomstige toepassing op de medewerkers van de controller.

Artikel 8.9 Rapportage

- 1 De controller rapporteert over elk onderzoek aan Gedeputeerde Staten en voegt daarbij een voorstel voor verdere behandeling.
- 2 De secretaris kan de bevindingen van de controller voorzien van zijn opmerkingen of aanbevelingen.

Artikel 8.10 Verslag

Jaarlijks stelt de controller een openbaar verslag op van zijn werkzaamheden, dat hij vervolgens voorlegt aan Gedeputeerde Staten.

Hoofdstuk 9 Slotbepalingen

Artikel 9.1

Provinciale Staten kunnen afwijken van de bepalingen uit deze verordening.

Artikel 9.2

De Verordening financieel beheer Noord-Holland 2004 wordt per 1 augustus ingetrokken.

Artikel 9.3

- 1 Deze verordening treedt in werking op 1 augustus 2006.
- 2 Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening financieel beheer Noord-Holland 2006.

Haarlem, 3 juli 2006.

Provinciale Staten van Noord-Holland,

H.C.J.L. Borghouts, voorzitter.

Mw. C.A. Peters, griffier.

Uitgegeven op 1 augustus 2006.

Namens Gedeputeerde Staten van Noord-Holland.

H.W.M. Oppenhuis de Jong, provinciesecretaris.

**ACHTERGRONDEN BIJ HET LIQUIDITEITSBEHEER
VAN DE PROVINCIE NOORD-HOLLAND**

April 2009

**Prof. Dr. C.J.M. Kool
Drs. D.F. Gerritsen
Utrecht University School of Economics**

Inhoudsopgave

Inleiding	2
1. Liquiditeitsmanagement	3
1.1 De Treasurerfunctie	3
1.2 Liquiditeitsmanagement Provincie Noord-Holland	4
1.3 Liquiditeitsprognoses	4
1.4 De keuze van looptijden.....	5
1.5 Het belang van rentevisie	6
1.6 Bankieren: lenen en uitzetten?.....	6
1.7 Keuze tussen – internationale – banken als wederpartij.....	8
1.8 Conclusies	10
2. Risicobeoordeling	12
2.1 Financieel toezicht in Nederland	12
2.2 Kredietbeoordelaars	13
2.3 Kredietderivaten: de credit default swap	16
2.4 De relatie tussen rating en CDS.....	18
2.5 Landenrisico	19
2.6 Valutarisico.....	20
2.7 Conclusies	20
3. De kredietcrisis	22
4. Casus Landsbanki	24
4.1 De IJslandse economie volgens het IMF en de rating agencies.....	24
4.2 Landsbanki in het nieuws.....	25
4.3 Credit rating Landsbanki	26
4.4 CDS spread Landsbanki	28
4.5 Aandelenkoersen Landsbanki	29
4.6 Conclusies	30
5. Casus Lehman Brothers Bankhaus AG	32
5.1 Credit rating (Lehman Brothers Bankhaus AG).....	32
5.2 Credit spread (Lehman Brothers Holdings Inc.)	33
5.3 Aandelenkoers (Lehman Brothers Holdings Inc.)	34
5.4 Conclusies	35
6. Conclusies	36
Lijst van geraadpleegde bronnen	38
Bijlage 1 Onderliggende criteria voor ratings.....	40
Bijlage 2 Technische details rond een CDS.....	44
Bijlage 3 Empirisch onderzoek naar de informatiewaarde van ratings.....	47
Bijlage 4 Selectie van relevante persberichten Centrale Bank IJsland 2008.....	49
Bijlage 5 Nieuwsoverzicht Landsbanki	50
Bijlage 6 Overige credit ratings Landsbanki	56

Inleiding

Op 10 november 2008 is de provinciale onderzoekscommissie (POC) van de provincie Noord-Holland ingesteld. De commissie heeft de opdracht om de uitzettingen van tijdelijk beschikbare kasmiddelen door de provincie in de periode 2007-2008 te onderzoeken. Aanleiding is het faillissement van de banken Landsbanki Íslands hf (hierna: Landsbanki) en Lehman Brothers Bankhaus AG waar de provincie ten tijde van het faillissement middelen had uitstaan.

De commissie heeft de auteurs van deze studie verzocht om een achtergrondrapportage te schrijven. Deze rapportage ligt nu voor u. Voor zover het het feitelijke handelen van de provincie betreft, berust onze analyse op de informatie in de "Voordracht nr. 85", een aantal emails die binnen de provincie verstuurd zijn m.b.t. besluiten over uitzettingen alsmede het Jaarverslag 2007 van de provincie. Wij hebben – afgezien van gesprekken met leden van de onderzoekscommissie – geen aanvullende gesprekken gevoerd met provinciale werknemers. Voor de externe analyse hebben we vanzelfsprekend eigen bronnen gebruikt.

In hoofdstuk 1 gaan we in op de functie en het belang van liquiditeitsmanagement. Daarbij besteden we aandacht aan de afweging tussen risico en rendement, argumenten met betrekking tot de keuze van looptijd van tijdelijke uitzettingen en argumenten rond de keuze van partijen (banken) aan wie middelen worden toevertrouwd. Ook de vraag wanneer sprake is van speculeren op toekomstige renteontwikkelingen of van bankieren komt expliciet aan de orde.

In hoofdstuk 2 gaan we dieper in op het meten en beoordelen van het risico dat aan het uitzetten van middelen verbonden is. In Nederland zijn bij wet verschillende organisaties actief die toezicht houden op financiële instellingen en markten. Ook internationaal is dat het geval. We geven een kort overzicht, maar concluderen dat deze toezichthouders in het algemeen geen uitspraken doen over individuele banken. Voor een professionele beoordeling van het kredietrisico (faillissementsrisico) van een bank kan worden gekeken naar de informatie die professionele kredietbeoordelaars produceren en naar de in de financiële markten zelf aanwezige informatie. We lichten beide vormen van kredietbeoordeling toe en vergelijken ze met elkaar. Daarnaast besteden we kort aandacht aan landenrisico en valutarisico.

Hoofdstuk 3 bevat een korte inleiding op de recente kredietcrisis. Deze vormt de achtergrond waartegen we in hoofdstuk 4 de ontwikkelingen rond de IJslandse bank Landsbanki in kaart brengen en in hoofdstuk 5 het lot van de Duitse Lehman bank beschrijven. In hoofdstukken 4 en 5 gaan we in op de vraag hoe verwacht of onverwacht deze faillissementen waren en welke signalen van een mogelijk faillissement al eerder in de markt zichtbaar waren. Hoofdstuk 6 geeft kort onze eindconclusies weer.

De bijlagen 1 tot en met 6 bevatten aanvullende informatie op detailniveau.

1. Liquiditeitsmanagement

1.1 De Treasurerfunctie

Treasury Management (TM) is een belangrijk onderdeel van het financieel management van een organisatie. In Nederland bestaat een beroepsvereniging voor Treasurers, de Dutch Association of Corporate Treasurers (DACT). Register Treasurers komen automatisch in aanmerking voor het lidmaatschap van de DACT. De bekendste Nederlandse opleiding op dit terrein die opleidt tot register Treasurer is de tweejarige postdoctorale opleiding Treasury Management van de Vrije Universiteit, Amsterdam. Het curriculum omvat o.a. cursussen op het gebied van financieel risicomanagement, internationaal liquiditeitsmanagement, derivaten, en Treasury-organisatie en control. Een register Treasurer moet zelfstandig als professional kunnen functioneren in veranderende bedrijfs- en marktsituaties. Daarnaast zijn er verschillende universitaire masteropleidingen op het gebied van financieel management met een vergelijkbare inhoud en focus.

Laveren et al. (2004, p. 594) omschrijven het drievoudige doel van Treasury Management als: *“ten eerste het beschermen van vermogen tegen financiële risico’s; ten tweede, het verkrijgen en handhaven van toegang tot de vermogensmarkten; ten derde het optimaliseren van de financiële logistiek.”* Meer concreet definiëren zij het doel van TM als *“het juiste bedrag aan geldmiddelen, op de juiste plaats, in de juiste munt en op het juiste tijdstip beschikbaar te stellen, waarbij wordt gestreefd naar een maximalisering van de opbrengsten van liquiditeitsoverschotten, een minimalisering van financieringskosten en het onder controle houden van risico’s.”* In de meeste gevallen zal het niet mogelijk zijn alle doelstellingen tegelijkertijd onbeperkt te realiseren. Tussen sommige doelstellingen bestaat een intrinsieke spanning die er toe leidt dat de verantwoordelijken een afweging tussen de doelstellingen moeten maken die leidt tot een prioritering bij en/of tot randvoorwaarden aan het uitzetten van middelen. Onderscheiden onderdelen van TM zijn o.a. cash (liquiditeits-) management, valutamanagement, fiscaliteit en verzekeringen.

We gaan er van uit dat de provincie – gegeven de omvang van de organisatie en van het financiële vermogen en gegeven het financiële beleid en de daarmee corresponderende uitzettingen– expertise van hoog niveau in huis zal willen hebben op het gebied van financieel management en vooral Treasury management. Die expertise moet o.a. courante kennis van financiële markten, financiële producten en financiële intermediairs omvatten, inclusief kennis van valutamanagement en risicomanagement. Expertise is daarbij een mix van (theoretische) kennis en (praktijk) ervaring. Als indicatie van het vereiste niveau denken wij aan een persoon met een mastergraad in financieel management of een register Treasurer of iemand die via andere routes vergelijkbare kennis en expertise heeft verworven. Vanwege het frequent ontstaan van nieuwe markt vormen en nieuwe financiële producten hoort het bijhouden van dergelijke ontwikkelingen tot de core-business van de Treasurer. Een alternatief voor het in huis hebben van dergelijke expertise is het extern inhuren ervan.

1.2 Liquiditeitsmanagement Provincie Noord-Holland

Bovengenoemde definitie van TM komt overeen met de formulering in artikel 5.3, lid 4 van de Verordening Financieel Beheer Noord-Holland (2006) m.b.t. de financieringsfunctie. In artikel 5.4 worden aanvullende limieten en richtlijnen geformuleerd waaraan het TM (de financieringsfunctie) moet voldoen. Belangrijke ingrediënten m.b.t. deze aanvullende richtlijnen zijn een actuele liquiditeitsprognose voor korte en langere termijn en een actuele rentevisie. Daarnaast worden expliciete grenzen gesteld aan beleggingstermijn (ten hoogste 10 jaar) en beleggingsomvang per wederpartij (max. €100 mln. en max. 10% van het eigen vermogen van de wederpartij). Bovendien bevat de Wet financiering decentrale overheden (artikel 2) enkele extra bepalingen over de kwaliteit van de wederpartij (minimaal een A-rating of daarmee overeenkomende status).

Overigens laat de verordening m.b.t. de financieringsfunctie nog steeds buitengewoon veel ruimte voor eigen keuzes. Met name wordt niet duidelijk vermeld hoe bijvoorbeeld de afweging tussen het beheersen van de financiële risico's enerzijds en het optimaliseren van het renteresultaat anderzijds moet worden gemaakt. Evenmin worden criteria geformuleerd voor de afweging tussen het zorgen voor een tijdige beschikbaarheid van liquiditeiten enerzijds en het optimaliseren van het renteresultaat cq het minimaliseren van de kosten anderzijds. Men zou zich kunnen voorstellen dat in de vierjaarlijkse beleidsnotitie waarvan in artikel 5.7 van de verordening sprake is juist op dergelijke afwegingen en prioriteiten wordt ingegaan.

1.3 Liquiditeitsprognoses

Het belang van een goede liquiditeitsprognose ligt voor de hand. Laveren et al. (2004, p. 152) noemen als voordelen van een liquiditeitsbudget: *“In de eerste plaats bepaalt dit budget de kritische kasmomenten waarop extra financiële middelen moeten worden aangetrokken of waar een herschikken van betalingen naar andere periodes moet gebeuren. Het laat dus toe de kastekorten op de meest voordelige wijze te financieren. Anderzijds laat de kasplanning toe de (tijdelijke) kasoverschotten zodanig te beleggen (aan te wenden) dat het hoogste rendement wordt behaald. Naast een inzicht in het tijdstip en het bedrag van de benodigde financieringsmiddelen (of mogelijke kasoverschotten), geeft dit budget eveneens aanwijzingen over de duur en de gewenste aard van de financiering. Verder laat kasplanning toe een lager bedrijfskapitaalniveau aan te houden en dus de financieringskosten te verlagen. Andere voordelen zijn: het reduceren en evalueren van de onzekerheid over de toekomst en het vermijden van crisissituaties. Bovendien laat het planningsproces toe de prognoses en de werkelijkheid achteraf aan elkaar te toetsen (verschillenanalyse).”* Laveren et al. (204, p. 152-153) onderscheiden vijf stappen:

- het vaststellen van planningshorizon en planningsinterval
- het inschatten van toekomstige kasstromen (ontvangsten en uitgaven)
- het vaststellen van de minimumliquiditeitspositie
- het vaststellen van de gewenste liquiditeitspositie aan het eind van de planningsperiode
- het opstellen van een actieplan, de voorziening van dekking van eventuele tekorten of herbelegging van eventuele overschotten

Twee aanvullende opmerkingen zijn op hun plaats. In het bovengenoemde stappenplan zal rekening gehouden moeten worden met de onzekerheid van kasstromen in relatie tot de minimumliquiditeitspositie en het ontstaan van onverwachte tekorten of overschotten. Ten tweede is het zinvol om gebruik te maken van cashpoolingtechnieken op het niveau van de organisatie als geheel. Dat wil zeggen dat niet per project of rekening een liquiditeitsbeleid wordt gevoerd, maar een integraal beleid (zie Laveren et al. (2004, p. 595). De emailcorrespondentie tussen de Treasury manager en de gedeputeerde Financiën dd. 12-12-2007 wekt de suggestie dat per project aan liquiditeitsbeheer wordt gedaan.

Vanzelfsprekend heeft een goede liquiditeitsprognose het karakter van een voortschrijdend proces. Bij een constante horizon verdwijnt de meest recente periode uit de systematiek en wordt deze vervangen door de in de toekomst gelegen periode die initieel buiten de planningshorizon lag. Op basis van een liquiditeitsprognose (impliciet of expliciet) zal een verantwoord besluit genomen moeten worden over de belegging van de beschikbare overtollige middelen. Het gaat daarbij om een afweging met betrekking tot de looptijd in relatie tot liquiditeit (het snel ter beschikking hebben van financiële middelen ten behoeve van betalingen) en een afweging met betrekking tot de wederpartijen.

Uit de informatie in Voordracht nr.85 (p.6-7) blijkt dat sinds 2006 standaard 3-maand uitzettingen zijn gedaan. Dit suggereert een liquiditeitsmanagement horizon van 3 maanden. Anderzijds is sprake van langjarige projecten. Of een 3-maands horizon dan optimaal is vanuit het oogpunt van liquiditeitsmanagement valt dan te betwijfelen.

1.4 De keuze van looptijden

Bij de eerste afweging speelt de aard van de verplichtingen en te verwachten uitgaven uit hoofde van die verplichtingen een belangrijke rol. Tegenover de ruime liquiditeitspositie van de provincie staat een grote post bestemmingsreserves en voorzieningen. Op de balans ultimo 2007 vindt men een post van € 209 mln. aan liquide middelen en € 564 mln. aan vorderingen (inclusief korte uitzettingen), met daar tegenover slechts € 113 mln. aan korte schulden. Aan de passivakant bedragen de voorzieningen € 332 mln. en de bestemmingsreserves € 657 mln. Het ligt voor de hand dat bij de beslissing om financiële middelen uit te zetten bij derden rekening wordt gehouden met het moment waarop de middelen nodig zijn voor eigen betalingen. In andere woorden, matching van looptijden aan twee kanten van de balans kan – bij een goede liquiditeitsprognose – liquiditeit- en renterisico's verminderen. Minder liquiditeitsrisico's omdat de matching van looptijden liquiditeitstekorten of –overschotten vermindert, minder renterisico's omdat bij de start van de uitzetting de rente voor de hele looptijd vastgelegd kan worden en geen onzekerheid over tussentijdse renteveranderingen ontstaat.

Dat de provincie Noord-Holland sinds 2006 slechts voor uitzettingen in 3-maandsdeposito's kiest, is opmerkelijk en spoort niet met bovenstaande argumentatie. Het is ons onduidelijk waarom onzekere ontwikkelingen op de geldmarkt hiervoor een argument zouden zijn. Wellicht impliceert het dat men wil vermijden dat hogere renteopbrengsten vanwege toekomstige rentestijgingen gemist zouden worden.

Onzekerheid over de liquiditeit en solvabiliteit van financiële instellingen zou wel een argument kunnen zijn voor kortere uitzettingen. Immers, hoe langer de looptijd, des te groter de kans dat

gedurende een looptijd de kwaliteit (rating) van een financiële instelling verandert. In onzekere tijden zou een langere gewenste looptijd dan een argument kunnen zijn om naar instellingen met een hogere betrouwbaarheid (rating) en een lagere rente te gaan. De keuze voor kortere looptijden zou dus ook gemaakt kunnen zijn om met behoud van relatief hoge opbrengsten toch het risico op faillissement in de tijd beperkt te kunnen houden door de regelmatig terugkerende kans om “uit te kunnen stappen”.

1.5 Het belang van rentevisie

Naast de matching zou het vooruitzicht van toekomstige renteveranderingen op zich aanleiding kunnen zijn voor de keuze van specifieke looptijden van de uitgezette middelen. Stel de verwachting bestaat dat toekomstige rentes op 3-maandsdeposito's aanmerkelijk hoger zouden zijn dan de huidige rente op een 1-jaarsdeposito, dan zou dat theoretisch aanleiding kunnen zijn om ondanks een betere matching van een 1-jaarsdeposito nu toch in een 3-maandsdeposito te beleggen om op termijn te profiteren van de verwachte hogere rente. In de verordening wordt wellicht mede daarom ook gesproken over het gebruik van een rentevisie. Sommige provinciale emailcorrespondenties (bv. die van 12 december 2007 tussen de Treasury manager en de gedeputeerde Financiën) doen vermoeden dat in de praktijk dergelijke overwegingen een rol hebben gespeeld.

In de literatuur wordt echter sceptisch aangekeken tegen de mogelijkheid om toekomstige renteveranderingen te voorspellen. Immers, in een efficiënte financiële markt zou in de huidige rente (voor alle looptijden) alle beschikbare informatie verwerkt moeten zijn, waardoor het voorspellen van renteveranderingen vrijwel onmogelijk wordt. Met name voor langere termijn rentes is er een enorme hoeveelheid empirisch bewijsmateriaal dat renteveranderingen zich nauwelijks laten voorspellen. Voor kortere termijnen (tot 1 jaar) ligt dat iets genuanceerder, maar ook daar houdt de voorspelkracht niet over. Het standaardargument voor het gebrek aan voorspelkracht is dat als de markt als geheel die verwachting van stijgende rentes had, deze nu al gerealiseerd zouden worden. Daarmee wordt ook het belang van door banken en onafhankelijke bureaus ontwikkelde “rentevisies” behoorlijk genuanceerd. Afgezien van uitzonderlijke situaties lijkt een afweging op basis van de huidige rentes op deposito's van verschillende looptijden de aangewezen weg.

1.6 Bankieren: lenen en uitzetten?

In het kader van liquiditeitsprognoses en gebruik maken van informatie in de rentetermijnstructuur (de rente op deposito's met verschillende looptijden), lijkt het ons nuttig enige aanvullende opmerkingen te maken over het begrip bankieren. Met name omdat de vraag aan de orde is of het aangaan van een (lange termijn) lening van € 50 mln. enerzijds en het kort uitzetten van de daarmee verkregen middelen anderzijds gezien moet worden als 'bankieren' en meer specifiek als speculeren op toekomstige renteontwikkelingen.

Een zogenaamde “algemene” bank richt zich traditioneel in het kernbedrijf vooral op het aantrekken van middelen tegen een relatief lage rente met het doel die middelen in de vorm van leningen uit te zetten tegen een hoge rente. Daarbij is dan meestal sprake van schaal-, looptijd- en risicotransformatie. Een significant deel van de middelen komt daarbij normaliter uit het aantrekken van rekening-courant tegoeden en korte termijn spaartegoeden. Vanouds zijn

beleggingen voor eigen rekening bij algemene banken beperkt. Wel is het scala van bancaire activiteiten de laatste decennia behoorlijk uitgebreid. Een groeiend deel van de inkomsten bestaat uit de beloning voor meer algemene financiële dienstverlening, zoals het “naar de beurs brengen” van bedrijven. Ook eigen beleggingen in verhandelbare financiële titels zoals aandelen en obligaties nemen de laatste jaren toe.

Daarnaast bestaan er investeringsbanken – in verschillende landen waaronder Nederland soms als apart onderdeel van een algemene bank – die enerzijds voor hun middelen een beroep moeten doen op de kapitaalmarkt en anderzijds voor risicovolle investeringen – in o.a. nieuwe bedrijven – en beleggingen kiezen en bovendien een grote rol spelen als adviseurs en bemiddelaars bij bijvoorbeeld fusies en overnames en management buy-outs.

Tenslotte zijn er beleggingsinstellingen die met de hen toevertrouwde middelen (via de kapitaalmarkt) de expliciete doelstelling hebben om via een gewenste risico-rendement afweging optimale beleggingsresultaten te genereren.

Naar onze mening duidt het feit dat de provincie Noord-Holland enerzijds een lange termijn lening afsluit en anderzijds die middelen weer (tijdelijk) uitzet niet a priori op bewust of onbewust ‘bankieren’.¹ Of hier wel of niet sprake is van speculeren, is ook niet eenduidig te beantwoorden. De reden is dat financiële markten zowel gebruikt kunnen worden om risico’s af te dekken als om risico’s te exploiteren ten behoeve van een hoger rendement. Ter toelichting het volgende.

Laten we aannemen dat een grondige liquiditeitsprognose op dit moment uitwijst dat op een zeker moment in de toekomst extra liquide middelen nodig zijn die niet gedekt kunnen worden door toekomstige inkomsten. Dan kan het uit het oogpunt van prudent beheer zinvol zijn om nu al die lening af te sluiten en de beschikbaar komende middelen tijdelijk uit te zetten. Hiermee wordt niet gespeculeerd op toekomstige renteontwikkelingen, maar wordt in feite de toekomstige rente nu al vastgelegd. In de praktijk gebeurt dit regelmatig via forward of future contracten. Een voorbeeld kan bovenstaande verhelderen.

Stel de provincie heeft vanuit een integrale liquiditeitsbegroting vastgesteld dat over 1 jaar € 50 mln. extra liquide middelen nodig is, die niet gedekt worden door inkomsten en dat die middelen 24 jaar nodig zullen blijven. Er zijn dan verschillende opties.

Allereerst kan de provincie besluiten een jaar te wachten en dan een 24-jaars lening af te sluiten tegen de op dat moment vigerende rente. Voordeel is dat er intussen nieuwe informatie ter beschikking kan zijn gekomen over andere kasstromen die leidt tot een andere inschatting van de benodigde lening. Nadeel is dat onzekerheid over de rente zal bestaan gedurende dit jaar.

Een tweede optie is om nu met een bank af te spreken dat over 1 jaar een 24-jarige lening zal worden afgesloten en daarop ook nu al de rente vast te leggen. Voordeel en nadeel zijn nu omgekeerd. De renteonzekerheid valt weg, maar de flexibiliteit om het besluit aan te passen aan veranderende omstandigheden ook. Een andere – maar equivalente – manier om de tweede optie te gebruiken is nu een 25-jaarslening te sluiten tegen de huidige rente en het bedrag weg

¹ Bij echt bankieren zou normaliter overigens kort geleend zijn en lang uitgezet, omdat meestentijds de korte geldmarktrente lager is dan de lange termijn kapitaalmarktrente.

te zetten voor 1 jaar tegen de huidige 1-jaars rente. Hiermee wordt in feite hetzelfde bereikt als via een rechtstreeks termijncontract met de bank en wordt nu al de rente op de toekomstige lening gefixeerd.

Het voorbeeld geeft aan dat het gelijktijdig lenen en uitzetten van middelen niet noodzakelijkerwijs een signaal is dat er gespeculeerd wordt of dat er niet-noodzakelijke financiële transacties worden gedaan. Sterker nog, de constructie kan een manier zijn om renteonzekerheid uit te sluiten.

Of in dit specifieke geval sprake is geweest van bankieren, speculeren of (sub)optimaal liquiditeitsmanagement kan slechts beoordeeld worden op basis van (inzicht in) een diepgaande liquiditeitsprognose en liquiditeitsanalyse. Bijlage 8 van voordracht nr. 85 doet daar een aanzet toe, maar lijkt beperkt. Bovendien valt op dat de provincie blijkbaar in staat is in dit specifieke geval een lange termijn liquiditeitsprognose te maken. Maar als dat zo is, wordt de vraag opnieuw actueel waarom voor de overige uitzettingen standaard voor een 3-maands horizon gekozen wordt en waarom die uitzettingen geen uitvloeisel zijn van een langere termijn prognose.

Het belangrijkste argument voor de lening lijkt dan ook de verwachting dat de rente zal stijgen. Deze rentevisie is in de praktijk niet bewaarheid – de rente is gaan dalen. Het illustreert onze eerdere conclusie dat het niet erg zinvol is op basis van dergelijke visie financieel beleid te maken of beslissingen te nemen. Daarnaast lijkt het er in het geval van de provincie op dat de looptijd van de korte uitzetting niet zo gekozen is dat de renteonzekerheid volledig is verdwenen. De uitzetting is onderdeel geworden van het algemene beleid om alleen 3-maandsdeposito's uit te zetten.

1.7 Keuze tussen – internationale – banken als wederpartij

Gegeven de keuze van looptijd van uitzettingen, ontstaat vervolgens de vraag bij welke wederpartijen de middelen uitgezet moeten worden. Hier speelt de vraag hoe hoog de rente is die de verschillende wederpartijen willen betalen en hoe zich dit verhoudt tot hun risico op faillissement (of meer algemeen het risico op niet terugbetalen van de uitzetting). Normaliter dwingt de markt af dat financiële instellingen met een hoger risicoprofiel ook een hogere rente – vanwege een extra risicopremie – betalen. Het is dan aan de belegger om te beslissen welk risico voor welke prijs hij wil lopen. Omdat de provincie alleen in deposito's in euro's belegt, is het faillissementsrisico in feite het enige risico waar rekening mee moet worden gehouden.

De afgelopen decennia heeft juist in de financiële wereld een enorme globaliseringslag plaatsgevonden. Door de nationale en internationale deregulering en liberalisering kunnen enerzijds banken vanuit hun nationale thuisbasis vrijwel onbeperkt wereldwijd opereren en kunnen anderzijds beleggers gebruik maken van de diensten van financiële instellingen over de hele wereld. Vanzelfsprekend heeft dit grote voordelen. Zo kan een wereldwijde vergelijking van de rente die banken op deposito's vergoeden, leiden tot een hoger rendement voor de belegger, terwijl bovendien een spreiding van deposito's buiten de landsgrenzen door diversificatie kan leiden tot een lager risico op de totale portefeuille (in de zin dat de kans kleiner wordt dat alle banken tegelijkertijd in moeilijkheden zullen komen). Dat de provincie daarom niet exclusief naar Nederlandse banken wil kijken ligt voor de hand.

Het is hier wellicht nuttig om op te merken dat bij beleggingen in deposito's (met een vaste rente en aflossing), diversificatie iets anders geïnterpreteerd dient te worden dan bij een aandelenportefeuille. Een gediversifieerde aandelenportefeuille bestaat uit aandelen die elk voor zich een onzeker rendement hebben – afhangelende van de huidige en in de toekomst verwachte winsten van een bedrijf en de door beleggers geëiste risicopremie. Bij een breed samengestelde portefeuille van niet perfect gecorreleerde bedrijfsresultaten, zullen er elk jaar naar verwachting een paar bedrijven wat beter presteren dan gemiddeld en een paar wat slechter, zodat voor de belegger het totale beleggingsresultaat stabielier wordt door betere diversificatie. Bij deposito's ligt dat anders. Omdat de rente van te voren vastligt, zijn er nooit deposito's die het beter doen dan verwacht. Bij het faillissement van een individuele bank kan een deposito het wel slechter doen dan verwacht, omdat hoofdsom en rente niet terugbetaald worden. In tegenstelling tot de situatie bij aandelen zijn er dan geen compenserende opbrengsten elders. Diversificatie gaat dan vooral om de vraag hoeveel maximaal bij een bank ondergebracht mag worden – want dat bepaalt het risico in euro's per bank – en hoe de groep van banken waarbij deposito's uitgezet worden, zodanig gekozen kan worden dat het risico dat meerdere banken tegelijkertijd in problemen komen verkleind wordt. Om de kans te verkleinen dat een individuele bank in problemen komt en het deposito niet terugbetaalt, moet men zijn heil niet zoeken in internationale diversificatie per se, maar in een keuze voor een internationale portefeuille van minder risicovolle banken.

Met betrekking tot het eerste punt zegt de wettelijke bovengrens van € 100 mln. per bank dat dit het bedrag is dat maximaal bij een bank verloren mag worden. Vanzelfsprekend zou het de provincie vrij staan om een lager maximum bedrag aan te houden, bijvoorbeeld € 25 of €50 mln. Hierbij moet bedacht worden dat dit logischerwijs zal leiden tot meer en kleinere deposito's.

De tweede vraag – de selectie van banken ten behoeve van diversificatie – is moeilijker te beantwoorden. Als bijvoorbeeld de banken bij wie de deposito's gestald worden hun middelen grotendeels aantrekken op de internationale financiële markten, maar hun middelen uitzetten op lokale/nationale markten, zal het faillissementsrisico van de betrokken banken vooral afhangen van de ups en downs in de eigen nationale economie (en het type en risico van de leningen en beleggingen van de bank). Omdat de groeifluctuaties van nationale economieën meestal slechts beperkt samenhangen, zal een portefeuille van deposito's bij banken in verschillende landen het totale risico op de beleggingsportefeuille normaliter verminderen. Als de banken echter zelf ook hun middelen internationaal gediversifieerd uitzetten, wordt het lastiger om het diversificatiepotentieel goed te beoordelen. Als banken zelf meer gediversifieerd zijn aan de activakant, zou hun individuele faillissementsrisico lager kunnen komen te liggen omdat ze minder afhankelijk zijn van het wel en wee van een individuele economie of industrie. Anderzijds kunnen ze meer blootgesteld zijn aan grote specifieke risico's zoals valutarisico's. Ook kan het zo zijn dat ze meer op elkaar gaan lijken. Dat wil zeggen, dat de kans groter kan worden dat meerdere banken tegelijkertijd in problemen komen als zich een wereldwijde schok voordoet.

Bovenstaande laat zien dat het niet a priori zo is dat het exclusief uitzetten van gelden in depositovorm bij Nederlandse banken gelijk gesteld kan worden aan het afzien van internationale diversificatie. In de mate dat deze banken zelf internationaal gediversifieerd zijn – zodat hun inkomsten en winst afhankelijk zijn van wereldwijde activiteiten – is indirect al deels diversificatie bereikt. Gezien de omvang en kwaliteit – in termen van kredietratings – van het

Nederlandse bankwezen moet het in principe ook mogelijk zijn om een bedrag van ca. € 500-600 mln. exclusief bij Nederlandse banken te stallen met in achtneming van de wettelijke regels: een maximum van €100 mln. per tegenpartij, een maximum van 10 procent van het eigen vermogen van de tegenpartij en alleen tegenpartijen met minimaal een A-rating.² Uit de stukken blijkt dat de provincie Noord-Holland een verdeling van 50-50 aanhield voor deposito's in Nederland en daarbuiten en in een latere fase het percentage in Nederland uit te zetten middelen nog verder verlaagde.

Uit de beslisdocumenten van de provincie dd. 10 juli en 13 augustus 2008 (bijlagen 5, 6 en 7 van Voordracht nr.85) komt een beeld naar voren dat bij de keuze van wederpartijen de hoogte van de geboden rente een belangrijke rol heeft gespeeld, waarbij het faillissementsrisico als randvoorwaarde gehanteerd is. Banken met een triple-A rating komen in het overzicht niet voor, banken met een AA1 rating slechts in zeer beperkte mate. De in het ratingoverzicht genoemde banken hebben in de meeste gevallen een A rating. De "outlook" is vaak negatief (wat de mogelijkheid van een lagere rating op termijn aangeeft).

Uitgaande van de ratings van Moody's – de enige die in het overzicht voor elke bank een beoordeling geeft – hebben van de zes banken waar een deposito geplaatst wordt per 10 juli 2008 één een Aa3 rating, drie een A1 rating en twee een A2 rating. Het betreft hier de banken met de hoogste 3-maands rente uit de lijst, met uitzondering van Lehman dat gekozen wordt ondanks een relatief lage rente van 5.05% en Banco March dat niet gekozen wordt ondanks een relatief hoge rente van 5.30%.

Op 13 augustus wordt gekozen voor deposito's bij drie A1 banken, twee A2 banken en twee A3 banken (de laagst toegestane rating). De selectie omvat de banken met de hoogste rente op 3-maand deposito's in de lijst, met uitzondering van Roskilde – waarvan gemeld wordt dat de bank in de problemen zit – en Irish Life & Permanent die een Aa3 rating met negatieve outlook heeft.

1.8 Conclusies

Liquiditeitsmanagement is een belangrijk onderdeel van het financieel management van elke organisatie. De eisen die aan financieel management in het algemeen en liquiditeitsmanagement in het bijzonder gesteld worden, verschillen per organisatie. Naarmate de organisatie groter en complexer wordt, neemt vanzelfsprekend ook de vereiste kwaliteit van het financieel management toe. In het geval van de provincie Noord-Holland is sprake van

- een (middel)grote organisatie met een balanstotaal van ca. €1.4 miljard en een jaarrekening van ca. € 0.9 miljard in 2007
- een groot aantal meerjarige programma's en projecten met eigen deelbegrotingen
- een aanzienlijke hoeveelheid vlottende activa in de orde van grootte van €500 mln. ultimo 2006 en €760 mln. ultimo 2007

Dit alles impliceert dat aan het liquiditeitsmanagement hoge eisen moeten kunnen worden gesteld, in de vorm van een continu systeem van goede onderbouwde integrale liquiditeitsprognoses, kundig beleggingsbeleid en adequaat risicomanagement. Overigens wordt dit laatste door de wet Financiering decentrale overheden (wet Fido) of de uitvoeringsregeling niet expliciet gevraagd.

² Op constructie en interpretatie van een rating komen we in het volgende hoofdstuk uitgebreid terug.

Met betrekking tot de eisen aan beleggingsbeleid en risicomanagement klemmt dit des te meer daar de provincie in de praktijk de volle breedte van de in de wet Fido toegestane beleggingsmogelijkheden heeft gebruikt. Dat wil zeggen dat banken met de laagst toegestane rating – maar met relatief hoge rentevergoedingen – systematisch als interessante wederpartij in ogenschouw zijn genomen. Bedacht moet worden dat hoge rentes normaliter samengaan met hoge(re) risico's.

Stel dat de provincie een conservatiever beleggingsbeleid had geformuleerd, waarbij slechts middelen uitgezet zouden worden bij AAA-rated banken en organisaties. De renteopbrengsten zouden dan lager zijn geweest dan afgelopen jaren het geval was, maar dat zou ook gelden voor het risico. In feite zou dan aan de doelstelling van risicominalisering absolute prioriteit zijn gegeven. We merken op dat dat niet alle risico's uitsluit. Ook AAA banken kunnen bij uitzondering failliet gaan.

Risicomanagement en beleggingsbeleid behoeven bij een dergelijk conservatief beleid relatief weinig aandacht. Naarmate de provincie actiever wenst te zijn en de doelstelling van hogere renteopbrengsten zwaarder wil laten wegen, worden (de eisen aan) beleggingsbeleid en risicomanagement dienovereenkomstig hoger. In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op risicobeoordeling. Naar aanleiding daarvan komen we in de eindconclusies ook terug op provinciaal risicomanagement.

De standaard keuze voor 3-maands uitzettingen wijzen op het ontbreken van goede lange termijn liquiditeitsprognoses. Ook heldere risico-rendement afwegingen lijken te ontbreken. Feitelijke besluiten m.b.t. bijvoorbeeld de looptijd van uitzettingen lijken niet altijd goed onderbouwd. De mate waarin bij uitzettingen gespeculeerd is op toekomstige renteontwikkelingen is onduidelijk, evenals de mate waarin gebruik is gemaakt van een integrale liquiditeitsprognose. Aan de kwantitatieve "spelregels" van de eigen verordening en de wet Fido lijkt wel voldaan. Achteraf is duidelijk dat dat onvoldoende is om er zeker van te zijn dat middelen niet verloren zullen gaan.

In het geval dat de provincie het beleggingsbeleid in eigen hand houdt, dient de provincie ook over de expertise te beschikken om beleid m.b.t. beleggingen (uitzettingen) verantwoord uit te voeren. Exclusief afgaan op berichten in de pers (het Financieele Dagblad) en door onafhankelijke bureaus geformuleerde rentevisies lijkt voor een adequaat risicomanagement onvoldoende. We herhalen hierbij dat het maximaal uitsluiten van alle risico's niet optimaal hoeft te zijn. Voor een goede risico-rendement afweging is wel helder inzicht nodig in zowel het verwachte rendement als het daarmee gepaard gaande risico. We komen in het volgende hoofdstuk uitgebreid terug op het beoordelen van risico.

2. Risicobeoordeling

Er zijn verschillende manieren mogelijk waarop de stabiliteit en levensvatbaarheid – in termen van liquiditeit en solvabiliteit – van een bank kunnen worden beoordeeld. Het (faillissements-) risico van een bank is vanzelfsprekend invers gerelateerd aan de liquiditeit en solvabiliteit van een bank. In de praktijk spelen zowel de overheid als de markt een rol bij het beoordelen van de kwaliteit van een bank. De overheid geeft banken een vergunning om als bank actief te zijn en houdt na verlening van die vergunning toezicht. De markt heeft haar eigen mechanismen om het bancaire risico te beoordelen. Eén belangrijk onderdeel daarvan zijn de ratings die door particuliere kredietbeoordelaars worden afgegeven. Zoals gesteld in artikel 2 van de wet Fido mogen door de provincie gelden slechts uitgezet worden bij financiële instellingen met minimaal een A-rating. Deze rating dient afgegeven te zijn door minimaal één van de gezaghebbende kredietbeoordelaars. Daarnaast kan ook uit marktprijzen informatie gehaald worden met betrekking tot de inschatting van het risico van een bank. Daarbij kan men denken aan aandelenkoersen, het verschil tussen de obligatierente die een bank moet betalen en de rente op een schuldtitle van vergelijkbare looptijd die door de overheid is uitgegeven en de zogenaamde credit default swaps (CDS). Een CDS meet de verzekeringspremie tegen faillissement van (niet-terugbetaling door) een bank en is daarmee sterk gerelateerd aan het verschil tussen obligatie- en risicovrije rente. Dit hoofdstuk begint met een kort overzicht van het toezicht op financiële instellingen (banken) in Nederland. Daarna volgt een bespreking van de verschillende ratings die door kredietbeoordelaars worden uitgegeven. Vervolgens zal er in worden gegaan op één van de in de markt beschikbare alternatieven: de credit default swap. Er zal een vergelijking tussen deze twee worden gemaakt, waarbij de voor- en nadelen van beide methoden van kredietbeoordeling aan de orde komen. In de daarop volgende paragraaf komt het landenrisico naar voren. Ook voor soevereine staten worden namelijk kredietratings afgegeven door dezelfde kredietbeoordelaars als voor banken. We lichten kort toe dat het risico van een individuele bank en het landenrisico niet volledig los van elkaar kunnen worden gezien. Tenslotte maken we enkele opmerkingen over valutarisico.

2.1 Financieel toezicht in Nederland

In Nederland is de minister van Financiën verantwoordelijk voor het toezicht op financiële markten en instellingen. Dit toezicht is vastgelegd in Wet op het financieel toezicht (Wft), die sinds 1 januari 2007 van kracht is. Het feitelijke toezicht wordt deels door De Nederlandsche Bank (DNB) en deels door de Autoriteit Financiële Markten (AFM) uitgevoerd.

Hierbij richt de AFM zich op het zogenaamde gedragstoezicht. Het houdt registers bij met aan financiële instellingen verleende vergunningen en waarschuwingslijsten met illegaal – zonder vergunning – in Nederland opererende financiële instellingen en ziet er op toe dat financiële instellingen aan hun zorgplicht richting consumenten voldoen door adequate informatievoorziening over de instelling en de geleverde producten (financiële bijsluiters) etc. Daarnaast ziet de AFM er op toe dat kapitaalmarkten eerlijk en efficiënt werken door te waken voor o.a. fraude en insider trading.

“Voor sommige diensten en producten hebben financiële ondernemingen een vergunning van de AFM nodig. Die vergunning hebben ze nodig als ze effecten, beleggingen of leningen aan

consumenten aanbieden. De AFM geeft die vergunningen niet zo maar. De onderneming moet daarvoor aan bepaalde eisen voldoen. De onderneming moet bijvoorbeeld financieel gezond zijn. En de bestuurders moeten deskundig en betrouwbaar zijn” (bron: website AFM).

Omdat de AFM geheimhoudingsplicht heeft, wordt niet naar buiten gebracht waarom aan instellingen een vergunning geweigerd is. Ook over de betrouwbaarheid van een onderneming doet de AFM geen uitspraken. De AFM laat zich tenslotte niet uit over de financiële stabiliteit van individuele financiële instellingen die in Nederland opereren.

De Nederlandsche Bank voert het prudentieel toezicht op banken, verzekeraars en pensioenfondsen in Nederland uit. We beperken ons hier tot het bankwezen. Banken die in Nederland willen opereren hebben in principe een vergunning nodig die DNB pas afgeeft wanneer de bank aan de eisen van betrouwbaar en deskundig bestuur en financiële stabiliteit voldoet. Daarna blijft DNB controleren of de betreffende bank aan de eisen blijft voldoen. Banken die al in een ander EU land – of enkele andere landen zoals IJsland, Noorwegen en Liechtenstein – een vergunning hebben, kunnen in Nederland opereren op basis van hun buitenlandse bankvergunning. Die banken en in Nederland gevestigde bijkantoren van zulke banken vallen onder het toezicht van de toezichthouder in het thuisland en dus niet onder het toezicht van DNB. Hoewel door onderlinge afspraken tussen landen de toezichtregels in grote lijnen vergelijkbaar zijn, kunnen er verschillen zijn tussen landen. Ook de kwaliteit van het toezicht is niet noodzakelijkerwijs in alle landen even hoog. Het is verstandig als men zich bij het uitzetten van gelden bij buitenlandse banken van dit onderscheid bewust is. Zo was het faillissement van de Van der Hoop bank in 2005 in Nederland het eerste faillissement sinds begin jaren tachtig. In andere EU-landen is een grotere frequentie van faillissementen geen uitzondering.

DNB doet als toezichthouder geen uitspraken over de kwaliteit of financiële positie van individuele banken. Als uit het toezicht blijkt dat een bank in de problemen dreigt te komen, zal DNB vooral met stille diplomatie proberen om – in overleg met de betrokken bank – de situatie te verbeteren en een oplossing te zoeken. In het geval van de Van der Hoop bank heeft DNB veel kritiek ontvangen omdat schuldeisers van Van der Hoop van mening waren dat DNB hen eerder had moeten waarschuwen voor de penibele situatie waarin de bank verkeerde, zodat zij hun middelen hadden kunnen weghalen. Het zal duidelijk zijn dat de toezichthouder hier in een spagaat verkeert. Waarschuwt deze in een vroeg stadium de markt voor een probleem bij een specifieke bank, dan leidt dat vrijwel zeker tot het verergeren van het probleem en het faillissement van de bank. Iedereen zal onmiddellijk proberen daar geplaatste middelen te verhuizen naar een veiliger bank. De toezichthouder is dan in zekere verantwoordelijk voor het op gang brengen van zo'n "bank run". Waarschuwt de toezichthouder niet, dan volgt de kritiek dat de belangen van de rekeninghouders niet voldoende beschermd zijn. In feite komt het neer op de bepaling van het tijdstip waarop de toezichthouder moet besluiten "de stekker er uit te halen". Dit is geen triviale beslissing. Het bovenstaande verklaart ook waarom in het geval van Icesave (Landsbanki) door DNB geen mededelingen zijn gedaan vóór 7 oktober.

2.2 Kredietbeoordelaars

Wereldwijd is er een aantal kredietbeoordelaars (hierna ook: rating agency) actief, bekende namen zijn Moody's, Standard & Poor's en Fitch Ratings. Een rating agency beoordeelt de kredietwaardigheid van een onderneming, maar mogelijk ook van de verschillende typen

schuldpapier die deze onderneming heeft uitgegeven. In onderstaande tabel staan de ratings van de verschillende instituten weergegeven.

Kredietbeoordelaar			Interpretatie van rating
Standard & Poor's	Moody's	Fitch	
AAA	Aaa	AAA	Laagste risico
AA	Aa	AA	
A	A	A	Laag risico
BBB	Baa	BBB	Gemiddeld risico
BB	Ba	BB	Hoog risico
B	B	B	
CCC	Caa	CCC	Hoogst risico
CC	Ca	CC	
C	C	C	
D	D	D	In faillissement

NB: Fitch hanteert ook nog RD tussen C en D in. Het bedrijf heeft dan al betalingen op bepaalde typen schuld niet kunnen maken, maar gaat door met terugbetalen van andere schuldklassen.

Tabel 1 Lange termijn credit ratings

Bedrijven die beschikken over de bovenste vier ratings worden gezien als *investment grade*, met andere woorden investeringswaardig. Vanaf BB (Ba) en lager worden investeringen speculatief van aard. De rating correspondeert met de faillissementskans van de onderneming: een lagere rating duidt op een hogere kans op faillissement. De horizon die hierbij door de instituten wordt gehanteerd is drie tot vijf jaar (de middellange tot lange termijn). De genoemde ratings worden door de instituten nog verder verfijnd door een toevoeging. Moody's bijvoorbeeld deelt elke letter-rating tussen Aa en Caa nog verder op in een 1, 2 of 3. Een Aa1-rating is beter dan een Aa2, welke weer beter is dan een Aa3. Standard & Poor's en Fitch gebruiken een + en een – om het onderscheid binnen categorieën aan te geven. AA+ komt overeen met Aa1, AA is gelijk aan Aa2 en AA- is in overeenstemming met Aa3.

<i>Credit rating</i>	<i>Jaarlijkse default rate</i>
Aaa	0,02%
Aa	0,04%
A	0,08%
Baa	0,20%
Ba	1,80%
B	9,30%

Tabel 2 Credit ratings en de default rate (bron: Bessis 1998)

De faillissementskans binnen een ratingklasse is niet elk jaar gelijk: tijdens een recessie zullen er in het zogenaamde triple-A segment (de hoogste ratingklasse) meer bedrijven failliet gaan dan tijdens hoogconjunctuur. Voor 2009 denkt Moody's dat 12,5% van de Europese bedrijven met een rating lager dan Baa niet aan de verplichtingen zal kunnen voldoen, tegen slechts 1,3% in

2008.³ In de voorgaande tabel staat een langjarig gemiddelde weergegeven van het percentage bedrijven dat failliet gaat per categorie. De informatie is afkomstig van Moody's. Gezien de overeenkomst in rating tussen de verschillende beoordelaars, gelden deze percentages ongeveer ook voor andere kredietbeoordelaars.

De percentages uit voorgaande tabel zijn ruwe indicatoren. De rating agencies geven zelf ook aan dat een rating niet 1-op-1 kan worden vertaald in een faillissementskans. Meer factoren spelen een rol bij de bepaling van een rating, een voorbeeld hiervan is de omvang van het verlies bij een faillissement. Een bedrijf waarvan wordt verwacht dat het na faillissement in staat is om de schuldeisers voor een groot gedeelte terug te betalen (bijvoorbeeld door verkoop van waardevolle bezittingen), zal een hogere rating krijgen dan een bedrijf dat daartoe niet in staat zal zijn.

Naast de veelgebruikte middellange tot lange termijn ratings zoals in het voorgaande aan de orde gekomen, maken de rating instituten ook gebruik van korte termijn ratings. Deze ratings hebben betrekking op de korte termijn: kan het bedrijf de verplichtingen in de eerstvolgende 13 maanden nakomen?

Kredietbeoordelaar			Capaciteit om terug te betalen
Standard & Poor's	Moody's	Fitch	
A1	P1	F1	Sterk
A2	P2	F2	Bevredigend
A3	P3	F3	Adequaat
B	NP (not prime)	B	Minimaal tot faillissement
C		C	
D		D	

Tabel 3 Korte termijn credit ratings

Van de bedrijven met een A1/P1/F1 rating worden geen problemen verwacht in de terugbetaling van de korte termijn schulden. Ook de A2/P2/F2 bedrijven hebben een bevredigende capaciteit om tegemoet te komen aan de verplichtingen op korte termijn. Bedrijven met een A3/P3/F3-rating kunnen door wijzigende economische omstandigheden in de problemen komen. Vanaf een B rating wordt het speculatief. Een B geeft aan dat het bedrijf marginaal in staat geacht wordt om aan de verplichtingen te voldoen maar dat er grote onzekerheden zijn. Een C-rating is een indicatie voor een hoge faillissementskans, terwijl een bedrijf met een D-rating als failliet wordt beschouwd.

Dan is er nog een ratingsystematiek waarbij gekeken wordt naar de intrinsieke kracht van een bank met uitsluiting van mogelijke ondersteuning door externe partijen, met name de overheid. Deze rating meet dus de kans dat een bank externe steun nodig zal hebben. Moody's noemt dit de Bank's Financial Strength Rating (BFSR), Standard en Poor's praat over de Bank's Fundamental Strength Rating en Fitch over de Individual Rating. Hieraan gerelateerd is de Support Rating van Fitch die de kans meet dat een bank in geval van nood kan rekenen op externe steun. Deze ratings worden in bijlage 1 nader toegelicht.

³ Het Financieele Dagblad, 13 januari 2009

De bepaling van het kredietrisico is niet tot één standaardrekening te reduceren. Rating agencies baseren zich bij credit ratings op meerdere variabelen. Het toegekende gewicht aan elk van die variabelen kan per land verschillen, afhankelijk van de wet- en regelgeving. In bijlage 1 gaan we in meer detail in op de methodologie van Standard & Poor's. De methoden van andere beoordelaars kunnen hier op punten van afwijken, maar de hoofdlijnen zullen overeenkomen.

Het feit dat er per bank meerdere ratings bestaan (lang, kort, fundamenteel), maakt het niet overzichtelijker. Terwijl in de praktijk de lange termijn rating vaak de meeste aandacht krijgt – en ook door de provincie gebruikt is – kan er aanvullende en afwijkende informatie in de andere ratings zitten.

2.3 Kredietderivaten: de credit default swap

In de laatste decennia hebben er vele innovaties plaatsgevonden op de financiële markten. Een belangrijke innovatie is de *Credit Default Swap* (CDS). De CDS is een kredietderivaat. Zoals de term 'derivaat' (vgl. Engels: *derivative*) al aangeeft, is dit product een afgeleide van een ander product. In dit geval is een obligatie de onderliggende waarde.

In de berichtgeving over financiële markten op televisie en in kranten gaat de meeste aandacht uit naar de aandelenmarkt. Hoewel onderbelicht is de obligatiemarkt een grote en belangrijke markt. Een staatsobligatie wordt gezien als de veiligste belegging: de staat zal immers (vrijwel) nooit failliet gaan. Bedrijfsobligaties zijn normaal gesproken (iets) riskanter door het hogere faillissementsrisico. Beleggers willen voor dit risico gecompenseerd worden in de vorm van een hoger rendement dan dat op overheidsobligaties. Het verwachte rendement op een bedrijfsobligatie is dan ook negatief gerelateerd aan de rating. Hoe groter de kans op een faillissement, hoe lager de rating is en hoe hoger het geëiste rendement.

Bij een faillissement zien aandelenbeleggers doorgaans niets meer terug van het geïnvesteerde geld. Maar ook obligatiehouders krijgen meestal maar een gedeelte van hun investering terug. Dit deel – de "recovery rate" – kan per sector verschillen. In de periode 1978-1999 was de recovery rate gemiddeld 40%. (Altman, 2000)

Een obligatiebelegger kan zich tegen faillissement beschermen door een CDS af te sluiten. Bij een dergelijk contract verplicht de tegenpartij zich om bij een faillissement het verloren geld terug te betalen. Stel dat het bedrijf per obligatie van €1000 nominaal €400 terug kan betalen uit de geliquideerde bezittingen, dan is de schade voor een belegger €600. Deze €600 wordt dan vergoed door de tegenpartij. Net zoals elke verzekering, heeft ook een CDS zijn prijs. De verzekeringnemer verplicht zich bij afsluiten van een CDS om maandelijks een bedrag over te maken naar de tegenpartij. Hoe hoger het geëiste rendement op een bedrijfsobligatie zal zijn, des te hoger (impliciet) het risico en des te duurder de verzekering zal worden. Een voorbeeld kan dit verhelderen.

Stel dat de risicovrije rente op staatsobligaties 4% is, en dat obligaties van bedrijf X op dit moment 10% opleveren. Deze 6% renteverskil is een compensatie voor het gelopen risico. Om dit risico af te dekken zal ongeveer 6% premie betaald moeten worden aan de tegenpartij. Als bedrijf X niet failliet gaat, dan hoeft de tegenpartij geen geld uit te keren en maakt deze 6% rendement. De risico- en verzekeringspremie van 6% (de prijs van de CDS) die hier voor het gemak is verondersteld, is vooral afhankelijk van twee factoren:

- de recovery rate (hoe hoger deze is, hoe lager het verwachte verlies en dus hoe lager ook de verzekeringskosten zullen zijn)
 - de faillissementskans (hoe hoger deze is, hoe hoger de verzekeringskosten zullen zijn)
- Overigens hoeft een CDS niet gebruikt te worden om risico's af te dekken (te verzekeren). Ook speculeren is mogelijk. De prijs van een CDS kan bovendien beïnvloed worden door technische factoren. Voor meer details verwijzen we naar bijlage 2.

Het onderstaande diagram illustreert de werking van het CDS contract.

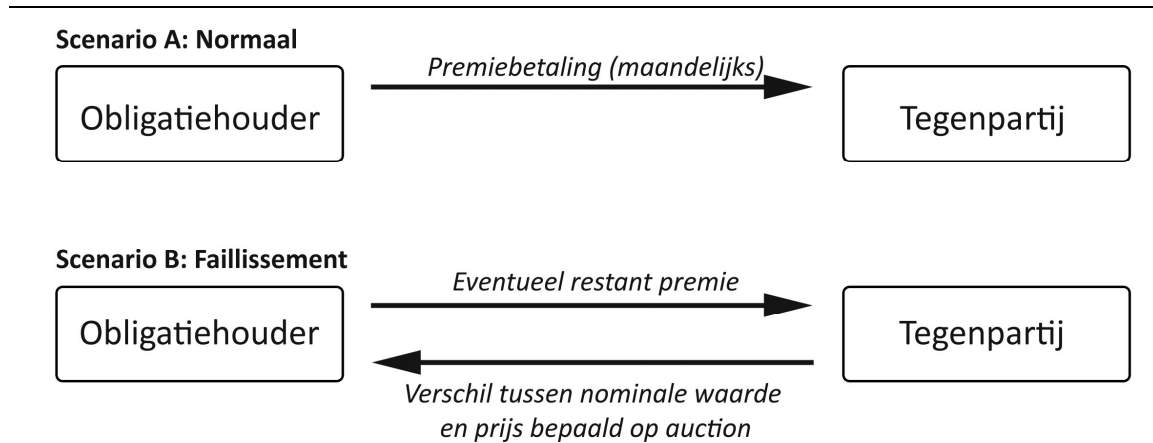


Diagram 1 Illustratie van de werking van een Credit Default Swap

Om een beeld te geven van de prijs van een CDS en de ontwikkeling daarin de afgelopen jaren, presenteren we in diagram 2 een CDS-index voor 25 belangrijke Europese financiële instellingen, de iTraxx Senior Financial index. Deze index is een onderdeel van de iTraxx Europe index die bestaat uit 125 bedrijven. De samenstelling van de index wordt elke zes maanden herzien, maar bestaat momenteel (sinds januari 2008) uit de volgende financiële bedrijven:

Aegon N.V.; Allianz SE; Assicurazioni Generali – Societa per Azioni; Aviva PLC; AXA; Banca Monte dei Paschi di Siena S.P.A; Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Sociedad Anonima; Banco Espirito Santo, S.A.; Banco Santander, S.A.; Bank of Scotland plc; Barclays Bank PLC; BNP Paribas; Commerzbank Aktiengesellschaft; Credit Agricole SA; Credit Suisse Group AG; Deutsche Bank Aktiengesellschaft; Hannover Rueckversicherung AG; Intesa SanPaolo SPA; Muenchener Rueckversicherungs-Gesellschaft Aktiengesellschaft in Muenchen; Societe Generale; Swiss Reinsurance Company Ltd; The Royal Bank of Scotland Public Limited Company; UBS AG; Unicredit, Societa per Azioni; Zurich Insurance Company

Tabel 4 Fondsen opgenomen in de iTraxx Senior Financial index (bron: Markit)

In diagram 2 is goed te zien dat de premie na juli 2007 sterk stijgt. Daarmee reflecteert de index de toenemende zorgen over de stabiliteit van financiële instellingen en het financiële systeem als gevolg van de kredietcrisis. De index piekt rond maart 2008 op 160 basispunten (1,6 procent) en valt dan snel terug. Na april 2008 stijgt de premie gedurende 2008 geleidelijk verder met de verdieping van de crisis. In hoofdstuk 4 en 5 zal de ontwikkeling van de CDS koersen van Landsbanki en Lehman Brothers afgezet worden tegen het verloop van de iTraxx Senior Financials index, om op deze wijze een beeld te krijgen van de relatieve koersverandering van de twee genoemde banken.

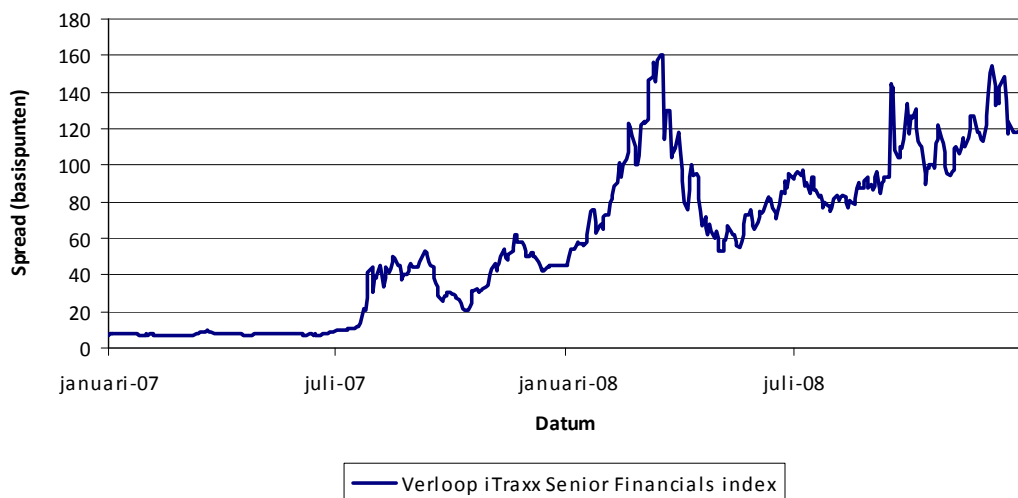


Diagram 2 Verloop iTraxx Senior Financials index (bron: Datastream)

2.4 De relatie tussen rating en CDS

In de voorgaande secties is uiteengezet wat kredietbeoordelaars zijn en hoe deze te werk gaan om een rating te construeren. Ook is geïllustreerd hoe kredietderivaten werken en hoe de markt de prijs van een CDS bepaalt. In beide gevallen is het doel om een adequate inschatting te geven van het kredietrisico van een bank. De beoordelaar geeft een rating af, waarbij een hoge rating duidt op een solide positie, terwijl de markt een credit spread bepaalt, waarbij een lage *credit spread* op een goede kredietwaardigheid wijst.

Hoewel het einddoel van beide instrumenten dus gelijk is, zijn er wel degelijk verschillen in de totstandkoming van de huidige beoordeling (spread dan wel rating). Kredietbeoordelaars kennen op basis van een veelvoud aan financiële indicatoren een rating toe aan bedrijven. Deze rating moet worden geïnterpreteerd als een relatieve rating: triple-A bedrijven worden per definitie kredietwaardiger ingeschat dan double-A, maar het absolute niveau van kredietwaardigheid verschilt van jaar tot jaar. Een andere doelstelling van kredietbeoordelaars is het uitgeven van een stabiele rating. Volgens Moody's is er per jaar slechts één rating verandering op elke vier beoordeelde bedrijven. Verder krijgt in een 12-maandse periode slechts 1% van de bedrijven te maken met een zogenaamde rating reversal, waarbij een opwaardering gevolgd wordt door een afwaardering of vice versa. (Cantor en Mann, 2003) Veel marktparticipanten vereisen stabiele ratings, daar veranderingen in de rating tot aanpassingen in de beleggingsportefolio kunnen leiden. Stabiliteit is in die zin dus een pre. Een nadeel van een stabiele rating is de stroperigheid: mogelijkwerwijs worden ratings pas aangepast nadat al geruime tijd duidelijk is dat er problemen bij een bedrijf zijn.

Kredietderivaten worden dagelijks verhandeld waarbij verslechterde omstandigheden direct in de CDS-prijs kunnen worden verwerkt. Aan de andere kant is emotie een belangrijk kenmerk van een kapitaalmarkt. Onder invloed hiervan hoeven spreads niet noodzakelijk de huidige kans van een faillissement weer te geven. Ook kunnen credit default swaps ten prooi vallen aan

speculanten die een efficiënte koersvorming belemmeren. De tot stand gekomen credit spread is in roerige tijden dus allesbehalve stabiel.

Van der Ent en Smant (1994) argumenteren dat als de kapitaalmarkt alle beschikbare informatie volledig en efficiënt verwerkt, ratings van obligaties en bedrijven in feite overbodig zijn. Zij verklaren het bestaan en gebruik van ratings dan ook uit enerzijds imperfecte (asymmetrische) informatie en anderzijds institutionele factoren. Met dit laatste refereren zij aan het feit dat in de VS vóór 1993 ratings via regulering een (verplichte) selecterende rol hadden in de beleggingsbeslissingen van o.a. institutionele beleggers. Op dat moment was die praktijk in Europa niet gebruikelijk. Momenteel is dat wel zo, zoals blijkt uit de regels in de wet Fido. Op de vraag of veranderingen in de rating nog informatiewaarde hebben antwoorden Van der Ent en Smant echter grotendeels negatief. Zij concluderen (p. 45): *“Dit betekent dat een belegger die alleen maar reageert op [veranderingen in: noot auteurs] het oordeel van de ratinginstituten, in het geval van een dreigend faillissement geconfronteerd kan worden met een zodanig lage marktprijs, dat dit voor hem de facto al gelijk staat aan een te nemen faillissementsverlies”*. Anders gezegd, terwijl een rating in niveaus gemiddeld genomen wel iets zegt over het relatieve risico van het ene bedrijf t.o.v. een ander, is het niet verstandig te vertrouwen op de rating als actuele voorspelling van het faillissementsrisico. In bijlage 3 presenteren we recenter empirisch bewijsmateriaal van Hull et al. (2004) dat een vrijwel identieke conclusie oplevert: koersvorming van de CDS loopt – statistisch significant – voor op (negatieve) bijstellingen van rating agencies.

Samengevat leidt dit tot de volgende conclusie: rating agencies streven stabiliteit na in hun ratings. Echter, in het voorgaande is geïllustreerd dat credit ratings daarmee achter de feiten aanlopen: het toegenomen risico is op het moment van ratingwijziging allang door de markt erkend. De betrouwbaarheid van marktinformatie met betrekking tot het faillissementsrisico is echter niet 100%. Door marktwerking kan de prijs van verzekeren – de spread – te volatiel zijn. Desondanks geeft een hoge en stijgende spread wel degelijk aan dat er iets aan de hand is met de onderliggende bank. Bovenstaande is samen te vatten in het volgende diagram.

	Voordeel	Nadeel
Kredietbeoordelaar	Stabiel	Ligt achter op de werkelijkheid
Kredietderivaat	Actueel	Beweeglijke maatstaf

Tabel 5 Voor- en nadelen van het gebruik van een kredietbeoordelaar dan wel een kredietderivaat

2.5 Landenrisico

Bij de bespreking van internationale diversificatie hebben we ons tot nu toe beperkt tot de individuele banken waar middelen uitgezet worden. Daarmee hebben we afgezien van de analyse van landenrisico. Vanwege de specifieke omstandigheden rond uitzettingen bij de IJslandse bank Landsbanki verdient het aanbeveling hier iets meer over te zeggen.

Nationale overheden zijn zelf actief op internationale kapitaalmarkten. Immers voor het financieren van de overheidsschuld doen zij een beroep op zowel nationale als internationale kredietverschaffers. Vandaar dat de al eerder besproken rating agencies niet alleen actief zijn als beoordelaar van het kredietrisico van grote financiële instellingen en andere bedrijven, maar ook soortgelijke ratings afgeven voor landen. Voor achtergrondinformatie over landenrisico verwijzen we naar Van Efferink et al. (2003) en Cantor en Packer (1996).

Er bestaat bovendien een directe relatie tussen de ratings voor banken en voor landen, omdat bij de bancaire rating een rol speelt in hoeverre een bank in geval van nood naar verwachting steun zal en kan ontvangen van de overheid waaronder de bank valt. Anderzijds kan instabiliteit van de nationale bancaire sector gevolgen hebben voor de kredietwaardigheid van een land als geheel. Zeker in het geval van IJsland, een kleine economie met een bovenproportionele bancaire sector speelt dit een belangrijke rol. We komen hier bij de bespreking van de Landsbanki casus op terug.

Verder is het Internationaal Monetair Fonds (IMF) een belangrijke bron van kwalitatieve informatie over de economische en financiële prestaties en vooruitzichten van een land. Het IMF bezoekt individuele landen regelmatig – meestal jaarlijks – in het kader van de Artikel 4 consultering. De IMF missie bespreekt dan de macro-economische en financiële situatie van het land met de lokale verantwoordelijke bestuurders en toezichhouders (ministeries, centrale banken). De daaruit voortvloeiende rapportage is in het algemeen zeer zorgvuldig en voorzichtig geformuleerd met inachtneming van de autonomie van het betrokken land. Aanbevelingen worden dan ook vaak enigszins omfloerst gedaan. Daarnaast publiceert het IMF zogenaamde Country Reports waarin specifieke problemen van een land worden geanalyseerd. In het vervolg zullen we van deze IMF-bronnen gebruik maken.

2.6 Valutarisico

Wanneer middelen uitgezet worden in euro's is er in principe geen direct valutarisico. Immers, het contract is opgesteld in euro's en uitzetting en terugbetaling van rente en hoofdsom zullen gebeuren in de Nederlandse (EMU) valuta. In de praktijk kan er wel degelijk valutarisico zijn, als de bank waarbij de middelen uitgezet zijn een significante gevoeligheid heeft voor bijvoorbeeld de euro-dollar wisselkoers. Het zou zo kunnen zijn dat een bank slechts middelen aantrekt in euro's, maar alles uitzet in dollars. Op het moment dat de dollar in belangrijke mate waarde verliest ten opzichte van de euro verslechtert de bankbalans en kunnen terugbetalingsproblemen ontstaan. Indirect zijn degenen die middelen aan de bank (in euro's) hebben verschaft, dan toch blootgesteld aan valutarisico. Vanzelfsprekend is dit niet alleen het geval voor buitenlandse banken, maar potentieel ook voor Nederlandse banken. Het is niet altijd eenvoudig om de valuta exposure van een bank te achterhalen en te beoordelen. In principe zal men er in normale omstandigheden vanuit gaan dat een bank probeert dergelijke open valutapositions te voorkomen en de exposure af te dekken in financiële markten. In het geval van Landsbanki ligt hier echter een directe relatie met het landenrisico voor IJsland. In hoofdstuk 4 komen we hier op terug.

2.7 Conclusies

Uit dit hoofdstuk blijkt naar onze mening overtuigend dat het simpelweg vertrouwen op ratings van individuele banken onvoldoende is om een goed beeld te krijgen van het feitelijk risico dat de provincie loopt op de door haar uitgezette middelen. Niet alleen lopen ratings bijna per definitie achter op de werkelijkheid. Maar ook de mate van risico die aan bijvoorbeeld een bank met rating A is verbonden, is afhankelijk van de omstandigheden. Dat maakt een rating deels een relatief criterium. Faillissement is waarschijnlijker in een turbulente en onzekere periode zoals de huidige dan in een periode van stabiele hoogconjunctuur.

Tenslotte kunnen landenrisico en valutarisico een – niet altijd goed zichtbare – rol spelen bij de risicograad van een bank. Een bank kan een A rating hebben die gebaseerd is op het vertrouwen dat de bank in geval van problemen geholpen zal worden door het land waar de bank gevestigd is. Gaat dan de kredietwaardigheid van het land achteruit, dan heeft dat in de praktijk ook zijn weerslag op de kredietwaardigheid van de bank, maar niet noodzakelijk ook direct op de bank-rating.

Om de feitelijke risicograad van een bank waar men een substantieel bedrag aan middelen heeft uitgezet of uit wil zetten te beoordelen, verdient het aanbeveling om een bredere analyse te maken. Hierbij ligt het voor de hand om gebruik te maken van marktsignalen – zoals risicopremies die de bank betaalt in de obligatiemarkt of die zichtbaar zijn op de CDS markt. Ook de persberichten en achtergrondrapportages van rating agencies – die normaliter ook op de bancaire website zullen worden vermeld – geven soms waardevolle informatie.

Ter nuancering moet duidelijk zijn dat de jaren 2007 en 2008 uitzonderlijk zijn in de zin dat sprake is van een extreme kwetsbaarheid van het financiële systeem en financiële instellingen. Anderzijds is dat juist in deze tijd in de media breed uitgemeten.

3. De kredietcrisis

Ter inleiding op de analyse van de ondergang van Landsbanki en Lehman Brothers, geven we hier een kort overzicht van het ontstaan en de ontwikkeling van de recente kredietcrisis. Het is een voorbeeld van een situatie waarin veel banken min of meer tegelijkertijd in liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen komen door het wereldwijde karakter van de onderliggende schok in het systeem.

Zonder uitputtend alle aspecten van die crisis te willen beschrijven, kan een korte schets de problematiek verduidelijken. Het startpunt van de crisis was grotendeels een Amerikaans fenomeen: het ontstaan van een grote portefeuille van dubieuze hypotheekleningen. Doordat banken wereldwijd een gediversifieerde portefeuille van activa wilden aanhouden (om hun individuele risico te verkleinen), hebben veel banken belegd in de van deze hypotheekleningen afgeleide beleggingsproducten en zijn deze banken in die zin meer op elkaar gaan lijken. Zodra de problemen aan het licht kwamen, werden daarom al deze banken – hoewel in verschillende mate – getroffen.

Het onderlinge gebrek aan vertrouwen en transparantie leidde vervolgens tot een onvermogen om te bepalen hoe riskant een individuele bank in werkelijkheid was en daarmee leidde dit wereldwijd tot een tot stilstand komen van de markten voor financiële middelen. Deze laatste globale schok trof ook de banken die in eerste instantie niet in riskante hypotheekproducten zaten. Andere relevante aspecten waar we hier niet op in gaan zijn het ontoereikende bancaire toezicht, achterlopende regulering, toenemende risicohouding van banken in het algemeen en een toename van de 'leverage' (de verhouding tussen vreemd en eigen vermogen) in het bijzonder, en de toenemende verstrengeling van bankwezen en financiële markten.

Los van de vraag welke mechanismen bij het ontstaan en uitgroeien van de kredietcrisis precies een rol hebben gespeeld, is het in het kader van dit onderzoek wel relevant om duidelijkheid te krijgen over de vraag wanneer er geleidelijk informatie beschikbaar kwam over de start van de crisis en de ernst ervan. In dit deel van het rapport beperken we ons hier tot een algemene schets.

De eerste signalen van problemen met subprime hypotheekleningen in de VS kwamen al in de laatste maanden van 2006 in de publiciteit en bleven in het voorjaar van 2007 met enige regelmaat aandacht vragen en krijgen in de media. In de zomer van 2007 breidden de problemen zich als een inktvlek uit. In juni 2007 kwamen twee hedge fondsen van Bear Sterns in de problemen, terwijl in augustus 2007 een aantal centrale banken forse liquiditeitsinjecties gaven om de interbancaire markt niet tot stilstand te laten komen. Op dat moment stak het onderlinge wantrouwen tussen banken al de kop op. Op de aandelenmarkten leden banken met belangrijke posities in CDO's – collateralized debt obligation d.w.z. vermarkte hypotheekderivaten – in die periode zware verliezen. Deze eerste fase van de kredietcrisis werd afgesloten met zodanig grote problemen bij de Britse bank Northern Rock in september 2007 dat de Bank of England met liquiditeitssteun te hulp moest komen en met aanzienlijke afschrijvingen op dubieuze activa door de grote Amerikaanse investeringsbanken. Zo schreef Lehman Brothers in die periode \$700 mln. af op de portefeuille CDO's. Langzamerhand kwam er meer kritiek op de door de rating

bureaus (zoals Moody's en Standard & Poor's) gehanteerde criteria bij het beoordelen van kredietderivaten.

In maart 2008 valt een van de grootste Amerikaanse investeringsbanken, Bear Sterns, om en wordt met verliesgaranties door de Amerikaanse overheid verkocht aan JP Morgan Chase. Voor het lot van de andere grote Amerikaanse investeringsbanken wordt gevreesd. Het weekblad "The Economist" komt op 17 mei 2008 met een special over de risico's in het internationale bankwezen, waarin uitgebreid ingegaan wordt op o.a. de hoge leverage ratio's (verhouding vreemd en eigen vermogen). Zowel de dalende aandelenkoersen van financiële instellingen als de stijgende verzekeringspremies in de credit default swap markt voor deze instellingen weerspiegelen de stijgende zorgen over liquiditeit en solvabiliteit van banken in het algemeen en investeringsbanken in het bijzonder. De interbancaire markt waarin banken aan elkaar korte gelden lenen komt vrijwel geheel tot stilstand. Half juli 2008 gaan de twee grote Amerikaanse semi-overheids banken Fannie Mae en Freddie Mac onderuit en is een grootschalig reddingsplan nodig. Het is ondertussen duidelijk dat sprake is van een razendsnel om zich heen grijpende financiële crisis.

Bij de provincie Noord-Holland die structureel €600 mln uit had staan op internationale kapitaalmarkten had den ons inziens begin 2008 maar uiterlijk tegen de zomer van 2008 alarmbellen moeten gaan rinkelen, los van uitzettingen bij specifieke banken. Die alarmbellen hadden de aanzet kunnen en moeten geven tot een discussie over risico-rendement afwegingen, uitzettingentermijn en de keuze van meer of minder veilige banken.

4. Casus Landsbanki

In dit hoofdstuk geven we een overzicht en analyse van de beschikbare nieuwsberichten, credit ratings, credit spreads en aandelenkoersen betreffende Landsbanki en de IJslandse economie. Belangrijke vraag is in welk stadium op basis van welke bronnen duidelijk had kunnen zijn dat er problemen waren bij Landsbanki die de kans op faillissement verhoogden.

4.1 De IJslandse economie volgens het IMF en de rating agencies

Het Internationaal Monetair Fonds fungeert als toezichthouder op de macro-economische en financiële stabiliteit van landen en publiceert daarover regelmatig rapporten en persberichten. In het navolgende baseren we ons op de slotverklaringen van de artikel IV consultaties van 2007 en 2008 en een aantal landenrapporten over IJsland.

In de slotverklaring van de artikel IV consultatie van 11 juni 2007 wordt een positief beeld geschetst van de kansen voor IJsland, maar wordt ook opgemerkt: *“the growing openness of international markets unleashes forces that can also undermine macroeconomic stability”* en: *“Looking ahead, credit risk should be a key focus for banks and supervisors”*. Ook wordt gezegd: *“Stress tests conducted by the financial supervisor (FME) suggest that banks have adequate capital to withstand a combination of extreme credit and market shocks. However, these scenarios may underestimate the 2nd- round effects of such shocks”*. Kortom, enige ambiguïteit is dergelijke teksten niet vreemd. Wie echter de slotverklaring na de artikel IV consultatie van 4 juli 2008 naast die van 2007 legt en goed leest, merkt wel een verandering van toon op. De balans schuift op richting mogelijk negatieve ontwikkelingen en risico's. Zo wordt in 2008 gesteld dat *“the economy is at a difficult and uncertain turning-point. The long home-grown, foreign-funded boom is coming to an end. Its legacies are overstretched private sector balance sheets, large macroeconomic imbalances, and high dependence on foreign financing. [...] Iceland's banks and currency have come under significant pressure.”* Iets verder in het rapport staat te lezen: *“Uncertainties surrounding the outlook are unusually large, with significant downside risks dominated by external considerations. External liquidity risks remain a key concern, given the high foreign debt of the private sector, chiefly related to the banking system”*. In het deel over de financiële sector wordt gewezen op belangrijke liquiditeits- en fundingrisico's en krediet- en marktrisico's. Er blijkt in de vroege zomer van 2008 een duidelijk besef van de fragiliteit van de IJslandse economie en de daarmee onlosmakelijk verweven grote banken.

Naast de artikel IV slotverklaringen, verschijnen in augustus 2007 ook twee IMF landenrapporten over IJsland (IMF Country Report no 07/295 en 07/296). Een volgend rapport verschijnt in december 2008 (no 08/368).⁴ Het beeld dat uit de verschillende rapporten naar voren komt is ontluisterend. In de periode 2004-2007 groeit de IJslandse economie explosief en neemt tegelijkertijd de inflatie sterk toe door druk op arbeidsmarkt en goederenmarkt. De geldmarktrente stijgt in 2007 naar 13 procent (en neemt in 2008 nog verder toe). De groei wordt vooral gefinancierd door te lenen in het buitenland (tegen een relatief lage rente). De weerslag hiervan is een lopende rekening tekort dat gedurende de jaren 2004-2008 schommelt rond de 20 procent per jaar. De buitenlandse schuld van IJsland loopt intussen op van 130

⁴ Hoewel dit laatste rapport dateert van na het faillissement van Landsbanki, bevat het informatie over de periode daarvoor – zoals bijvoorbeeld het verloop van de rente – die al bekend was in de markt. Vandaar dat het hier als informatiebron opgevoerd wordt.

procent van het BBP in 2004 tot 262 procent in 2007 (en naar schatting 400 procent in 2008). Die schuld wordt vrijwel volledig opgebouwd in de private sector want de overheidsfinanciën zijn op orde en de overheidsschuld beperkt.

Hier komt de bancaire sector in beeld. IJsland heeft drie grote internationaal opererende banken – Kaupthing, Glitnir en Landsbanki – die samen zo'n 90 procent van de financiële sector vormen. Het IJslandse financiële systeem vormt in feite een waterhoofd op de economie met een omvang (in activa) eind 2007 van ongeveer negen keer het BBP. Het lot van de IJslandse economie en deze drie banken valt dan ook grotendeels samen.

De banken lenen in buitenlandse valuta, maar zetten die ook weer in vreemde valuta uit bij bedrijven en gezinnen (tegen een relatief lage rente ten opzichte van de rente op de IJslandse kroon). Een deel van deze middelen wordt ook weer buiten IJsland geïnvesteerd. Het is dus onduidelijk waar het valutarisico precies zit. Hoe dan ook, direct of indirect zitten IJsland en de IJslandse banken met grote niet afgedekte schulden in buitenlandse valuta. Daarmee is IJsland een "highly leveraged" fonds geworden met een fors landen- en valutarisico.

Dit blijkt ook uit de mededelingen en acties van een aantal rating agencies in 2008 (zie voor een overzicht bijlage 4). De lijst in bijlage 4 geeft een selectie weer van persberichten van de IJslandse centrale bank m.b.t. nieuws van de rating agencies. In de persberichten van de IJslandse centrale bank en de daaronder liggende persberichten van Moody's, Fitch, Standard & Poor's en Rating & Investment Information (R&I) komt een eenduidig beeld naar voren. Vanaf januari stijgt de twijfel of IJsland in geval van liquiditeitsproblemen bij de grote banken in staat is om afdoende reddingsacties in gang te zetten. Terwijl aan de liquiditeit en solvabiliteit van IJsland als zodanig niet wordt getwijfeld, worden de drie grote internationale banken een steeds zwaardere molensteen om de nek van de IJslandse economie. In maart-april 2008 resulteert dit in een negatieve outlook. Moody's motiveert dit door in een verklaring te zeggen "*an important feature of a Aaa-rated sovereign is a banking system with high average Financial strength ratings, and [the Moody's analyst: noot auteurs] pointed out that no other Aaa country has a banking system rated below C. Since the banking system is a contingent liability of any government, she said that the lower intrinsic strength of the Icelandic banks differentiates Iceland from other Aaa countries.*" In mei volgt dan een daadwerkelijke afwaardering van IJsland's credit rating. Ook in de gewone media komt de precaire toestand van IJsland nu regelmatig aan de orde. Zowel in The Economist van 26 april 2008 als die van 5 juli 2008 wordt de excessieve buitenlandse schuld van IJsland besproken. De signalen staan dan duidelijk op rood.

Op 30 september – na de nationalisatie van Glitnir – komen zowel Fitch, Standard & Poor's en R&I tot de conclusie dat IJsland na de daling in mei opnieuw afgewaardeerd moet worden.

4.2 Landsbanki in het nieuws

Het nieuwsoverzicht is gebaseerd op nieuwsberichten over Landsbanki in Nederlandse kranten. Hierbij zal vooral gekeken worden naar berichten in het Financieele Dagblad en het NRC Handelsblad. Wanneer andere kranten iets toevoegen aan dit nieuws, wordt hier ook melding van gemaakt. Omdat er in Nederland relatief weinig is geschreven over deze bank, wordt het overzicht aangevuld met artikelen uit de Financial Times en het weekblad The Economist. In bijlage 5 staat een uitgebreide versie van het nieuwsoverzicht weergegeven.

Eind 2007 lijken de banken wat hersteld van de zwakke periode in 2006, maar desondanks staat de credit spread nog steeds op een hoog niveau. In januari 2008 plaatst Moody's Landsbanki op een lijst voor mogelijke afwaarderingen. De Financial Times besteedt begin februari wederom aandacht aan de slechte staat waarin het IJslandse bankwezen zich zou verkeren. In maart worden er openlijk vraagtekens gezet bij de capaciteit van de IJslandse staat om een bankencrisis te voorkomen. Het vertrouwen in de banken blijft laag en de credit spread loopt intussen almaar verder op. Eind maart kunnen de IJslandse banken nauwelijks meer geld lenen op de markt. Hoewel de in mei gepubliceerde eerste kwartaalcijfers van Landsbanki goed zijn, is de afhankelijkheid van internationale investeerders en internet spaarders de kredietbeoordelaars nog steeds een doorn in het oog. Slechte economische omstandigheden zorgen in juni voor beweeglijke spreads. Ondanks dat de tweede kwartaalcijfers er nog steeds goed uitzien is het aantal slechte leningen fors toegenomen. De spread is opgelopen tot meer dan 1000 basispunten. Eind september wordt Glitnir – de derde bank van IJsland – genationaliseerd wat het vertrouwen in de IJslandse bankensector verder ondermijnt.

Concluderend kunnen we stellen dat al vanaf eind 2007 in diverse kranten signalen verschijnen dat de IJslandse bankensector er slecht voor staat. Ondanks het feit dat de gepubliceerde kwartaalcijfers redelijk op peil bleven, regeerde op de markt toch de angst. In 2008 wordt meerdere malen verwezen naar de almaar oplopende credit spread. De nationalisatie van de derde bank van IJsland eind september was een laatste grote signaal dat de IJslandse banken wel eens grote moeite zouden kunnen hebben met het doorkomen van de financiële crisis.

4.3 Credit rating Landsbanki

Landsbanki wordt gevolgd door twee verschillende rating agencies: Moody's en Fitch Ratings. De rating methodologie en de betekenis van ratings is in hoofdstuk 2 uitgebreid behandeld. In het vervolg worden de afgegeven ratings en de veranderingen hierin besproken voor beide agencies.

Moody's⁵

Moody's geeft een groot aantal ratings af voor banken, waarvan de drie belangrijkste ratings in deze paragraaf staan afgebeeld. Opvallend in het verloop van de lange termijn credit rating is de Aaa rating die Landsbanki op 24 februari 2007 kreeg toebedeeld. Dit was het gevolg van een nieuwe berekeningsmethode bij Moody's, welke ze hebben aangepast nadat de beoordelaar een golf van kritiek over zich had gekregen. Als gevolg daarvan werd Landsbanki op 11 april 2007 gedowngrade naar Aa3. Aan het begin van 2008 heeft Landsbanki de volgende ratings: Aa3 (lange termijn), P-1 (korte termijn) en C (BFRS).

Vanwege de slechte winstverwachtingen, plaatst Moody's Landsbanki eind januari 2008 op een Review for Downgrade. Dit betekent dat de bank grondig zal worden onderzocht waarna er op korte termijn zal worden geconcludeerd of de rating zal moeten worden verlaagd. Er zijn zorgen over het business model waarbij de meerderheid van de inkomsten uit investment- en corporate banking komt. Ook is de afhankelijkheid van internet spaarrekeningen toegenomen. Deze financieringsbron verzorgt nu al 20% van de financiering. Er worden vraagtekens gezet bij

⁵ De ratinghistorie in 2007 is afkomstig van de website van Landsbanki. De ratingontwikkeling in 2008 en de toelichtende tekst is gebaseerd op persberichten van Moody's.

de stabiliteit van deze rekeningen. De review wordt een maand later gevolgd door een downgrade van Aa3 naar A2 (lange termijn) en van C naar C- voor de BFSR. Op 20 mei worden deze rating niveaus bevestigd. Wel wordt een ander IJslandse financiële instelling afgewaardeerd (het Housing Financing Fund). Na de nationalisering van een andere IJslandse bank (Glitnir) eind september, geeft Moody's aan dat alle ratings van Landsbanki onderzocht zullen worden; ze krijgen opnieuw een Review for Downgrade. Na de nationalisatie storten alle ratings ineen. Zie de volgende diagrammen voor een grafische weergave van het verloop van de lange termijn en "Financial Strength" credit ratings. Op de dagen aangegeven met een driehoek krijgt Landsbanki door het ratinginstituut een Review for Downgrade (Moody's), of het equivalente RatingWatch Negative (Fitch Ratings). Dit betekent dat de rating grondig wordt herzien wat reeds op korte termijn zou kunnen uitmonden in een neerwaartse bijstelling van de credit rating. Een corresponderende grafiek met de korte termijn rating – die in 2008 niet veranderd is – is te vinden in bijlage 6.

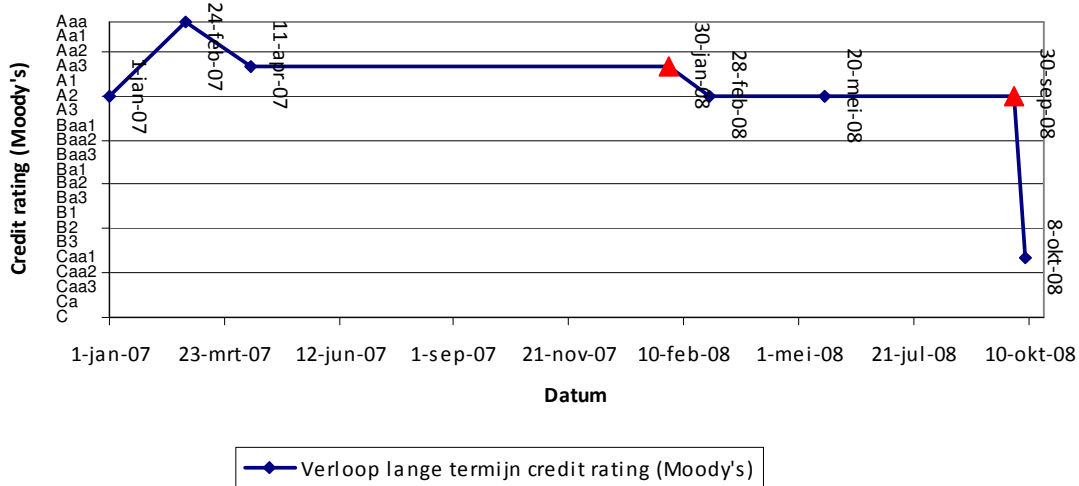


Diagram 3 Landsbanki lange termijn credit rating (Moody's) (Bronnen: Website Landsbanki; Moody's)

De BFSR illustreert of een bank ook zonder overheidssteun in staat is om aan de schulden te voldoen. Deze rating laat een interessant beeld zien: de BFSR bevindt zich in 2007 en 2008 op of zelfs C- niveau. Kortom, zonder externe hulp van de IJslandse overheid wordt Landsbanki slechts als matig beoordeeld door de rating agencies.

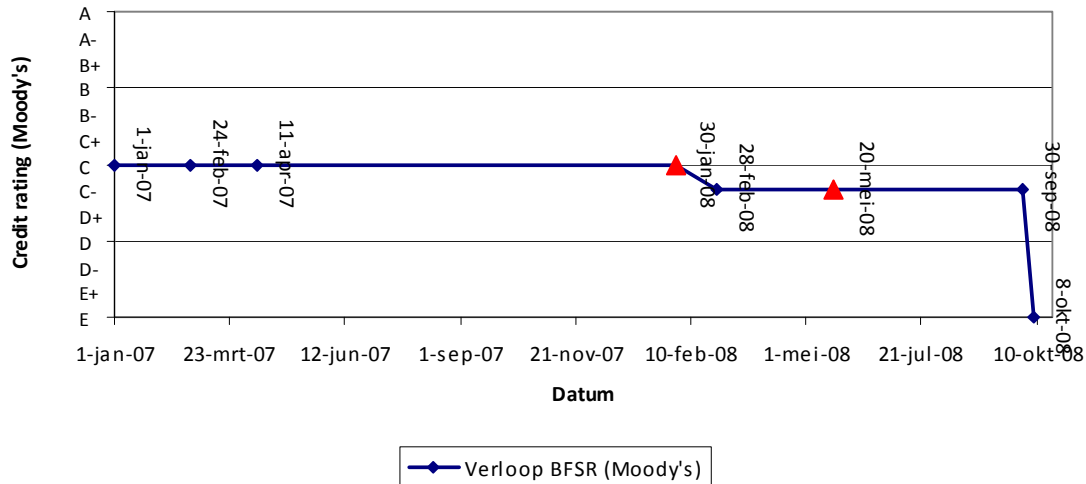


Diagram 5 Landsbanki Bank's Financial Strength Rating (Moody's) (Bronnen: Website Landsbanki; Moody's)

Fitch Ratings⁶

Ook Fitch beoordeelt de kredietwaardigheid van Landsbanki. Vanaf begin 2007 vinden geen feitelijke downgrades plaats bij Fitch. Net als bij Moody's is het verschil tussen de lange en korte termijn ratings (A en F1 respectievelijk) en de Individual Rating (B/C) – het equivalent van de BFSR – hoog. Op 30 september gaan echter alle ratings omlaag, tegelijkertijd met de downgrading van IJsland. De lange termijn rating gaat van A naar BBB, de korte van F1 naar F3 en de Individual Rating van B/C naar C. Voor details van Fitch verwijzen we naar bijlage 6.

Samengevat: De lange termijn credit ratings van Landsbanki bevonden zich tot eind september minimaal op het beoogde A-niveau. De korte termijn ratings zijn tot aan 30 september zeer hoog. Een teken aan de wand voor naderend onheil was echter de BFSR/Individual rating. Deze was adequaat, maar hield niet over (B/C). Dit geeft aan dat de bank niet overtuigend in staat werd geacht om zonder overheidssteun aan de verplichtingen te voldoen. De support rating werd door Fitch als hoog ingeschat, wat erop duidt dat de staat zeer waarschijnlijk wel bij zou kunnen springen. Op basis van het krantenoverzicht, de IMF informatie en de downgrading van de IJslandse staat kan echter worden geconcludeerd dat er serieuze twijfel bestond over de capaciteit van de overheid om bij te springen. De lage BFSR/Individual rating had dus opgevat kunnen worden als een signaal van extra risico op uitzettingen bij Landsbanki. De downgrading op 30 september is een onmiskenbaar signaal van grote problemen.

4.4 CDS spread Landsbanki

Landsbanki heeft verschillende credit default swaps (CDS) series die verhandeld worden. In deze paragraaf refereren we aan de 5-jaars serie. Ook in de financiële pers wordt er doorgaans verwezen naar 5-jaars series. In de volgende sectie wordt ingegaan op de ontwikkeling van de CDS spread.

⁶ De ratinghistorie in 2007 is afkomstig van de website van Landsbanki. De ratingontwikkeling in 2008 en de toelichtende tekst is gebaseerd op persberichten van Fitch Ratings.

We vergelijken het koersverloop van de CDS van Landsbanki met de iTraxx Senior Financials Index. Deze index is gebaseerd op de CDS spread van 25 financiële Europese bedrijven. In het volgende diagram is het spreadverloop van zowel Landsbanki als de index weergegeven.

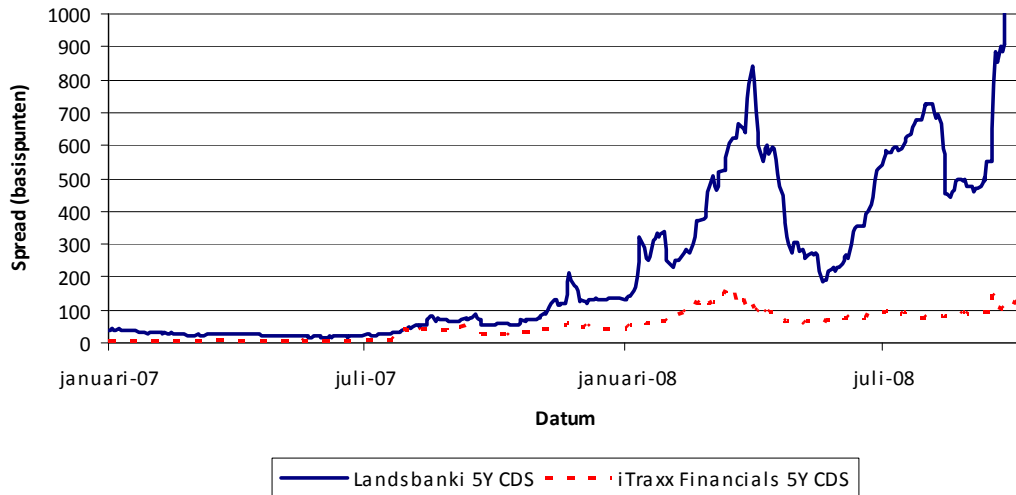


Diagram 6 CDS spreads: Landsbanki vs. iTraxx Financials (bron: Datastream)

Wat opvalt in de diagram is dat de spread van Landsbanki vanaf januari 2007 te allen tijde groter is geweest dan de spread van de index. In januari 2007 was het verschil 33 basispunten: 40.5 (Landsbanki) tegenover 7.4 (iTraxx Financials), wat erop duidde dat Landsbanki een risicovollere bank was dan gemiddeld de 25 financiële instellingen opgenomen in de iTraxx Financials index. Dit spreadverschil nam gedurende 2007 af tot ongeveer 12 basispunten. Vanaf eind 2007 nam de spread van Landsbanki snel toe en na oktober is de spread nooit meer onder de 100 basispunten gekomen. Vanaf eind 2007 tot oktober 2008 is een sterke opwaartse trend zichtbaar, met daar omheen grote volatiliteit. Voor een overzicht van oorzaken van de veranderingen van de spread verwijzen we naar het nieuwsoverzicht in bijlage 5.

De spread is in de periode 2007-2008 altijd hoger geweest dan de benchmark. In 2008 is de spread tot ongekende hoogten gestegen. Eén blik op diagram 6 maakt duidelijk dat de markt Landsbanki als een (extreem) groot risico zag vanaf maart 2008.

4.5 Aandelenkoersen Landsbanki

Een ander type marktinformatie vormt de aandelenkoers. Ook de aandelenkoers zal reageren op berichten omtrent kredietwaardigheid. In geval van een faillissement is er doorgaans weinig tot geen geld beschikbaar om aandeelhouders te compenseren. Lagere verwachte inkomsten en winsten en hogere geëiste risicopremies leiden beide tot dalende aandelenkoersen.

De koers van het aandeel Landsbanki staat hieronder weergegeven.

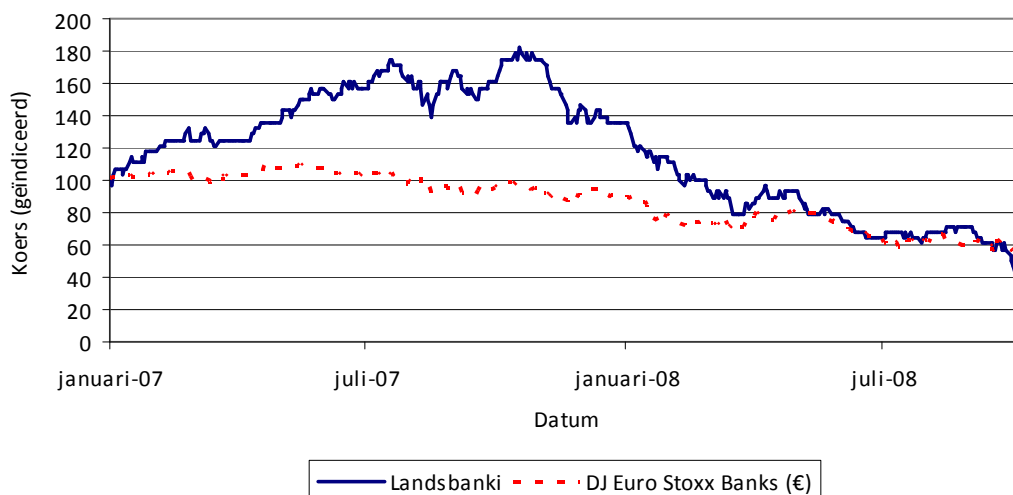


Diagram 7 Aandelenkoers Landsbanki vs. DJ Euro Stoxx Banks index (bron: Datastream)

De koers is uitgezet tegenover de DJ Euro Stoxx Banks index, beide series zijn geïndexeerd op 100 in januari 2007. Deze index is gebaseerd op de koersontwikkeling van grote Europese banken. Waar de koersontwikkeling van deze index in 2007 zeer vlak was, boekte Landsbanki een koersrendement van 80% in de eerste tien maanden van het jaar. Vanaf dat moment is de markt nerveuzer geworden, een trend die ook bij de CDS spreads waar is te nemen. De hoogste koers in de onderzoeksperiode is behaald op 17 oktober 2007. Binnen vier-en-een-halve maand (begin maart 2008) is de koers vervolgens gehalveerd. De sterk dalende koers is een indicator voor het toegenomen risico dat gepaard gaat met Landsbanki.

4.6 Conclusies

Een bank is nooit met 100 procent zekerheid failliet voordat het faillissement uitgesproken wordt. In die zin was ook op 30 september 2008 nog niet met zekerheid te zeggen of Landsbanki failliet zou gaan. Niettemin is uit alle informatie duidelijk dat Landsbanki in de loop van 2008 (volgens de markt) in steeds grotere problemen kwam. Hoewel – tot 30 september – de grote rating agencies aan de A-rating vasthielden, waren de scheuren in het gebouw wel zichtbaar. Uit provinciale emailcorrespondentie van januari tot april 2008 blijkt dat ook de provincie zich van die scheuren bewust was. Het is onduidelijk wat daarna gedaan is met die feiten.

In februari vonden de eerste afwaarderingen door Moody's plaats. De onderliggende fundamentele ratings (BFSR/Moody's of IR/Fitch) waren matig. In de pers kwam de kwetsbaarheid van Landsbanki en van de andere IJslandse banken regelmatig aan de orde. Ook de problemen rond de IJslandse economie – van belang vanwege valutarisico en de te verlenen steun van de autoriteiten in geval van problemen van Landsbanki – namen toe. In mei verloor IJsland de AAA rating. Op de CDS markt moesten huizenhoge verzekeringspremies worden betaald voor Landsbanki. Rond mei 2008 zou voor de provincie duidelijk moeten zijn geweest dat de uitzettingen bij Landsbanki een sterk verhoogd risico hadden.

Wie nog enig vertrouwen had in Landsbanki en IJsland, had in ieder geval op 30 september gewaarschuwd moeten worden, toen Glitnir genationaliseerd werd, IJsland verder omlaag ging

in de ratings en ook Landsbanki afgewaardeerd werd tot BBB door Fitch en op de waarschuwingslijst gezet werd door Moody's. Meestal kunnen deposito's ook voor het eind van de looptijd teruggehaald worden, zij het met een boeteclausule. Dat had na 30 september nog geprobeerd kunnen worden.

De onderliggende veronderstelling daarbij is dat banken waar een substantiële hoeveelheid middelen is ondergebracht juist in tijden van financieel-economische onrust op min of meer continue basis gevolgd worden. Zowel professionele informatiekkanalen als Reuters en Bloomberg, ontwikkelingen op financiële markten (CDS-noteringen) als de websites van ratingbureaus en de betrokken banken kunnen daarbij relevante bronnen zijn.

5. Casus Lehman Brothers Bankhaus AG

In deze sectie worden de signalen met betrekking tot de kredietwaardigheid van Lehman Brothers Bankhaus AG besproken. Over deze Duitse bank is in de publieke kanalen aanzienlijk minder informatie te vinden dan over Landsbanki. Om die reden worden de credit rating, credit spread en de aandelenkoers slechts beknopt behandeld. Veel informatie gaat bovendien over het Amerikaanse moederbedrijf, Lehman Brothers Holdings Inc. De gebruikte credit spread en de aandelenkoers betreft ook Lehman Brothers Holdings Inc. en dus niet specifiek de Duitse dochter Lehman Brothers Bankhaus AG.

Bankhaus is een volle dochter van de Holding. Uit het jaarverslag 2007 van de Holding blijkt dat Bankhaus volledig geconsolideerd wordt in de balans en jaarrekening van het moederbedrijf. Daarom lijkt het ons niet onredelijk om te veronderstellen dat men op zijn minst enig verband had kunnen verwachten tussen het lot van de holding als geheel en de Duitse dochter Bankhaus. In die zin is ook informatie over de holding relevant.

Bankhaus is één van de drie kleinere onderdelen van de Holding die als algemene bank werken. Het leeuwendeel van de operaties van Lehman holding is de investeringsbank. Deze komt al vanaf eind 2007 regelmatig negatief in het nieuws door de zware betrokkenheid van de bank in risicovolle derivaatproducten zoals CDO's met subprime hypotheekleningen. Feitelijke afschrijvingen op dubieuze activa en geruchten over nieuwe afschrijvingen en lagere winstverwachtingen laten de zorgen over het lot van de investeringsbank en dus de holding toenemen. De val van Bear Sterns in maart 2008 zorgt voor een nieuwe golf van onrust. Vanaf begin 2008 daalt de aandelenkoers dan ook systematisch onder de koers van de markt als geheel.

Met betrekking tot Bankhaus blijkt dat de depositogarantieregeling in Duitsland ook de tegoeden van de provincie dekt. De regeling in Duitsland is particulier van karakter en wijkt nogal af van die in bijvoorbeeld Nederland. Zo worden niet – als in Nederland – alleen de tegoeden van particulieren en kleine ondernemingen gedekt, maar die van alle niet-banken. Bovendien is de dekking vrijwel onbeperkt en – per rekeninghouder – gemaximeerd op 30 procent van het eigen vermogen van de failliete bank. Of de provincie van deze garantie van tevoren op de hoogte was, is ons niet bekend.

5.1 Credit rating (Lehman Brothers Bankhaus AG)

Op 2 juni 2008 verschijnt een bericht van Standard & Poor's (S&P) dat de lange termijn credit rating van Lehman Brothers Bankhaus AG onveranderd blijft op A+. De *negative outlook* van de Lehman Brothers Holding Inc. blijft gehandhaafd, waarmee wordt aangegeven dat de rating op de middellange termijn (6 maanden tot 2 jaar) wel eens naar beneden zou kunnen worden bijgesteld.

Op 6 september is de rating ongewijzigd, maar wordt wel duidelijk dat ook Lehman Brothers Bankhaus AG een *negative outlook* heeft. Op 13 september is de *negative outlook* vervangen door een CreditWatch Negative, wat betekent dat S&P grondig onderzoek uitvoert naar de

rating waarbij wordt onderzocht of de rating op korte termijn naar beneden moet worden bijgesteld.

Na de aankondiging van het faillissement van Lehman Brothers, worden op 15 september zowel de korte- als de lange termijn rating van Lehman Brothers Bankhaus AG verlaagd naar D.

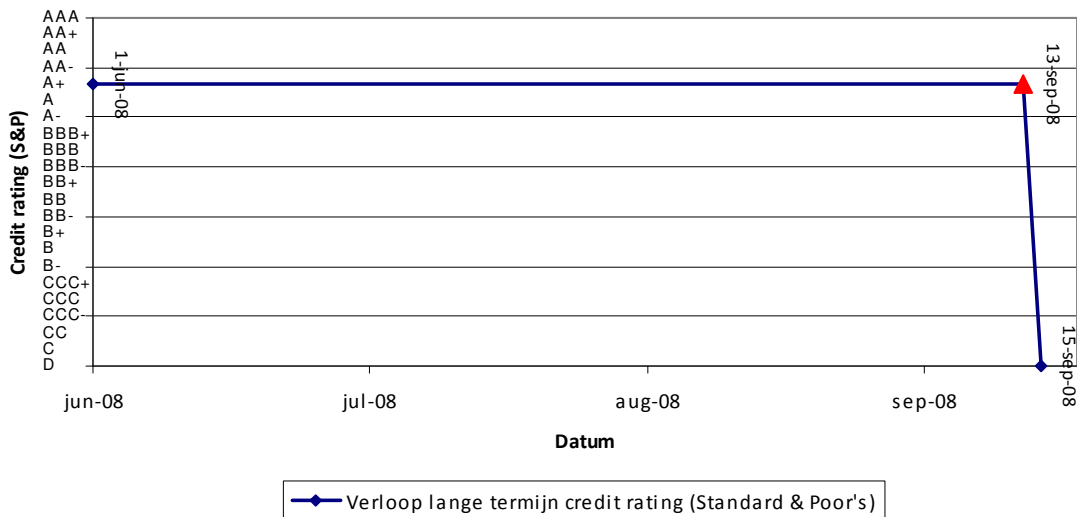


Diagram 8 Verloop lange termijn credit rating Lehman Brothers Bankhaus AG (bron: S&P)

Op basis van het voorgaande mag worden geconcludeerd dat er tot aan het faillissement een A+ rating gold voor Lehman Brothers Bankhaus AG. Echter het bedrijf werd twee dagen voor het faillissement van de holding wel op een CreditWatch Negative gezet, een indicatie dat de rating in de nabije toekomst waarschijnlijk neerwaarts zou worden aangepast.

5.2 Credit spread (Lehman Brothers Holdings Inc.)

De credit spread wordt vergeleken met de iTraxx Financials index, waarmee een beeld wordt gekregen van het relatieve risiconiveau ten opzichte van de financiële sector.

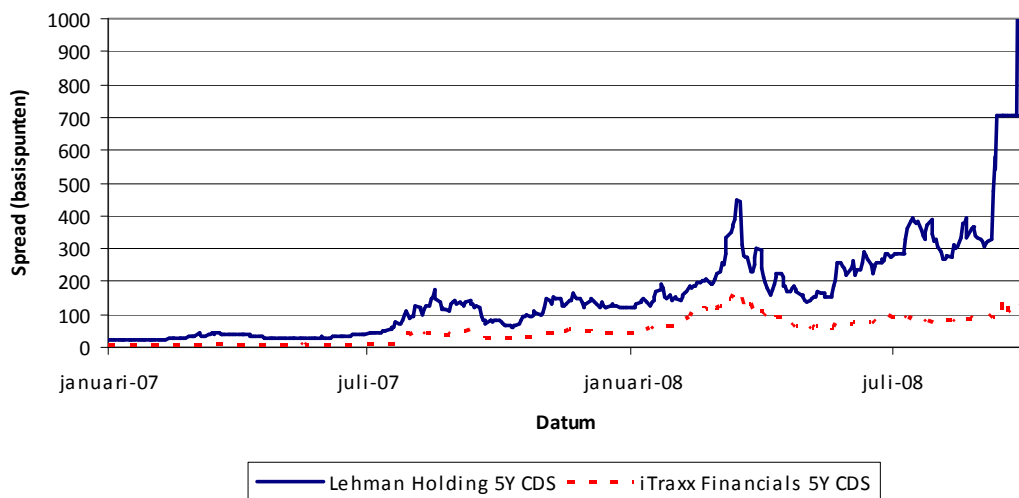


Diagram 9 De CDS koers van Lehman Brothers Holdings Inc (bron: Datastream)

Na oktober 2007 is de CDS spread niet meer onder de 100 basispunten gekomen. De spread is gedurende de gehele onderzoeksperiode niet lager geweest dan de index, wat duidt op een hoger risico. De spread vertoonde vanaf begin 2008 een geleidelijk stijgende trend, met tijdelijk uitschieters omhoog in maart-april. De gemiddelde spread tussen maart en september ligt rond de 300 basispunten, wat ongeveer drie keer de index spread is, een duidelijk teken van het verhoogde risico van Lehman Brothers Holdings.

5.3 Aandelenkoers (Lehman Brothers Holdings Inc.)

Vanaf januari 2008 laat de aandelenkoers een sterk verval zien, ook in vergelijking met de financiële sector als geheel. De laatste benaderen we hier met de DJ Stoxx 600 Banks. Op 30 juni 2008 is het bedrijf 72% minder waard dan op 1 januari 2008. Deze daling illustreert de onzekerheid die heerste over Lehman Brothers.

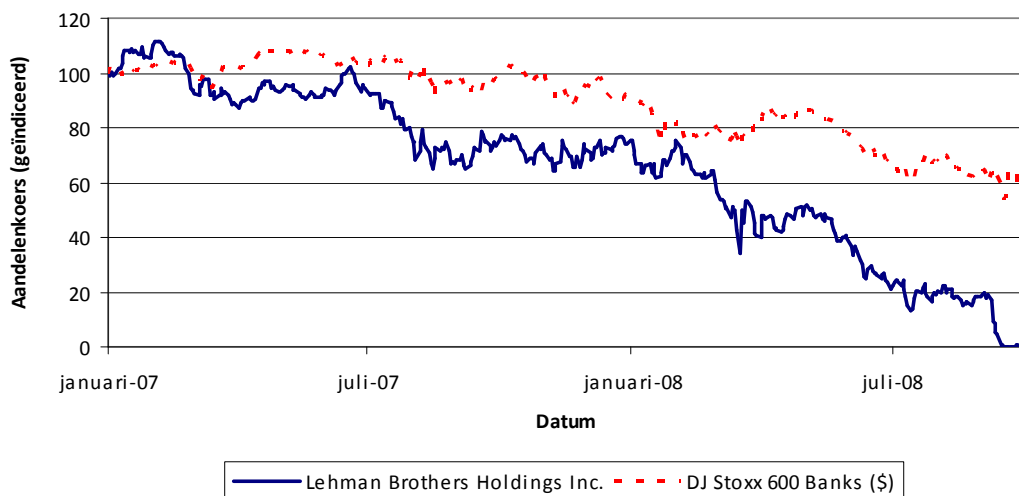


Diagram 4 De aandelenkoers van Lehman Brothers Holdings Inc (bron: Datastream)

5.4 Conclusies

Het beeld met betrekking tot Lehman Brothers Bankhaus is minder helder dan bij Landsbanki. Bankhaus is aanzienlijk minder in de pers geweest dan de IJslandse bank en heeft over heel 2008 tot aan 15 september een A+ rating van Standard & Poor's. Wel is er op 6 september sprake van een negatieve outlook.

Anderzijds is er wel veel negatieve informatie beschikbaar over het Amerikaanse moederbedrijf. Al vanaf de herfst van 2007 is duidelijk dat de investeringsbank Lehman net als de andere grote Amerikaanse investeringsbanken zwaar getroffen is door de kredietcrisis en de beleggingen in dubieuze hypotheekproducten. De aandelenkoers van de holding daalt in 2008 sterk ten opzichte van de financiële sector als geheel, terwijl de geëiste CDS premie sterk stijgt.

In samenhang verschaft deze informatie voldoende reden om de vraag op te werpen in hoeverre het lot van de Amerikaanse holding en het Duitse Bankhaus met elkaar verbonden zijn. Nader onderzoek was hier op zijn plaats geweest om een onderbouwde beslissing te kunnen nemen.

6. Conclusies

Liquiditeitsmanagement is een belangrijk onderdeel van het financieel management van elke organisatie. De eisen die aan financieel management in het algemeen en liquiditeitsmanagement in het bijzonder worden gesteld, verschillen per organisatie. Naarmate de organisatie groter en complexer wordt, neemt vanzelfsprekend ook de vereiste kwaliteit van het financieel management, inclusief ondermeer een systeem van liquiditeitsprognoses, kundig beleggingsbeleid en adequaat risicomanagement, toe.

Voor zover wij dat kunnen beoordelen op grond van schriftelijke informatie, was dit bij de provincie Noord-Holland minder goed geregeld dan wenselijk zou zijn. Liquiditeitsprognoses en heldere beleidsafspraken met betrekking tot gewenste en acceptabele risico-rendement verhoudingen etc. lijken te ontbreken of slechts impliciet gedefinieerd te zijn. Op basis van de uitvoeringspraktijk zou men kunnen concluderen dat er gekozen wordt voor zo hoog mogelijk renderende uitzettingen binnen de grenzen – in termen van ratings – die de regels toestaan. Het is onduidelijk in hoeverre bij de provincie bekende signalen over veranderende marktomstandigheden en toenemende onzekerheid geleid hebben tot een fundamentele discussie over het uitzettingenbeleid en/of aanpassingen daarin. Van een uitgebreide risicoanalyse en risicomanagement lijkt geen sprake te zijn geweest.

Dit hoeft niet per definitie tot problemen cq verliezen te leiden. De jaren 2007 en 2008 zijn echter uitzonderlijk in de zin dat sprake is van een extreme kwetsbaarheid van het financiële systeem en financiële instellingen. In zo'n situatie komen de zwaktes van het systeem sneller aan het licht dan in een periode van rust en stabiliteit. De combinatie van de wereldwijde financiële crisis en de boven beschreven praktijk van uitzettingen lijkt de oorzaak van de verliezen die de provincie geleden heeft bij Landsbanki en Lehman.

Vanaf 2007 neemt het faillissementsrisico bij veel banken toe. Uit onze analyse blijkt overtuigend dat het simpelweg vertrouwen op ratings van individuele banken – juist bij snel verslechterende marktomstandigheden – onvoldoende is om een goed beeld te krijgen van het feitelijk risico dat de provincie loopt op de door haar uitgezette middelen.

Om de feitelijke risicograad van een bank waar men een substantieel bedrag aan middelen heeft uitgezet of uit wil zetten te beoordelen, verdient het aanbeveling om een bredere analyse te doen. Hierbij ligt het voor de hand om gebruik te maken van marktsignalen – zoals risicopremies die de bank betaalt in de obligatiemarkt of in de CDS markt. Ook de persberichten en achtergrondrapportages van rating agencies – die normaliter ook op de bancaire website zullen worden vermeld – geven soms waardevolle informatie. Overigens sluit ook een goed risicomanagementsysteem niet uit dat men op enig moment verliezen leidt omdat er middelen uitstaan bij een bank die failliet gaat.

Waar het met name om gaat is dat men zich bewust is van de hoeveelheid risico's die men loopt bij een gegeven rendement en dat men dat afzet tegen de minimaal acceptabele verhouding. Indien de inschatting van het feitelijke risico te hoog wordt, zou dat tot actie moeten leiden en tot een zogenaamde "flight to quality".

De grote toename in onzekerheid met betrekking tot Landsbanki en de IJslandse economie werd in 2008 steeds duidelijker zichtbaar. Signalen van rating agencies maar ook berichten in de media zijn helder genoeg. Dat is niet hetzelfde als concluderen dat men zeker had kunnen weten dat Landsbanki failliet zou gaan en nog minder dat men had kunnen weten wanneer dat dan precies zou gaan gebeuren. Het betekent wel dat men zich bewust had moeten zijn van het grote faillissementsrisico en zich had moeten afvragen of de rentevergoeding daar voldoende tegen op woog. Een soortgelijke conclusie geldt voor Lehman Brothers Bankhaus, al ligt dit diffuser door de complexiteit van de band tussen de Duitse dochtermaatschappij en de Amerikaanse moederholding.

Lijst van geraadpleegde bronnen

- Altman, EI, N Hukkawala and V Kishore (2000) *Default & Returns on High Yield Bonds: Analysis through 1999 and Default Outlook for 2000-2002*
- Beck, T (2001) *Deposit Insurance as Private Club: Is Germany a Model?* The World Bank: Policy Research Working Paper 2559
- Beck, T (2003) *The Incentive-Compatible Design of Deposit Insurance and Bank Failure Resolution: Concepts and Country Studies*. The World Bank: Policy Research Working Paper 3043
- Cantor, R en F Packer (1996) *Determinants and Impact of Sovereign Credit Ratings*. Federal Reserve Bank of New York: Economic Policy Review
- Cantor R en C Mann (2003) Measuring the performance of corporate bond ratings. Special comment, Moody's investor's services
- Efferink, L van, C Kool, T van Veen (2003) *Country Risk Analysis*. Amsterdam: NIVE-SVV
- Ent, JP van der, DJC Smant (1994) *Credit rating en kapitaalmarkt: Feiten, verklaringen en ontwikkeling van rating in Europa*. Groningen: Wolters-Noordhoff
- GL Group, *The great CDO unwind: analysis of: CDO cuts show \$1 trillion corporate-debt bets toxic*. GL Group: 31 oktober 2008
- Hull J, M Predescu, A White (2004) *The relationship between credit default swaps spreads, bond yields, and credit rating announcements*. Journal of Finance and Banking 28 (2789-2811)
- International Monetary Fund (2007) *Iceland: 2007 Article IV Consultation*. IMF: Country Report No. 07/295
- International Monetary Fund (2007) *Iceland: Selected issues*. IMF: Country Report No. 07/296
- International Monetary Fund (2008) *Iceland: Financial System Stability Assessment – Update*. IMF: Country Report No. 08/368
- International Monetary Fund (2008) *Iceland: 2008 Article IV Consultation – Concluding Statement*.
- International Monetary Fund (2008) *Iceland: 2008 Article IV Consultation – Public Information Notice*. IMF: Public Information Notices
- Laveren, E, PJ Engelen, A Limère en S Vandemaele (2004) *Handboek Financieel Beheer*. Antwerpen: Intersentia
- Markit, *Markit iTraxx Europe Series 10: Final Membership List*
- Markit/Creditex, *Credit Event Auction Primer*
- Morgenson, G (2008), *Arcane market is next to face big credit test*. New York Times: 17 februari 2008)
- Moses A, N Unmack, SD Harrington (2008) *CDO cuts show \$1 trillion corporate-debt bets toxic (update3)*. Bloomberg: 22 oktober 2008
- Standard & Poor's (2004) *FI Criteria: Rating Banks 2004*

Standard & Poor's (2005a) *Criteria Policy Update: Short-Term Speculative-Grade Rating Criteria*
Standard & Poor's (2005b) *FI Criteria: Financials Institutions Bank Fundamental Strength Ratings*

Bijlage 1 Onderliggende criteria voor ratings

1.1 Middellange tot lange termijn credit rating

In het geval van middellange tot lange termijn ratings baseren rating agencies zich op de volgende negen variabelen. (Standard & Poor's, 2004)

Economisch risico en industrie risico

Ervaring leert dat zelfs de beste bank in een land door een diep dal kan gaan wanneer de landseconomie in een zware recessie terechtkomt. Dit geldt zowel voor ontwikkelingslanden als voor ontwikkelde markten. Een rating agency kijkt in dit kader naar het risico van de economie van een land. Hierbij worden de sterkte, de diversiteit en de volatiliteit van de economie geanalyseerd. De bekwaamheid van de overheid om de economie in hoog- en in laagconjunctuur te besturen behoort tot het economisch risico. Voor wat betreft het industrie risico beoordeelt de rating agency de dynamiek van de financiële sector, met hieraan gekoppeld de gevolgen voor het risico voor een vreemd vermogenverschaffer. Bij deze analyse is de kwaliteit van de toezichthouder en de overheidsmechanismen om banken te ondersteunen van groot belang.

Bedrijfsstructuur

Verschillende banken maken onderdeel uit van een complexe groep van banken en gelieerde bedrijven. De kredietbeoordelaar probeert te achterhalen in hoeverre de financieel sterkere banken in het netwerk de bank kunnen ondersteunen, en in hoeverre de bank moet opdraaien voor zwakkere banken.

Management en strategie

In gesprekken met de leidinggevenden bij een bank kan worden achterhaald hoe de bank in de toekomst inspeelt op veranderende economische indicatoren, maar ook op verwachte regelgeving, concurrentiedruk, fusies en overnames en diversificatie.

Accounting en financiële rapportages

De kredietbeoordelaar onderzoekt ook het toegepaste accounting systeem binnen een land om op die manier de gerapporteerde financiële grootheden beter in perspectief te kunnen plaatsen.

Management van kredietrisico

Hier wordt gekeken naar het risico dat banken lopen aan de activazijde. Voorbeelden hiervan zijn uitgezette leningen, gekochte obligaties en aandelenbeleggingen. Primair wordt hierbij gelet op diversificatie en risico. Ook subjectieve elementen zoals de ervaringen en het track record van de bank met leningen en investeringen wordt beoordeeld. De concentratie van het risico is ook van belang voor een kredietbeoordelaar. Als bijvoorbeeld blijkt dat veel leningen uitstaan binnen één bepaald segment, zal de agency om een toelichting vragen. Ook buitenlandse bezittingen worden hierbij geëvalueerd.

Een zeer belangrijke variabele in deze is het track record op het gebied van slechte leningen.

Management van marktrisico

De rating agency beoordeelt de mate waarin de bank marktrisico loopt, bijvoorbeeld in de structuur van bezittingen en schulden (asset liability mix), de activiteiten op het gebied van trading en het begeleiden van aandelen-/obligatie-uitgiften van andere bedrijven. De kredietbeoordelaar kijkt hierbij naar het proces van risico *monitoring* en in hoeverre de genomen risico's worden afgedekt.

Financiering/liquiditeit

De financiering van banken wordt beoordeeld op de stabiliteit ervan, de termijn waarop de gelden teruggevraagd worden en de capaciteit van de bank om de gelden terug te kunnen betalen. Hier is een scherp contrast waar te nemen tussen retailbanken die kunnen rekenen op een toeloop van particuliere en institutionele spaarders en *wholesale* banken die voornamelijk financiering onttrekken aan de kapitaalmarkt.

De liquiditeit bestaat verder ook uit de mogelijkheid om de bezittingen in cash om te zetten, daar ook dit bepaalt in hoeverre banken aan hun verplichtingen kunnen voldoen.

Ondersteunende mechanismen zoals een depositogarantiestelsel ondersteunen de stabiliteit en worden positief gewaardeerd door rating agencies.

Kapitaaleisen

De nationale toezichthouder stelt kapitaaleisen aan banken, gebaseerd op het Basellakkoord. De *minimal capital level* is daarom een belangrijke input voor kredietbeoordelaars, maar een agency kijkt verder dan slechts deze maatstaf.

Winst

De winstgevendheid van een bank wordt beoordeeld op basis van het niveau, de trend en de stabiliteit. Die variabelen bepalen de lange termijn *earnings power*.

Bij Moody's is de lang termijn rating vrijwel altijd gelijk aan de Bank Deposit Rating. Deze rating geeft Moody's' mening aan over de mogelijkheid van een bank om de spaargelden tijdig uit te keren. De kredietbeoordelaar neemt in de berekening kredietrisicofactoren mee die verband houden met de mogelijkheden voor uitkering van spaargelden. Het is mogelijk dat er twee bank deposit ratings worden uitgegeven, één voor binnenlandse valuta en één voor spaargelden in buitenlandse valuta. De rating schaal is gelijk aan die van de lange termijn rating.

1.2 Korte termijn credit ratings

De korte termijn rating is over het algemeen in lijn met de middellange tot lange termijn rating. Er wordt hierbij vooral meer nadruk gelegd op de liquiditeitspositie van een bank, daar dit op korte termijn het voortbestaan bepaalt. (Standard & Poor's 2005a)

1.3 Bank's Fundamental Strength Rating

Naast de in het voorgaande behandelde ratings, wordt voor banken nog een derde rating gepubliceerd: de Bank's Fundamental Strength Rating (BFSR), ook wel Bank's Financial Strength Rating (Moody's) of Individual Rating (Fitch) geheten. Deze lange termijn rating verschilt van de traditionele ratings op het gebied van mogelijke interventie van externe partijen. (Standard & Poor's 2005b) Tussenkomen van de overheid, bankeigenaren of de overheid in geval van financiële problemen wordt bij de BFSR buitengesloten. De BFSR meet dus niet de kans op

tijdige terugbetaling van schulden door een bank. In plaats daarvan meet het meer de waarschijnlijkheid van behoefte aan externe steun in geval van financiële nood.

Bepaling van de BFSR geschiedt grotendeels op basis van de genoemde factoren onder het kopje 'middellange tot lange termijn rating'. Hieronder vallen wél de overheidsacties die (al dan niet) gebeuren gedurende de normale bedrijfsvoering. Onder risico's van overheidswege worden bijvoorbeeld veranderingen in belastingsystemen, regulering en kapitaaleisen verstaan, maar ook indirecte invloeden zoals een daling van de waarde van overheidsobligaties, een verslechtering van de betalingsbalans, etc.

De volgende tabel geeft een overzicht van de mogelijke BFSR's.

Standard & Poor's	Kredietbeoordelaar		Interpretatie van de BFSR
	Moody's	Fitch	
A	A	A	Erg sterk
B	B	B	Sterk
C	C	C	Adequaat
D	D	D	Zwaktes aanwezig
E	E	E	Serieuze problemen
		F	Failliet, of reeds externe steun aanwezig

Tabel 1.1 Bank's Fundamental Strength Rating (BFSR)

Naast de genoemde ratings, kunnen S&P en Moody's in de categorieën onder de A ook nog een + toekennen en in de categorieën boven de E ook een -. In dit kader wordt bijvoorbeeld een bank met een B+ hoger ingeschaald dan een bank met een B-rating. Ook Fitch maakt een verder onderscheid. Een B+ wordt in Fitch terminologie aangeduid als A/B.

1.4 Support rating (Fitch)

Een laatste relevante rating categorie is de support rating. Deze rating geeft aan in hoeverre de staat of de eigenaar van de bank (als zijnde een ander bedrijf), in staat is om de bank te ondersteunen in het geval van financiële problemen. Belangrijk hierbij is dat de ondersteuning tijdig wordt ontvangen.

Kredietbeoordelaar: Fitch	Interpretatie van de support rating
1	Erg hoge rating, extreem grote kans op steun indien nodig
2	Hoge rating, grote kans op steun indien nodig
3	Gemiddelde kans op steun vanwege onzekerheden over mogelijkheden van ondersteunende partij
4	Beperkte kans op steun, significante onzekerheden over mogelijkheden van ondersteunende partij
5	Steun is mogelijk, maar zeer onwaarschijnlijk

Tabel 1.2 Support ratings (Fitch Ratings)

Te zien in de tabel is dat banken met support rating van 1 de grootste kans hebben op steun in het geval van financiële problemen. Een rating van 5 betekent dat er totaal niet op steun hoeft te worden gerekend.

Bijlage 2 Technische details rond een CDS

2.1 Afhandeling na faillissement

Er kan niet met de eindafrekening na een *credit event* worden gewacht tot het faillissement juridisch is afgewikkeld. Deze afwikkeling is doorgaans een tijdrovend proces waar veel tijd overheen gaat, verzekeren zouden dan te lange tijd in onzekerheid blijven zitten. Korte tijd na een *credit event*, soms al na een maand, wordt er daarom een zogenaamde *auction* (veiling) gehouden. Op deze veiling wordt de prijs bepaald waarop de CDS wordt gesettled. Verschillende partijen zullen op deze veiling een bod uitbrengen op de obligaties. De eindwaarde van de obligatie wordt dus bepaald op deze veiling en dat is het bedrag dat de verzekerde terugkrijgt van de koper op de veiling. De rest van het verlies wordt gedekt door de verkoper van de CDS. (bron: Markit / Creditex) De partijen die de obligaties kopen, speculeren op een groter dan verwachte uitkering door het bedrijf als het faillissement is afgewikkeld.

2.2 Speculatie

In hoofdstuk 3 zijn we er vanuit gegaan dat een van de twee partijen zich wilde verzekeren tegen een *credit event*. Dit hoeft niet altijd zo te zijn, de CDS-markt heeft inmiddels veel speculatieve participanten. Ook zonder de onderliggende waarde te bezitten, kan je een CDS afsluiten en daarmee gokken op een faillissement of in ieder geval een verslechterende bedrijfssituatie. Hierdoor zou de CDS spread omhoog gaan, waardoor je het contract met winst kunt verkopen. Omgekeerd kan je natuurlijk ook speculeren op een verlaging van de spread, bijvoorbeeld wanneer je denkt dat het ingeprijde faillissementsrisico te hoog is. Dit kan door een CDS contract te verkopen. Wanneer de risico's inderdaad afnemen, zal de CDS in waarde dalen en tegen die tijd kun je het contract terugkopen. De grootte van de totale CDS markt (in termen van onderliggende waarde) is gestegen van \$5000 mrd. in 2003 tot \$45500 mrd. in 2007. Ter vergelijking, de marktwaarde van de totale Amerikaanse aandelenmarkt was \$21900 miljard in 2007. (Morgenson 2008) Na het wegstrepen van elkaar opheffende posities wordt de markt geschat op iets minder dan \$4000 miljard. (bron: Trends, *Anatomie van een financiële atoombom* 20-11-2008)

2.3 Technische factoren

De prijs van de credit default swap is zoals gezegd voornamelijk afhankelijk van de inschattingen van het faillissementsrisico van een bedrijf door de markt. Hoe risicovoller het onderliggende bedrijf wordt, des te hoger de spread van de CDS zal noteren, en vice versa. In verschillende persberichten over de Landsbanki spread wordt er echter geduid op technische factoren waardoor de spread zo sterk is gestegen. In de volgende paragraaf zullen we dit toelichten.

2.4 Collateralized Debt Obligation (CDO)

De CDO is een bundel leningen die vervolgens wordt opgeknipt en verkocht aan andere partijen. Dit kan worden gedaan met hypotheek – deze vorm wordt veelvuldig genoemd in combinatie met de Amerikaanse subprime crisis, zie ook hoofdstuk 3 – maar ook met bedrijfsobligaties. In

het laatste geval worden obligaties uitgegeven door verschillende bedrijven eerst gebundeld in één pakket, en dat pakket wordt vervolgens opgeknipt in kleine stukjes en verkocht aan beleggers. De rationale hierachter is dat het risico van een dergelijke portefeuille kleiner is dan dat van afzonderlijke bedrijven doordat nooit alle bedrijven tezamen failliet zullen gaan. De vraag naar deze gebundelde leningen nam in het eerste decennium van de 21^e eeuw sterk toe.

De CDO's bestonden doorgaans niet uit echte bedrijfsleningen, maar uit credit default swaps van deze bedrijven. Ze worden daarom synthetische CDO's genoemd. In plaats van geld uitlenen aan een onderneming in de vorm van een obligatie (implicatie: rente ontvangen), verkoopt de eindpartij nu een credit default swap van dat bedrijf met hetzelfde effect: het ontvangen van rente.

Net als afzonderlijke bedrijven, krijgen ook CDO's een beoordeling van een kredietbeoordelaar. De rating van de totale bundel hangt af van de rating van de onderliggende bedrijven in de portefeuille. Hier werd dus geen gebruik gemaakt van de inschatting van het faillissementsrisico door de markt. Als gevolg hiervan werd het aantrekkelijk voor samenstellers van een CDO om er obligaties van bedrijven in te stoppen die een hogere spread hebben dan de rating rechtvaardigt, waardoor het risico van de leningenbundel dus eigenlijk hoger is dan de rating aangeeft. Dit kan worden geïllustreerd met het volgende voorbeeld. Lehman Brothers was een gerespecteerde zakenbank en had een single-A credit rating. De credit spread op de markt was (in de periode 2004-2007) echter gemiddeld 28 basispunten ten opzichte van het gemiddelde van een single-A Amerikaanse bank van 18. (Moses et al. 2008) Door een obligatie van Lehman Brothers in een CDO te stoppen, werd het rendement van deze bundel verhoogd, terwijl de rating nog steeds een A bleef. Op deze manier kon het dat in 2006 Europese AA CDO's een rendement boden van 50 basispunten boven de geldmarktrente, terwijl bedrijfsobligaties met dezelfde rating maar 9 basispunten boven de geldmarkt opleverden. (GL Group 2008)

Barclays Capital schatte dat 70% van de synthetische CDO's credit default swaps op Lehman bevatte. S&P beoordeelt ongeveer 3000 CDO's. In ruim 10% van die portefeuilles kwamen de IJslandse banken Landsbanki, Glitnir en Kaupthing voor.

De rating van een CDO was dus niet alleszeggend: er werden zoveel mogelijk bedrijven in gestopt die de rating nog maar net (of net niet meer) waard waren en op die manier werd er een schijnzekerheid gekweekt. De grote vraag naar CDO's dreef op de credit default swap markt de spreads naar beneden. Immers, als er meer verkopers van een kredietverzekering zijn dan kopers, heeft dit een prijsdrukkend effect.

Wanneer de economie tegenzit, krijgen de bedrijven in een CDO als een van de eersten een downgrade van de kredietbeoordelaars en daarmee ook de CDO zelf. Tegenover risicovollere bezittingen moet volgens het Basel akkoord meer vermogen op de balans staan. Deze verplichting kan leiden tot verkoop van deze beleggingen. Daarnaast mogen verschillende typen beleggers van toezichthouders slechts beleggingen aanhouden met een hoge rating (bijvoorbeeld minstens een A-rating). Ook dit leidt er toe dat de CDO's terugverkocht worden aan de uitgevende instantie. De uitgevende bank zal de CDO vervolgens weer uit elkaar halen en de kredietrisico's afdekken. De CDO bestond uit verkochte credit default swaps, dus nu moeten de credit default swaps weer gekocht worden. Was de credit spread in goede tijden kunstmatig laag door de verstrekking van CDO's, nu zal de *credit spread* stijgen door de grote vraag van banken die de risico's weer willen afdekken. In illiquide markten kan dit grote stijgingen tot

gevolg hebben. Het is daardoor mogelijk dat de spreads geen waarheidsgetrouwe weergave meer zijn van het faillissementsrisico.

Op de langere termijn brengen de hogere *spreads* risico's met zich mee voor de onderliggende bedrijven. Stel dat de credit spread 500 basispunten bedraagt: dit betekent dat beleggers het risico zodanig inschatten dat zij 5% rendement eisen boven de risicovrije rente. Als een bedrijf nieuwe obligaties wil uitgeven, moet dit dus minimaal worden vergoed aan de beleggers. De IJslandse banken waren voor een groot deel gefinancierd door obligaties en andere leningen. Landsbanki gaf begin 2008 aan voldoende cash te hebben om gedurende een jaar geen beroep te hoeven doen op de obligatiemarkten. Bij een voortdurende hoge spread, zou Landsbanki uiteindelijk in 2009 dure leningen aan hebben moeten trekken, waardoor de winstgevendheid danig onder druk zou kunnen komen te liggen. In die zin kan een *spread* een self fulfilling prophecy worden.

Bijlage 3 Empirisch onderzoek naar de informatiewaarde van ratings

In het onderzoek van Hull et al. (2004) is de relatie tussen de credit rating (uitgegeven door Moody's) en de credit spread onderzocht. Gegeven de stroperigheid van een rating valt te verwachten dat een rating achterloopt op de spread. Aan de andere kant worden ratings ook gebaseerd op niet-publieke informatie, waardoor een rating wellicht voor kan lopen op de credit spread. Het onderzoek is gebaseerd op de periode januari 1998 tot mei 2002 en bevat CDS data over 1599 bedrijven, verdeeld over Noord-Amerika (798), Europa (451), Azië en Australië (samen 330) en Afrika en Zuid-Amerika (samen 20). In het onderzoek wordt niet alleen aandacht besteed aan veranderingen van de credit rating, maar wordt ook gekeken naar de effecten op de spread rondom een *review* en een *outlook*. Een *review* staat ook bekend als *watchlist* en kan zowel voor een upgrade als een downgrade worden opgesteld. Wanneer een bedrijf door Moody's op de watchlist wordt geplaatst, betekent dit dat de kredietbeoordelaar niet meer zeker is van de huidige rating en een grondig onderzoek start naar een aanpassing daarvan (naar boven of naar beneden). In een *outlook* wordt de verwachting ten aanzien van een toekomstige rating gepubliceerd, hier zijn drie mogelijkheden: verwachte verbetering, verwachte verslechtering of geen verandering.

De koersvorming van de credit default swaps is bestudeerd in de 100 dagen rondom een verandering van de credit rating, review of outlook. Er is gekeken naar een periode van 90 dagen vóór de wijziging tot 10 dagen ná de wijziging. Wijzigingen waarbij in de 90 dagen voor de verandering een andere wijziging heeft plaatsgevonden, zijn vanwege deze overlap uit de dataset verwijderd.

De onderzoeksresultaten voor negatieve wijzigingen staan in onderstaande tabel afgebeeld.

	Aantal	Tijdsinterval				
		[-90, -61]	[-60, -31]	[-30, -1]	[-1, 1]	[1, 10]
<i>Downgrade</i>						
Aaa/Aa	17	-0.349	2.731 *	2.524	0.44	-4.054
A	39	7.496	10.246 **	16.347 *	6.806 *	5.929
Baa	27	37.069 **	9.259	23.186	-9.61	35.304
Alle	83	14.076 **	8.356 **	15.001 **	3.769	8.163
<i>Review for downgrade</i>						
Aaa/Aa	18	2.251	1.449	5.273 *	0.661	-0.924
A	57	6.681 *	-1.778	12.237 **	12.175 **	-0.19
Baa	39	6.044	10.694	21.186 *	11.376 **	-2.725
Alle	114	5.979 *	3.157	14.573 **	9.883 **	-1.000
<i>Negative outlook</i>						
Aaa/Aa	7	1.597	9.543	-2.364	2.945	-2.663
A	39	4.567 *	9.278 **	14.587 **	1.425	7.045 *
Baa	23	3.361	2.097	29.214 *	2.243	-8.899
Alle	69	3.979	7.032 *	17.739 **	1.961	0.575

Toelichting: Een asterisk (*) geeft aan dat de verandering van de spread statistisch significant is op 5%-niveau. ** betekent dat de verandering zelfs significant is op 1%-niveau.

Tabel 3.1 Relatie kredietbeoordeling en premie kredietderivaat (bron: Hull et al. 2004)

De onderzoekers hebben de ontwikkeling van de CDS spread onderzocht in vijf verschillende intervallen: in de derde, tweede en eerste maand voor de wijziging, in de dagen rond de wijziging en in de tien dagen na de wijziging door de kredietbeoordelaar. Er is alleen gekeken naar bedrijven die initieel *investment grade* waren. In de drie maanden vóór een downgrade laat elke maand een significante stijging van de spread zien. In het geval van een negatieve review en een negatieve outlook laat de maand voor de aankondiging hiervan ook een significante stijging van de spread zien. De aankondiging zelf van een downgrade of een outlook heeft geen gevolgen voor de spread meer. Bij een review zorgt ook de aankondiging nog voor een stijging van de spread. In de tien dagen na het bericht van Moody's gebeurt er niets bijzonders meer met de spread.

Opvallend is dat positieve veranderingen geen enkel effect hebben op de spread. Dit is in lijn met eerdere onderzoekers die de relatie tussen ratingwijzigingen en zowel aandelenkoersen als obligatiekoersen hebben onderzocht. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat een downgrade als schokkend wordt ervaren terwijl een upgrade meer als bevestiging van het bekende wordt gezien.

Bijlage 4 Selectie van relevante persberichten Centrale Bank IJsland 2008

Today Fitch Ratings published a report on the sovereign ratings of the Republic of Iceland - 06.10.08

Fitch downgrades Iceland to 'A-'/AA'; On Rating Watch Negative - 30.09.08

R&I has downgraded Iceland's Foreign Currency Issuer Rating from AA+ to AA - 30.09.08

Standard & Poor's Ratings Services lowered its ratings on the Republic of Iceland - 30.09.08

Moody's issues a credit opinion for the Republic of Iceland - 21.05.08

Moody's downgrades Iceland's Ratings to Aa1 - 20.05.08

Fitch Ratings issues a report on Iceland - 22.04.08

Iceland Sovereign Ratings Lowered On External Funding Risks; Outlook Negative - 17.04.08

Moody's issues annual report on Iceland - 09.04.08

Standard & Poor's Ratings Services placed its ratings on the Sovereign of Iceland on credit watch with negative implications - 01.04.08

Fitch Changes Iceland's Outlook to Negative - 01.04.08

Moody's Assigns Negative Outlook to Iceland's Rating - 05.03.08

Moody's: Iceland's Aaa ratings at a crossroads - 28.01.08

Bijlage 5 Nieuwsoverzicht Landsbanki

De analyse begint eind 2006 en duurt voort tot het moment van overheidsinterventie in Landsbanki. In sommige gevallen wordt in de pers een koppeling gelegd tussen de IJslandse banken en de IJslandse economie als totaal. In dit overzicht wordt berichtgeving over IJsland meegenomen.

2006

IJsland heeft in 2006 een moeilijke periode doorgemaakt waardoor de koersen van de staatsobligaties in dat jaar onderuit zijn gegaan. Ook is de munt – de krona – een kwart in waarde achteruit gegaan, sinds kredietbeoordelaar Fitch de ‘outlook’ voor de IJslandse kredietstatus op ‘negatief’ zette in februari. De inflatie is opgelopen en in het kielzog ook de rente: de korte rente bedroeg eind 2006 maar liefst 14,25%. De bankensector, die bekend staat om het grote aandeel van vreemd vermogen in de financieringsstructuur, kan hierdoor verder in problemen komen. De IJslandse banken hebben grote hoeveelheden obligaties en andere leningen in het buitenland uitgezet.⁷

2007

In februari 2007 wordt de kredietstatus van Landsbanki verhoogd door Moody's naar Aaa, de hoogst mogelijke rating.⁸ De kredietbeoordelaar hanteert een nieuw systeem om banken te beoordelen, maar ondermeer door forse kritiek van de markt wordt deze opwaardering enkele weken later weer ongedaan gemaakt door Moody's.⁹

Ondanks het feit dat IJsland de verslechterde omstandigheden van 2006 had overleefd, is de macro-economische situatie eind 2007 nog altijd niet rooskleurig. Het tekort op de lopende rekening bedraagt 15% van het BBP. De IJslandse banken menen zelf sterker te zijn dan in 2006: door de uitgifte van nieuwe aandelen en de plaatsing van langere termijn obligaties is de financieringsstructuur meer gediversifieerd.¹⁰ Landsbanki financierde zich tot dan toe vooral via de grootzakelijke markt, maar het leningenverkeer dreigt hier inmiddels op te drogen als gevolg van de kredietcrisis. De CDS *spread* van IJslandse banken is inmiddels sterk gestegen, alhoewel een Engelse econoom de *spread* veel te hoog vindt ten opzichte van het eigenlijke risico.¹¹

Januari 2008

Landsbanki geeft eind januari 2008 toe dat het geraakt is door lagere inkomsten op investeringen, maar geeft tegelijkertijd aan dat de bank er fundamenteel nog steeds sterk voor staat.¹² Er moet in 2008 €800 mln. aan schuld worden geherfinancierd, maar Landsbanki stelt zelf dat dit ruimschoots gedaan kan worden.¹³ Een dag later meldt het FD dat IJslandse banken

⁷ Het Financieele Dagblad (in het vervolg: FD), 22 december 2006

⁸ FD, 27 februari 2007

⁹ Financial Times (in het vervolg: FT), 12 april 2007

¹⁰ FT, 11 oktober 2007

¹¹ FT, 24 november 2007

¹² FT, 30 januari 2008a

¹³ FT, 30 januari 2008b

zich in zwaar weer bevinden. De spread van de Landsbanki CDS is gestegen naar 300 basispunten. Daarnaast heeft Moody's Landsbanki na verslechterde winstverwachtingen op de lijst voor mogelijke afwaarderingen geplaatst. Ook is Moody's bezorgd over de kwaliteit van het door Landsbanki binnengehaalde spaargeld. Normaal gesproken is spaargeld een stabiele buffer, maar Landsbanki heeft dit voornamelijk op buitenlandse markten binnengehaald met sturentres. De klantentrouw van deze spaarders zou wel eens gering kunnen blijken. In totaal financiert deze groep 20% van Landsbanki.¹⁴

Februari 2008

In de FT wordt op 1 februari nogmaals aandacht besteed aan de problemen van IJslandse banken: afhankelijkheid van de grootzakelijke financiering, winstgevendheid onder druk, hoge CDS spread waardoor uitgiftes van leningen erg duur worden. Landsbanki geeft aan genoeg cash te hebben om het een jaar vol te houden. De hoop is dat de kapitaalmarkten tegen die tijd weer normaal functioneren.¹⁵

Maart 2008

Om de schuldenberg iets te verlagen, beperken de banken de overnameactiviteiten, en focussen ze zich op kernactiviteiten. Landsbanki geeft aan dat het niet verwacht dat het op korte termijn gebruik zal maken van de kredietmarkt. De CDS spreads zijn in de periode september 2007 – februari 2008 maar liefst verzesvoudigd.¹⁶ De spread staat inmiddels op 469 basispunten, wat het welhaast onmogelijk maakt om de obligatiemarkt te gebruiken voor financiering. Sommigen noemen IJsland een gigantisch hedge fund: de expansie is mogelijk gemaakt met geleend geld: iets dat in goede tijden extra rendement oplevert, maar erg risicovol blijkt te zijn wanneer de kredietmarkt opdroogt. Tegelijkertijd wordt door sommige economen de validiteit van CDS spreads betwijfeld, daar enerzijds de spreadstijging meer technisch van aard zou zijn, en anderzijds de liquiditeit in deze markt opdroogt waardoor de markt verre van efficiënt is. Toch spelen fundamentele risico's nog steeds een rol. Het is namelijk maar de vraag in hoeverre de overheid in staat is om bij te springen als de banken problemen hebben, gegeven de grootte van de IJslandse banken.¹⁷

Moody's verlaagt de *outlook* voor de staat IJsland naar 'negatief', wat erop duidt dat IJsland binnenkort de triple-A rating kwijt kan raken. Moody twijfelt of de staat een bankencrisis zal weten te voorkomen.¹⁸ De rating voor de bankensector heeft half maart ook een negatieve outlook gekregen van Moody's, ondanks dat de kredietbeoordelaar van mening is dat de financieringspositie van Landsbanki voldoende is.¹⁹ De IJslandse rente wordt eind maart verder verhoogd naar 15% om de waardedaling van de krona tegen te gaan. De koersval wordt veroorzaakt door een gebrek aan vertrouwen in de IJslandse economie en de grote hoeveelheid buitenlandse schuld van de drie grootste banken van IJsland, waaronder Landsbanki.²⁰ De hoge rente van IJsland maakte *carry trade* aantrekkelijk: het tegen een lage rente lenen in Japan, en

¹⁴ FD, 31 januari 2008

¹⁵ FT, 1 februari 2008

¹⁶ FT, 3 maart 2008

¹⁷ FT, 4 maart 2008

¹⁸ FT, 6 maart 2008

¹⁹ FT, 20 maart 2008

²⁰ NRC Handelsblad (in het vervolg: NRC), 26 maart 2008

dit vervolgens tegen een veel hogere rente uitlenen aan IJslandse banken. De kredietcrisis heeft ook deze vorm van financiering onmogelijk gemaakt doordat het besef doordringt dat lenen aan IJsland onverstandig zou kunnen zijn.²¹ Daarnaast zijn deze specifieke *carry trade*-leningen niet meer uitgegeven doordat het effectieve renteverskil te klein is geworden door de hoge inflatie en de dalende koers van de krona (deze verklaring verscheen pas in juni 2008 in de krant).²² De spread van Landsbanki is inmiddels verder opgelopen naar 600 basispunten.²³ Het tekort op IJsland's lopende rekening is inmiddels 16% en de inflatie in februari was 6,8%. Vertrouwen van investeerders in IJsland is laag, ondanks dat de banken op meerdere financiële gebieden gemiddeld tot hoge ratio's hebben.²⁴ Desondanks zijn de banken IJsland ontgroeid. In 2000 was de optelsom van de bezittingen van de drie grootste IJslandse banken net iets minder waard dan het IJslandse BBP, in 2006 was deze som gelijk aan maar liefst acht keer het BBP. De vraag rijst of de banken in geval van problemen niet *too big to rescue* zijn.²⁵ Bij CDS contracten wordt er op dat moment geld vooraf – al bij het afsluiten van een contract – geëist door verzekeraars, iets dat alleen voorkomt wanneer de spreads erg hoog zijn opgelopen.²⁶

April 2008

De hoeveelheid buitenlandse schuld is in april maar liefst vijf keer de omvang van de economie, de bankensector is verantwoordelijk voor 80% hiervan.²⁷ De voortgaande expansie van de bankensector sinds het jaar 2000 draaide op financiering met vreemd vermogen. Door de kredietcrisis is deze kraan dichtgedraaid. Het is hierdoor lastig om nieuwe leningen uit te schrijven, terwijl de oude leningen nog niet eens zijn afgelost. De kredietwaardigheid van de IJslandse banken wordt daarom verder in twijfel getrokken.²⁸ Behalve het niet meer uitlenen aan IJslandse banken, zouden financieringspartijen hun leningen zelfs terugvragen, waardoor banken als Landsbanki sneller in de problemen kunnen komen.²⁹

Er wordt wederom getwijfeld aan het faillissementvoorspellende karakter van de CDS: technische factoren lijken de overhand te hebben in de gestegen spread.³⁰ Er zijn op dat moment speculaties dat de extreem hoge CDS premies het werk zijn van hedge funds, die op deze manier het wantrouwen in de IJslandse banken willen vergroten. Zij hopen daar vervolgens van te profiteren door vooraf ingenomen short posities.³¹ De credit rating van IJsland is door S&P verlaagd omdat het denkt dat de economische groei van IJsland wel eens lager uit zou kunnen vallen dan verwacht. Dit zou de IJslandse banken problemen kunnen geven om voldoende geld aan te trekken.³²

Mei 2008

Het gebrekkige vertrouwen in de IJslandse banken zorgde er voor dat de banken eind maart 2008 vrijwel geen geld meer konden lenen op de markt. De premie van de CDS was op dat

²¹ Volkskrant, 26 maart 2008

²² NRC, 20 juni 2008

²³ FT, 26 maart 2008

²⁴ FT, 27 maart 2008a

²⁵ FT, 27 maart 2008b

²⁶ FT, 28 maart 2008

²⁷ The Economist, 26 april 2008

²⁸ Trouw, 2 april 2008

²⁹ Volkskrant, 3 april 2008

³⁰ FT, 1 april 2008

³¹ FT, 9 april 2008

³² FD, 19 april 2008

moment torenhoog.³³ Eind april beschikte de IJslandse centrale bank over een reserve van 2,8 miljard dollar, volgens deskundigen te weinig om de IJslandse banken te steunen wanneer deze in moeilijkheden zouden komen. Half mei zeggen de centrale banken van Noorwegen, Zweden en Denemarken elk toe 500 miljoen euro uit te lenen in geval van financiële crisis, wat leidt tot een stijging van de waarde van de munteenheid.³⁴

De eerstekwartaalcijfers van Landsbanki laten volgens de bank zelf zien dat de bank er nog steeds goed voor staat. Ook de IJslandse centrale bank verklaart op basis van de cijfers dat de IJslandse banken robuust blijven. De afhankelijkheid van internationale financiering is kredietbeoordelaar Standard & Poor's nog steeds een doorn in het oog, de bank is hierdoor sterk afhankelijk van de grillen van internationale investeerders. Een ander risico is de afhankelijkheid van internetspaarrekeningen. De loyaliteit van internationale spaarders zou laag zijn waardoor de bank ineens een kapitaaltekort zou kunnen krijgen als de spaarders en masse van bank wisselen.³⁵ Eind mei 2008 betreft Landsbanki ook de Nederlandse particuliere spaarmarkt onder de merknaam Icesave. De algemeen directeur van Icesave Nederland meldt hierbij dat Landsbanki de zaken prima op orde heeft: de bank heeft geen afschrijvingen hoeven doen door de kredietcrisis en de winst in het eerste kwartaal lag op een hoger niveau dan bij veel branchenoten in Europa en de VS.³⁶ Landsbanki kan de spaarcenten van Nederland goed gebruiken, want de kredietcrisis heeft in IJsland harder toegeslagen dan elders. De spread op Landsbanki CDS is inmiddels iets teruggelopen, maar is nog steeds enorm met ruim 200 basispunten.³⁷

Juni 2008

Het consumentenvertrouwen in IJsland is in juni gedaald naar het laagste niveau in zes jaar. De spread van de CDS is in juni opgelopen tot 458 basispunten. De beweging in de spreads wordt veroorzaakt door slechte economische omstandigheden. Door de lage liquiditeit zijn de uitslagen op deze markt wel veel groter dan op basis van de fundamenteën mag worden verwacht.³⁸

Juli 2008

De spread van Landsbanki noteert begin juli 569 basispunten. De voorspellende waarde voor wat betreft faillissementen werkt het best bij veelverhandelde CDS'en. Toch kan de CDS ook voor minder verhandelde bedrijven een betrouwbare benchmark bieden.³⁹ 21 juli werd de Landsbanki CDS verhandeld voor 635 basispunten.⁴⁰

Landsbanki maakte in het tweede kwartaal van 2008 nog steeds winst, maar wel 31% minder dan over dezelfde periode in 2007.⁴¹ Het derde kwartaal zal lastiger worden volgens een

³³ NRC, 2 mei 2008

³⁴ NRC, 26 mei 2008

³⁵ FT, 12 mei 2008

³⁶ NRC, 29 mei 2008

³⁷ FD, 30 mei 2008

³⁸ FT, 26 juni 2008

³⁹ FT, 4 juli 2008

⁴⁰ FT, 22 juli 2008

⁴¹ NRC, 29 juli 2008

Landsbanki topman.⁴² Bij de publicatie van de tweedekwartaalcijfers van het Nederlandse BinckBank, verwees de bestuursvoorzitter naar de risicograad van IJslandse banken: “Er is voldoende informatie beschikbaar over de slechte staat van het IJslandse bankwezen”.⁴³ The Economist rapporteert weer over de onhoudbaarheid van de IJslandse buitenlandse schuld.⁴⁴

Augustus 2008

De Landsbanki CDS spread noteerde voor de publicatie van de tweedekwartaalresultaten 650 basispunten.⁴⁵ De resultaten geven weinig signalen van een instorting van de IJslandse banken. De hefboomwerking nam af, de activiteiten worden geografisch steeds meer gespreid, de afhankelijkheid van grootzakelijke financiering wordt verlegd naar spaarders en er was een toename in commissiewinsten. Wel verslechterde de leningenportefeuille. Ten opzichte van dezelfde periode vorig jaar verviervoudigde het bedrag aan slechte leningen. De spread van Landsbanki is verder opgelopen naar 1000 basispunten.⁴⁶

September 2008

De door Icesave aan particulieren vergoede rente bedraagt 5,25%. Deze internetspaarbank was opgericht omdat Landsbanki elders (“op de kale IJslandse rotsen”) onvoldoende spaargeld kon vinden om de krimp in de interbancaire markt op te vangen.⁴⁷ Het vertrouwen in IJsland en de IJslandse banken is verder afgenomen na de nationalisatie van Glitnir – de derde bank van IJsland – op maandag 29 september. Er bestond bij Glitnir een potentieel liquiditeitsprobleem.⁴⁸

Oktober 2008

Leningen van Glitnir bij andere banken werden niet meer verlengd en grootzakelijke spaargelden werden teruggetrokken. De kapitaalinjectie van \$600 mln. deed twijfels rijzen over de mogelijkheden van de staat om de financiële sector overeind te houden in het geval van problemen bij andere IJslandse banken.⁴⁹ Op 1 oktober verkocht Landsbanki een groot deel van zijn internationale activiteiten voor een totaalbedrag van €380 mln. Hiermee wordt de kapitaalratio versterkt. De tier-1 ratio bedroeg 8,2% aan het einde van het tweede kwartaal.⁵⁰ Ondanks de goede solvabiliteit van de IJslandse banken, zijn investeerders vooral geïnteresseerd in hoeverre de banken de leningen op de interbancaire markt en de geldmarkt kunnen verlengen.⁵¹

De IJslandse banken blijven moeite houden met het herfinancieren van bestaande leningen, door de nog steeds astronomisch hoge CDS spreads.⁵² Op 30 september is de

⁴² Telegraaf, 30 juli 2008

⁴³ FD, 25 juli 2008

⁴⁴ The Economist 5 juli 2008

⁴⁵ NRC, 1 augustus 2008

⁴⁶ FT, 4 augustus 2008

⁴⁷ FD, 13 september 2008

⁴⁸ FT, 30 september 2008

⁴⁹ FT, 1 oktober 2008

⁵⁰ FT, 2 oktober 2008a

⁵¹ FT, 2 oktober 2008b

⁵² NRC, 3 oktober 2008

kredietwaardigheid van Landsbanki verlaagd door Fitch.⁵³ Het internationale vertrouwen in het bankensysteem is door de nationalisatie van Glitnir verder afgebrokkeld. De krona is verder in waarde gedaald door angst van de markt dat de staat wellicht nog een bank zal moeten redden.⁵⁴ 's Avonds 5 oktober verklaarde de minister president van IJsland dat er geen hulppakket nodig is voor de IJslandse bankensector.

Het vervolg is bekend: op maandagavond 6 oktober maken de IJslandse autoriteiten bekend dat ze de zeggenschap overnemen in Landsbanki waarna alle spaargelden bevroren worden.

⁵³ FD, 6 oktober 2008

⁵⁴ FT, 4 oktober 2008

Bijlage 6 Overige credit ratings Landsbanki

6.1 Korte termijn credit rating Moody's

De korte termijn rating heeft zich tot aan de nationalisatie altijd op het hoogst mogelijke niveau bevonden. Wel is deze rating tussentijds goed onderzocht; maar is er door Moody's besloten dat de P-1 rating toch gerechtvaardigd was. Een driehoek geeft aan dat Moody's een onderzoek start naar de rating, waarbij onderzocht wordt of deze niet neerwaarts aangepast dient te worden.

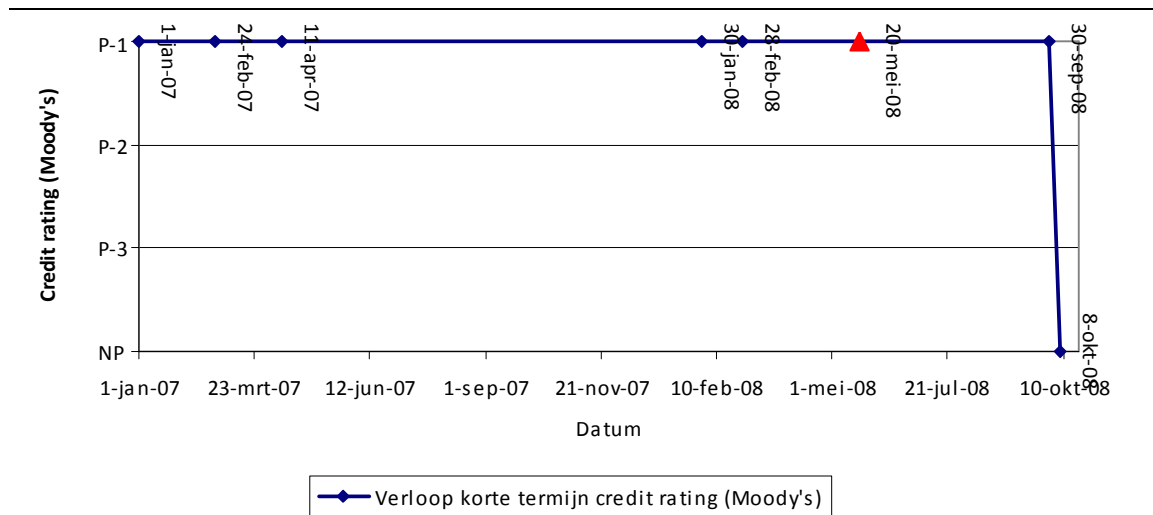


Diagram 6.1 Landsbanki korte termijn credit rating (Moody's) (Bronnen: Website Landsbanki; Moody's)

6.2 Fitch Ratings

Op 1 april 2008 geeft deze kredietbeoordelaar een Rating Watch Negative (analoog aan een Review for Downgrade bij Moody's) af voor Landsbanki. Ondanks dat de liquiditeit van de bank op dat moment nog voldoende was, zorgde afnemend vertrouwen in de IJslandse bankensector tot grotere risico's op onttrekkingen van gelden. Andere financieringsbronnen droogden op dat moment juist op. Ook het risico op een harde landing voor de IJslandse economie kan slechte gevolgen voor de bank hebben. Volgens Fitch bevinden zowel de liquiditeit als de kapitalisatie op een voldoende hoog niveau. Voorts wordt er bevredigende voortgang geboekt met pogingen om de financiering te diversifiëren.

Op 9 mei wordt Landsbanki verwijderd van de Rating Watch Negative en de rating blijft behouden. Wel krijgt Landsbanki een Negative Outlook wat aangeeft dat het lange termijn perspectief toch negatief blijft. Na de nationalisatie van Glitnir krijgen de ratings van Landsbanki toch een downgrading, als reden hiervoor worden de eerder aangehaalde risico's vermeld. Ook wordt Landsbanki wederom op de Rating Watch Negative geplaatst. Na het ingrijpen van de staat kelderen alle ratings.

6.3 Lange termijn credit rating Fitch

Deze rating wordt op 30 september voor het eerst neerwaarts bijgesteld, naar BBB. Fitch heeft op 1 april al wel eens een onderzoek uitgevoerd naar de rechtvaardiging van de toenmalige A-rating.

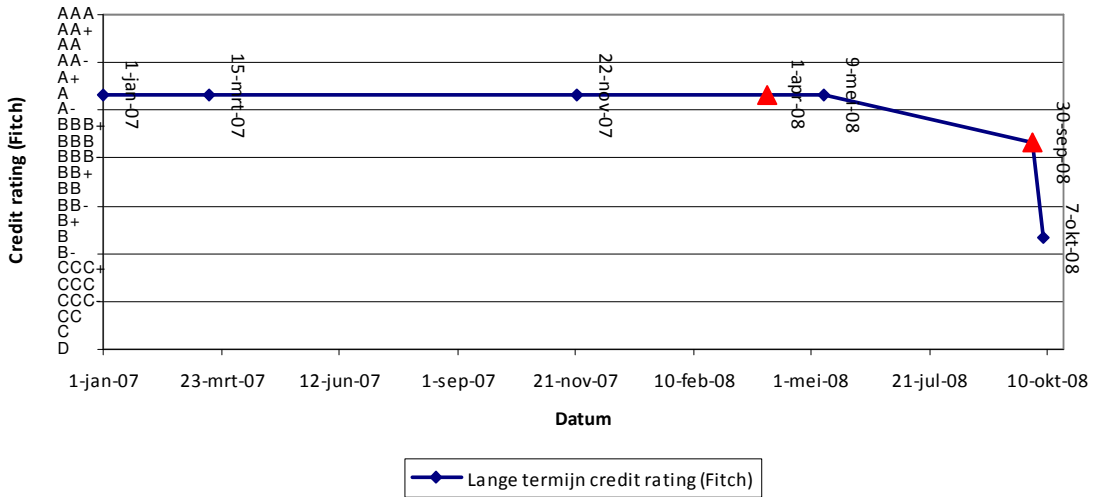


Diagram 6.2 Landsbanki lange termijn credit rating (Fitch Ratings) (Bronnen: Website Landsbanki; Fitch Ratings)

6.4 Korte termijn credit rating Fitch

Op 30 september heeft Fitch de korte termijn rating van Landsbanki verlaagd naar F3.

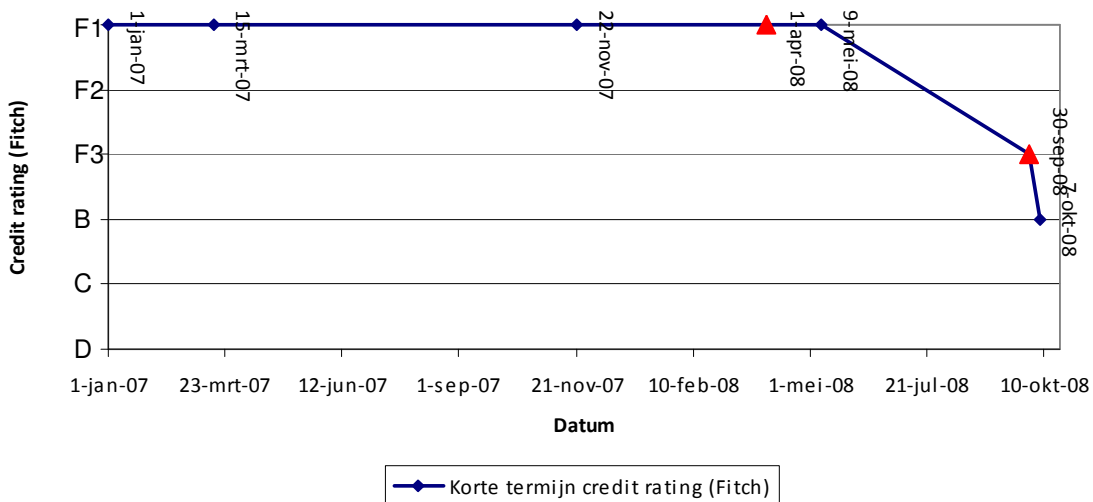


Diagram 6.3 Landsbanki korte termijn credit rating (Fitch Ratings) (Bronnen: Website Landsbanki; Fitch Ratings)

6.5 Individual rating Fitch

Deze equivalent van de BFSR is voor een lange termijn constant op B/C. Op 30 september wordt deze verlaagd naar C.

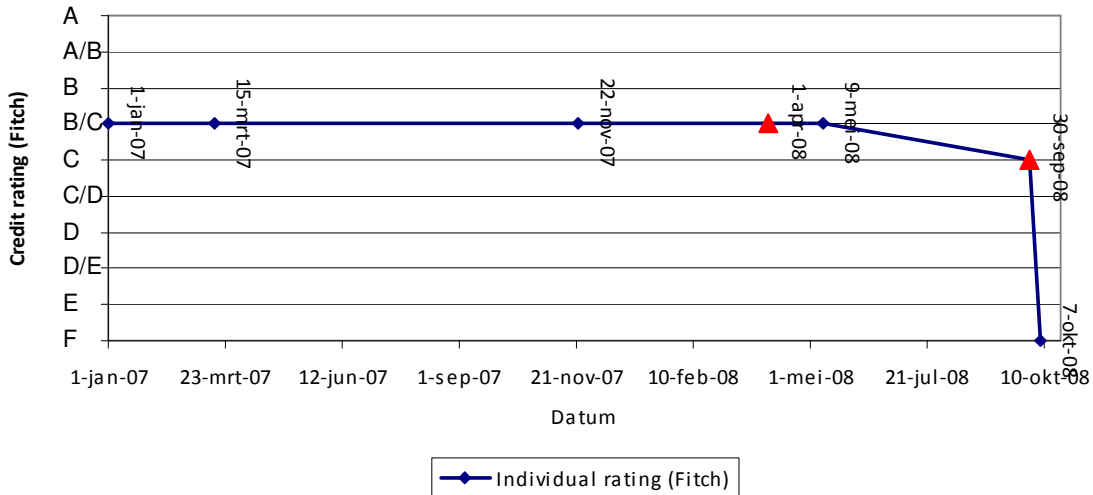
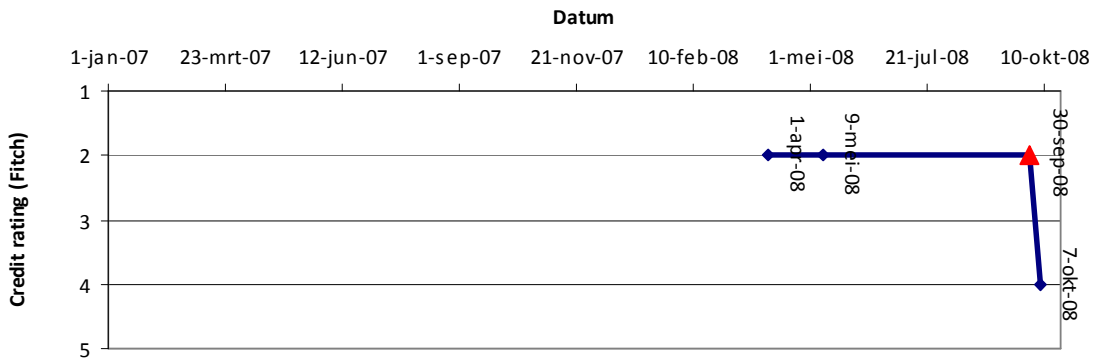


Diagram 6.4 Landsbanki Individual rating (Fitch Ratings) (Bronnen: Website Landsbanki; Fitch Ratings)

6.6 Support rating Fitch

Deze rating geeft aan in hoeverre de staat in staat is om de bank te ondersteunen ten tijde van financiële problemen. Fitch schatte de kans op steun hoog in, indien nodig.



NB: Van de support rating is pas informatie bekend vanaf 1 april 2008

Diagram 6.5 Support rating (Fitch Ratings) (Bronnen: Fitch Ratings)

Locatie Houtplein 33	Afdeling FEZ	Bureau CM	Kamer 2106		Registratienr. 2005 - 52660 ✓
Ambtenaar B.A.P. Stöver	Toestel 4035	Datum 8 november 2005	Datum besluit 29 NOV. 2005		
Onderwerp: Procedure beleggingen				Classificatienummer	
				Overige registratienummers	
				Voorbereid met (afd. / naam medew.)	Akkoord Ja Nee
Het college van GS besluit:					
1. De mutaties op de stallingsrekening en de deposito's e.d. (beleggingen korter dan een jaar) dienen vooraf de schriftelijke goedkeuring te hebben van de directeur Middelen en indien deze niet aanwezig is van de provinciesecretaris. Zijn beiden niet aanwezig dan wordt de goedkeuring van de gedeputeerde financiën gevraagd. Er wordt hierbij wel van uitgegaan dat er binnen twee uur geparafeerd kan worden.				Datum	
2. Voor beleggingen van een jaar of langer zal de besluitvorming via een blauwe minute lopen. Zie verder het vervolgblad.				Paraaf	
Actieve informatieplicht van GS naar PS van toepassing? ja / nee				Medewerker	6/11/2005
Financiële, juridische, Europese, veiligheids, personele, maatschappelijke en communicatieve consequenties: Zie Nota GS				Projectleider	
Begrotingsnummer: ##				Bureauhoofd	8/11/2005
Toelichting: Zie Nota GS				(o)Afdelingshoofd	8/11 '05
				Directeur	
				Aanwijzing voor afhandeling	
				Uiterste verzenddatum	
				Aantal bijlagen	
				Afschrift: beh. ambt/com/archief	
				Overig	
				GS-portefeuille voor:	
				Financiën	
Aantekening portefeuillehouder/vervanger				De gedeputeerden	Datum
				portefeuillehouder AMCA Hooijmaijers	4/11
				vervanger JJ. Schipper	TH
				Akkoord voor uitvoering Provinciesecretaris	
				Datum 29/11/2005	
Aantal te tekenen brieven:				Werkelijke verzenddatum	

Nota GS

.....

Datum besluit : 29 NOV. 2005
Registratie-nummer : 2005 - 52660
:
Vergaderdatum : 22 november 2005
Portefeuille voor : Financiën
Portefeuillehouder : A.M.C.A. Hooijmaijers
Vervanger : J.J. Schipper
:
Onderwerp : Procedure beleggingen
:
Opsteller/telefoon : B.A.P. Stöver / (023) 5144035
Afdeling/bureau : FEZ / Concernmiddelen
Bijgaande stukken :

(N.B. De rubrieken 1 t/m 5 altijd in deze volgorde uitwerken)

1. Ontwerp-besluit

Het college van G.S. besluit:

1. dat de mutaties op de stallingsrekening en de deposito's e.d. (beleggingen korter dan een jaar) vooraf de schriftelijke goedkeuring dienen te hebben van de directeur Middelen en indien deze niet aanwezig is van de provinciesecretaris. Zijn beiden niet aanwezig dan wordt goedkeuring van de gedeputeerde financiën gevraagd. Er wordt hierbij wel van uitgegaan dat er binnen twee uur geparafeerd kan worden.
2. dat voor beleggingen van een jaar of langer de besluitvorming via de gemandateerde portefeuillehouder zal lopen.
3. dat de directeur Middelen en de gedeputeerde financiën maandelijks achteraf worden geïnformeerd over alle afgesloten beleggingstransacties en de ontwikkeling van de raming van de rentebaten/-lasten ten opzichte van de realisatie.
4. dat aan het begin van ieder kalenderjaar de directeur Middelen en de gedeputeerde financiën een overzicht ontvangen met de dan bekende belangrijke financiële activiteiten, zoals vrijval van meerjarige beleggingen.

2. a) Financiële, b) personele, c) juridische, d)communicatieve, e) Europese, f) veiligheids, g) maatschappelijke, h) overige consequenties

a: geen

b: geen##

c: geen

d: geen##

e: geen

f: Het preventief tegengaan van ongewenste invloeden.

g: geen

h: geen

3. Samenvatting

Aanleiding

De procedure voor beleggingen, welke vanaf het begin van de jaren 90 van de vorige eeuw wordt toegepast door de treasury manager, is in het kader van de reorganisatie tegen het licht gehouden.

De procedure is aan verbetering toe. Deze dient gebaseerd te zijn op het vier-ogen principe. Concreet betekent dit dat de treasurer niet meer zelfstandig geldleningen afsluit, maar dat de directeur Middelen/provinciesecretaris of de gedeputeerde financiën op basis van een voorstel van de treasurer besluit tot het aangaan van een overeenkomst van geldlening. Dit gaat ten koste van de huidige flexibiliteit en de snelheid van handelen, maar biedt een betere waarborg voor een afgewogen oordeel en geeft de treasurer (en derhalve de organisatie) betere bescherming tegen ongewenste invloeden.

Bestaande procedure

Hierbij kunnen de volgende beleggingen worden onderscheiden:

- a. Kortstondige belegging van tijdelijk overtollige kasmiddelen via de stallingrekening van de huisbank te weten de ING Bank, als opvolger van de callgeldrekening. Voor boekingen gelden de volgende voorwaarden: per week mogen maximaal twee mutaties van ieder minimaal € 250.000,- worden aangeleverd. Deze voorwaarden zijn door de bank aangeboden en na overleg met de provincie aangepast. De boekingen verlopen via het Electronic Banking systeem van de provincie;
- b. Beleggingen tot 1 jaar, veelal via deposito's; bij instellingen die voldoen aan de eisen van de Wet fido en dikwijls door bemiddeling van een geldmakelaar.
- c. Beleggingen vanaf 1 jaar.

Voor de beleggingen onder a. en b. is de treasury manager op dit moment onbeperkt bevoegd zonder ruggespraak beleggingen te doen. De treasury manager heeft dagelijks een inzicht in het niveau van de renten vanuit de publicaties van "Het Financiële Dagblad". De makelaar wordt ingeschakeld omdat hij een beter inzicht heeft in de individuele behoeften van de institutionele spelers van de geldmarkt. Dus een verrassing is bijna uitgesloten.

Bij een deal vindt de overdracht van de middelen naar de geldnemer plaats als een spoedbetaling. Mocht het een verlenging van een deposito betreffen en er geen geld over tafel gaat, dan leidt dit tot een administratieve boeking in de financiële administratie. De transacties worden in de Financiële Administratie vastgelegd en geverifieerd bij de verwerking van het dagafschrift of van de schriftelijke bevestiging door de geldnemer. Maandelijks legt de treasury manager verantwoording af aan het afdelinghoofd via het bureauhoofd over de onderdelen a. en b. In de verantwoording wordt ook aangegeven de ontwikkeling van rente ten opzichte van de in de begroting opgenomen raming van de rente.

Bij beleggingen met een looptijd vanaf een jaar onder c. wordt vooraf toestemming gevraagd aan het hoofd van de afdeling FEZ om een bepaalde belegging te mogen afsluiten. Bij een positieve beantwoording door het afdelingshoofd wordt de belegging vastgelegd in een gele minute. Deze wordt dus op afdelingsniveau afgedaan. Vervolgens wordt de overdracht van de middelen conform de afspraak met de geldnemer verricht.

Nieuwe procedure

De procedure aan te passen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen beleggingen tot één jaar, de bovenvermelde onderdelen a. en b., en de beleggingen vanaf 1 jaar, onderdeel c. Het onderscheid is aangebracht omdat beslissingen over beleggingen tot een jaar sneller genomen moeten worden, omdat de "geldmarkt niet wacht". Voor beleggingen vanaf een jaar of langer is meer tijd (ongeveer een week) beschikbaar. Maar ook hier zal besluitvorming binnen één kalenderweek genomen dienen te zijn.

Voorstel:

1. De mutaties op de stallingsrekening en de deposito's e.d. (beleggingen korter dan een jaar) dienen vooraf de schriftelijke goedkeuring te hebben van de directeur Middelen en indien deze niet aanwezig is van de provinciesecretaris. Zijn beide niet aanwezig dan wordt goedkeuring van de gedeputeerde financiën gevraagd. Er wordt hierbij van uitgegaan dat binnen twee uur geparafeerd kan worden
2. Voor beleggingen van een jaar of langer zal de besluitvorming via een blauwe minute lopen.
3. De directeur Middelen en de gedeputeerde financiën worden maandelijks achteraf geïnformeerd over alle afgesloten beleggingstransacties en de ontwikkeling van de raming van de rentebaten/-lasten ten opzichte van de realisatie.
4. Aan het begin van ieder kalenderjaar krijgt de directeur Middelen en de gedeputeerde financiën een overzicht met de dan bekende belangrijke financiële activiteiten, zoals vrijval van meerjarige beleggingen

4. Wijze van totstandkoming

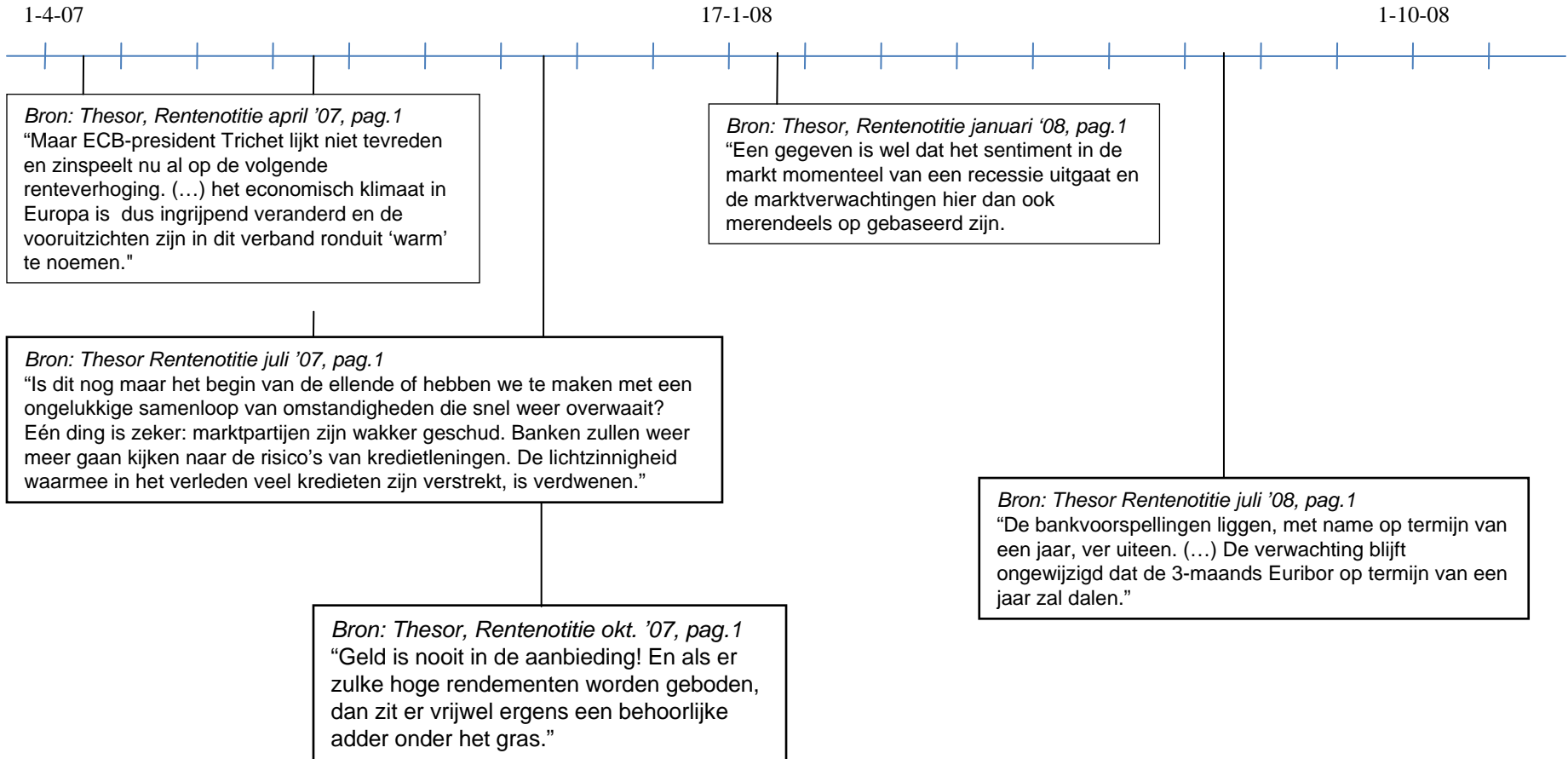
In overleg tussen gedeputeerde financiën en afdeling FEZ is deze minute tot stand gekomen

5. Verdere procedure

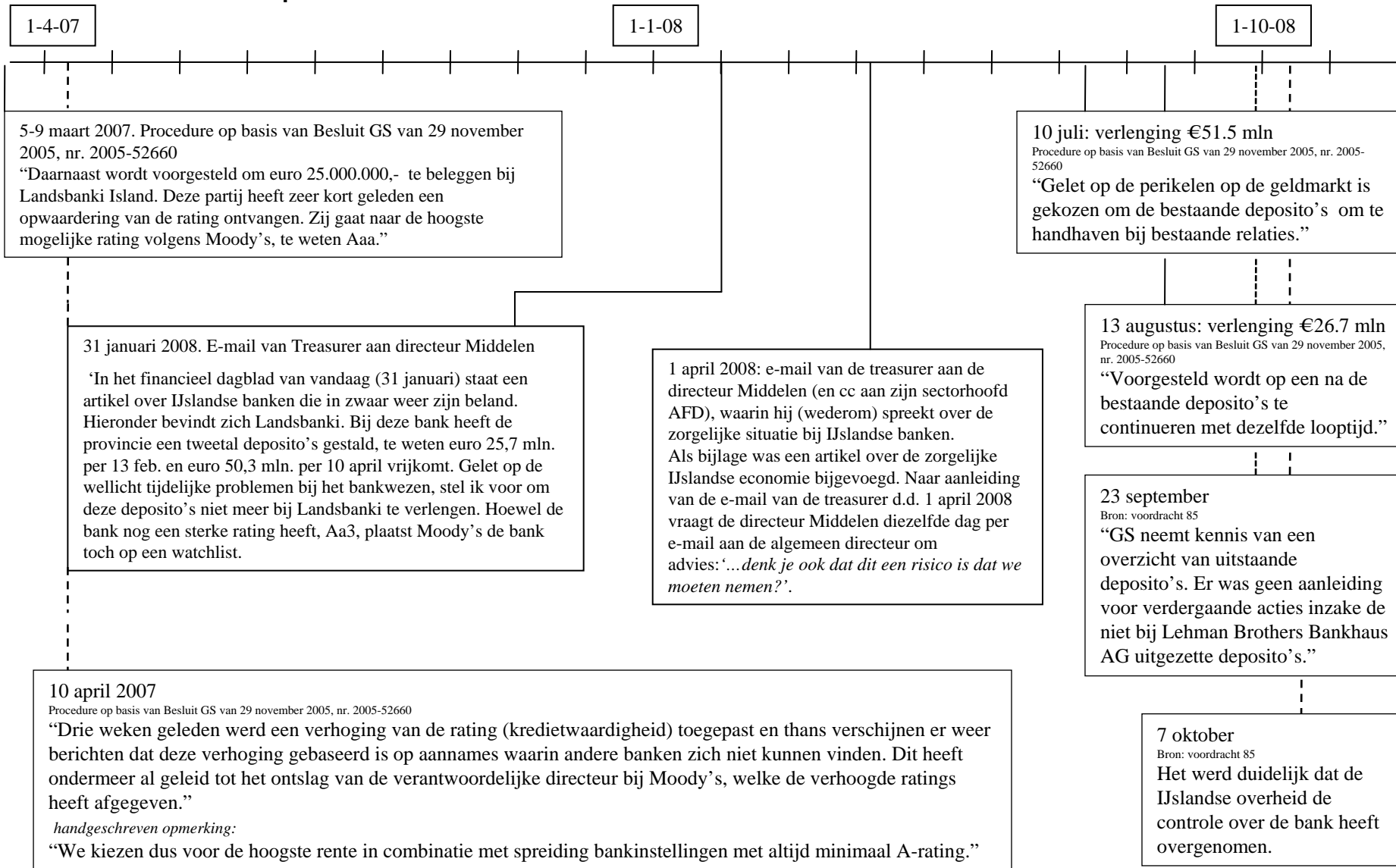
- a) PS actief informeren nee
Zo ja, brief aan PS bijvoegen
- b) Overig

Deel I

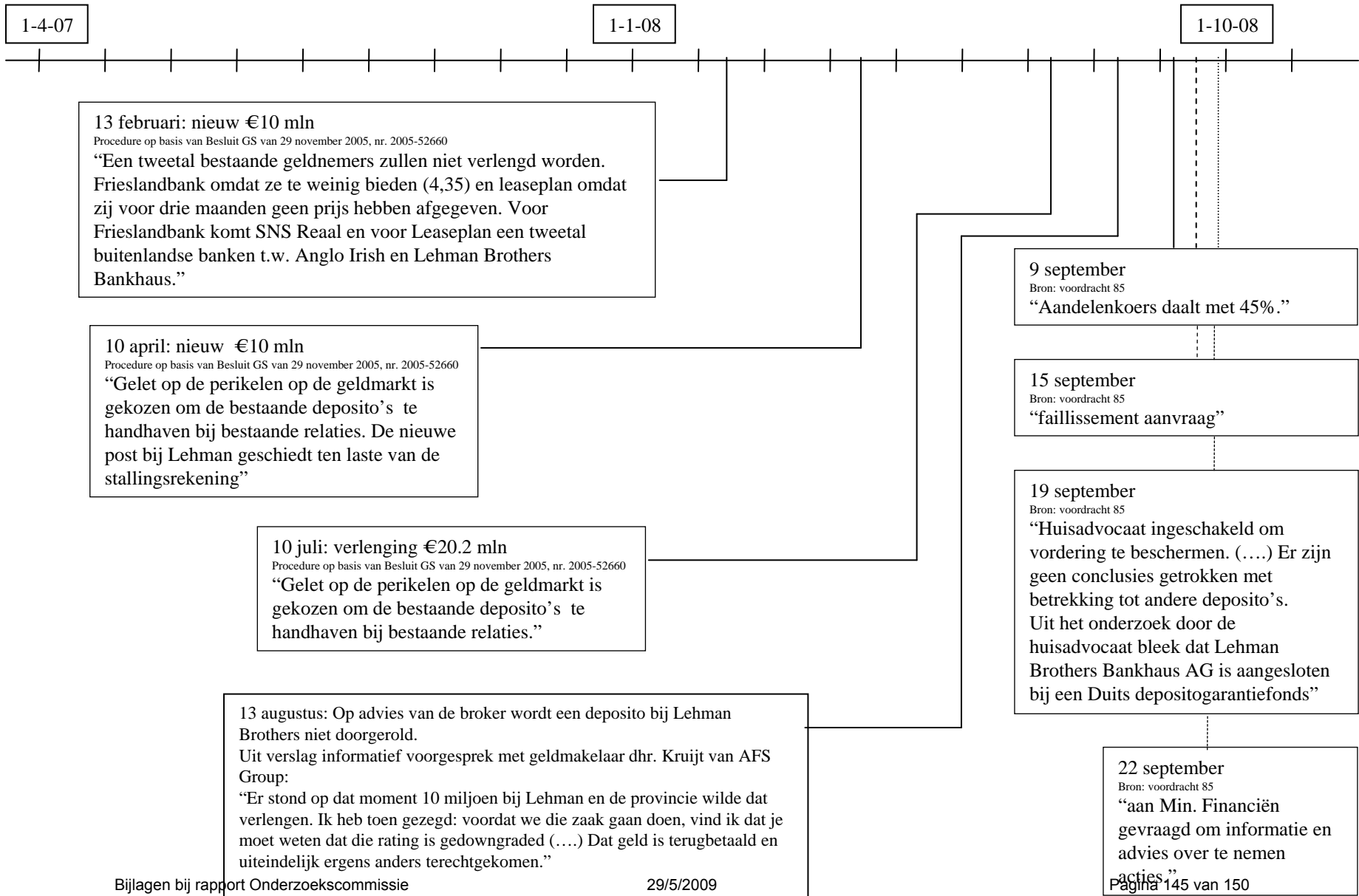
Totaaloverzicht 1 april 2007 t/m 14 oktober 2008



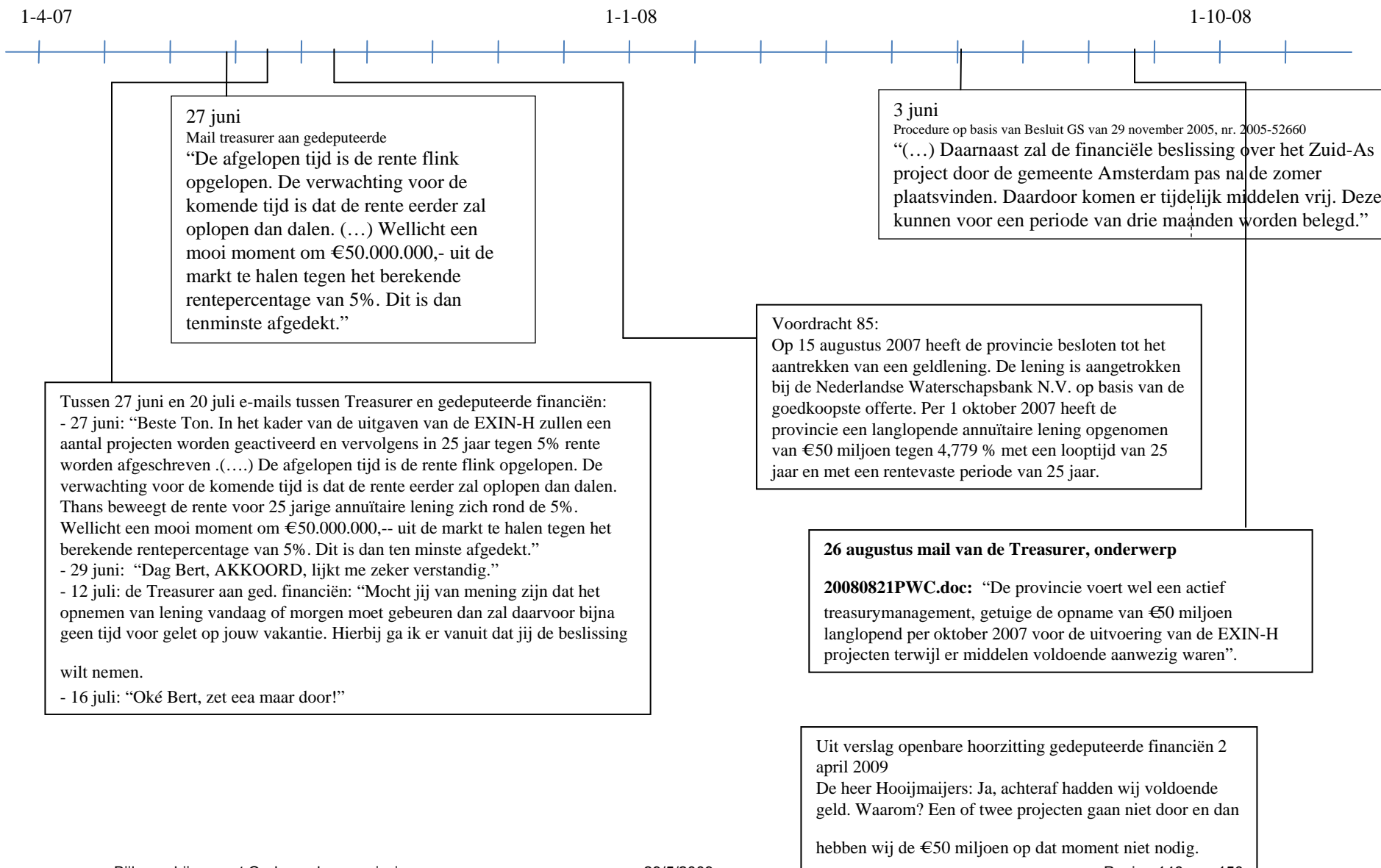
Deposito's Landsbanki maart 2007 t/m 14 oktober 2008



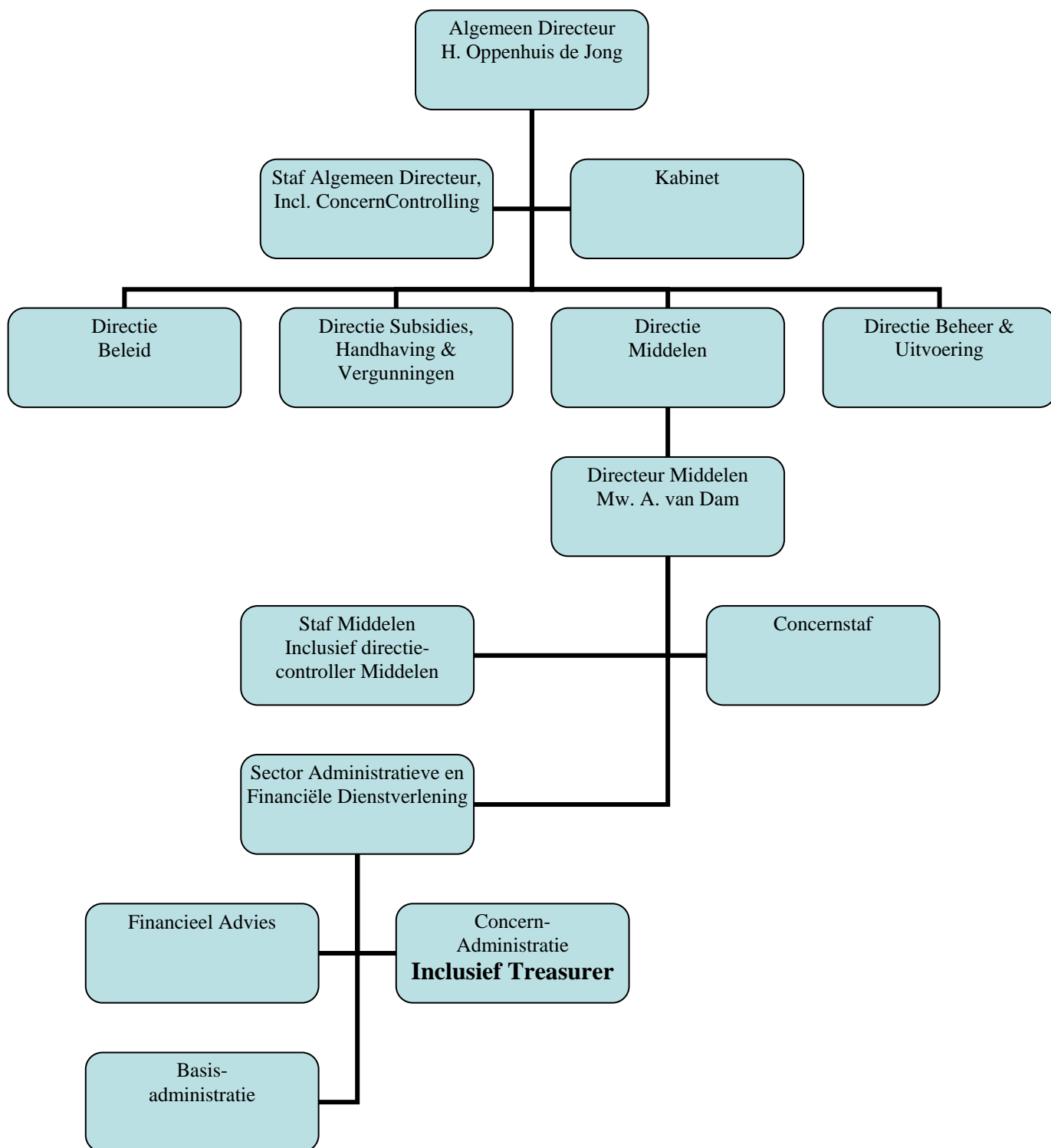
Deposito Lehman Brothers PM t/m 14 oktober 2008



Lening € 50 mln.PM t/m 14 oktober 2008



Organogram Provincie Noord-Holland



Kerngegevens Noord-Holland

Aantal inwoners, gemeenten, waterschappen en saldo

Aantal inwoners: 2.626.375 (1 jan. 2008)

Aantal gemeenten: 61 (2008)

Aantal waterschappen: 3 (2008)

Balanstotaal € 1.436.186.459,-. (31-12-2008)

Het uitzetten en aantrekken van gelden door de provincie

Het juridisch kader van het treasuryproces en treasurybeleid is vastgelegd in wet- en regelgeving. De betreffende voorschriften zijn vermeld bij het beantwoorden van vraag 1 in hoofdstuk 1.1.

Uitzettingen

Het kassaldo bedroeg in de onderzoeksperiode van april 2007 tot november 2008 gemiddeld circa € 150 miljoen en het totaal aan uitzettingen gemiddeld ruim € 600 miljoen, in totaal een gemiddelde liquiditeitspositie van ruim € 750 miljoen.

In een jaar tijd wordt bij een uitzettingentotaal van € 600 miljoen en bij een looptijd van uitzettingen van drie maanden, ongeveer € 2,5 miljard uitgezet. De provincie heeft in de periode vanaf 1 april 2007 tot 1 oktober 2008 ongeveer 125 deposito's bij meer dan vijftien verschillende instellingen uit diverse landen geplaatst.

Toezichthoudende rol provincie

De provincie heeft een toezichthoudende taak met betrekking tot gemeenten en waterschappen. In dit onderzoek is uitsluitend stilgestaan bij de toezichthoudende taak van de provincie voor zover het gaat om het toezicht op het aantrekken en uitzetten van gelden (leningen en deposito's) door gemeenten en waterschappen en niet bij het toezicht in het algemeen.

De toezichthoudende taak is vastgelegd in wet- en regelgeving. Deze wet- en regelgeving komt vrijwel overeen met de wet- en regelgeving waaraan de provincie als bestuurslaag zich dient te houden bij treasurybeleid.

De relevante regelgeving komt aan bod bij het beantwoorden van vraag 4 in hoofdstuk 1.4.

Nadere toelichting voor wat betreft de gehoorde personen binnen de provincie.

Commissaris van de Koningin

De CvdK is voorzitter van het college van GS en van PS. Hij heeft binnen GS enkele portefeuilles waaronder juridische dienstverlening en control. Daarnaast is hij rijksorgaan. Hij is sinds 2002 in functie.

Gedeputeerden

Gedeputeerden vormen samen met de CvdK het dagelijks bestuur van de provincie. Zij worden gekozen door Provinciale Staten (het hoogste orgaan binnen de provincie) voor een periode van vier jaar. Door wet- en regelgeving zijn aan GS bestuurlijke taken en bevoegdheden toegekend. Daarnaast zijn zij in ieder geval bevoegd om door PS te nemen besluiten voor te bereiden. Het college van GS van Noord-Holland bestaat sinds maart 2007 uit zeven gedeputeerden met als voorzitter de CvdK.

Drie gedeputeerden zijn door de commissie in verband met haar onderzoek gehoord.

Gedeputeerde Financiën

Deze gedeputeerde is verantwoordelijk voor de provinciale financiën en onder meer verantwoordelijk voor treasury, waaronder het beheren van overtollige liquide middelen, het aangaan van geldleningen en liquiditeitsplanning.

Gedeputeerde Personeel & Organisatie en Financieel Toezicht Gemeenten

Deze gedeputeerde is verantwoordelijk voor personeelszaken, zaken betreffende de organisatorische aansturing, administratieve organisatie alsmede het financiële toezicht dat de provincie volgens wet- en regelgeving uitoefent op gemeenten.

Gedeputeerde Water

Deze gedeputeerde is verantwoordelijk voor het toezicht op de Waterschappen. Het betreft drie waterschappen, waarbij het toezicht van twee waterschappen tezamen met andere provincies wordt uitgeoefend.

Algemeen directeur/provinciesecretaris

Dit is de hoogste ambtenaar van het ambtelijk apparaat van GS. De algemeen directeur is eindverantwoordelijk voor het aansturen van 'het ambtelijk apparaat': voor de personele bezetting, voor de kwaliteit van mensen en processen en voor de interne bedrijfsvoering. Hij legt hierover verantwoording af aan het college van GS.

Bij zijn aanstelling in 2001 heeft hij een speciale opdracht meegekregen. Aan hem is gevraagd om te zorgen voor een betere aansturing van de organisatie.

Directeur Beleid/ plaatsvervangend provinciesecretaris

De directeur Beleid is in functie sinds 2005. Hij heeft een relatie met het onderzoek vanwege het vervangen van de directeur Middelen in de maanden augustus, september en oktober 2007. In die tijd heeft hij een aantal uitzettingen ondertekend. Tevens is hij in dezelfde periode betrokken geweest bij het tot stand komen en aangaan van de lening van € 50 miljoen.

Hij legt verantwoording af aan de algemeen directeur.

Directeur Middelen

De directeur Middelen geeft leiding aan de directie Middelen waaronder acht disciplines ressorteren. Een van de sectormanagers van de directie staat aan het hoofd van de sector Administratie Financiële Dienstverlening (AFD). Treasury maakt organisatorisch onderdeel uit van AFD. De Directeur Middelen verleent goedkeuring aan door de treasurer genomen besluiten over het uitzetten van tijdelijk beschikbare financiële middelen.

De directeur Middelen legt verantwoording af aan de algemeen directeur en is in functie vanaf april 2007.

Sectormanager Administratieve Financiële Dienstverlening

Hij is de direct leidinggevende van de treasurer en rapporteert aan de directeur Middelen. Hij is in dienst vanaf 15 februari 2008.

Treasurer

De treasurer beheert de liquide middelen van de provincie. Het beheer houdt in dat hij deposito's plaatst bij financiële instellingen, het aangaan van geldleningen voorbereidt en dat hij zorg draagt voor het betalingsverkeer. Ook treedt hij op als interne adviseur op dit terrein. Hij is 17 jaar in dienst op deze functie.

Directiecontroller

De Directiecontroller houdt toezicht op de financiële en bestuurlijke planning & control(P en C) cyclus en op doeltreffendheid en doelmatigheid van de bedrijfsvoering binnen een directie en ontwikkelt strategische scenario's voor het controlbeleid en geïntegreerde planning- en controlinstrumenten.
