



Vlaams
Parlement

stuk **40** (2011-2012) – Nr. 2
ingediend op 20 december 2011 (2011-2012)

Advies

van het Rekenhof

over de Gemeentelijke Holding

Gedachtewisseling

Verslag

namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door de heer Koen Van den Heuvel

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Eric Van Rompuy.

Vaste leden:

de heer Ward Kennes, mevrouw Griet Smaers, de heren Koen Van den Heuvel, Eric Van Rompuy;
de heren Felix Strackx, Erik Tack, Christian Verougstraete;
de heren Dirk Van Mechelen, Sas van Rouveroi;
de heren Ludo Sannen, Bart Van Malderen;
de heren Jan Peumans, Kris Van Dijck;
de heer Lode Vereeck;
de heer Filip Watteuw.

Plaatsvervangers:

de heren Ludwig Caluwé, Dirk de Kort, Jan Durnez, Johan Sauwens;
de heer Joris Van Hauthem, mevrouw Linda Vissers, de heer Wim Wienen;
de heren Marino Keulen, Bart Tommelein;
de heer Bart Martens;
de heren Matthias Diependaele, Marc Hendrickx;
de heer Ivan Sabbe;
de heer Bart Caron.

Stukken in het dossier:

40 (2011-2012) – Nr. 1: Advies van het Rekenhof

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting had op dinsdag 13 december 2011 een gedachtewisseling over het advies van het Rekenhof over de gevolgen van de vereffening van de Gemeentelijke Holding op de begroting 2011, met vertegenwoordigers van het Rekenhof en met de heer Philippe Muyters, Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport.

Het Rekenhof werd vertegenwoordigd door de heer Jozef Beckers, raadsheer, en de heer Lieven Tydgat, eerste auditeur.

I. TOELICHTING DOOR HET REKENHOF

De heer *Jozef Beckers*, raadsheer, licht het advies van het Rekenhof toe, dat de ochtend van de vergadering werd goedgekeurd door de Nederlandse Kamer. Hij wijst er vooraf op dat het Rekenhof nooit een oordeel uitspreekt over de opportuniteit. De heer Beckers herinnert eraan dat het eerste spoor van de moeilijkheden bij Dexia al te vinden is in de derde begrotingsaanpassing 2008, die een bepaling bevat die toelaat om een gewestwaarborg te hechten aan leningen van de Gemeentelijke Holding met het oog op herkapitalisatie. In de eerste begrotingsaanpassing 2009 werd het plafond daarvan verdubbeld tot 400 miljoen euro, met als doel het afwenden van het risico op patrimoniumverlies. De spreker concludeert dat het Vlaams Parlement dus al eerder heeft meegewerkt aan de herstructurering van de Gemeentelijke Holding, ter stabilisering van zijn financiële situatie.

In mei 2011, toen de Vlaamse Regering werd gevraagd in te tekenen op een commercial paper van 40 miljoen euro voor twee maanden, was de toegekende waarborg afgebouwd tot 62,5 miljoen euro. Het risico van faillissement werd op dat moment als gering beschouwd. Door op de vraag in te gaan werd geen van de genoemde plafonds overschreden, merkt de heer Beckers op, maar anderzijds had de regering van het parlement alleen een machtiging tot waarborgverlening gekregen en niet tot kredietverlening.

Een commercial paper is een verhandelbare schuldbekentenis waarmee bedrijven snel en goedkoop aan geld komen. Die moeten wel betrouwbaar zijn, want normaal is er geen waarborg aan verbonden. In artikel 4 van het decreet van 7 mei 2004 houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest wordt aan de Vlaamse Regering het streven naar een maximale rentevoet en een minimaal renterisico opgelegd, evenals de objectieve vergelijking van offertes en optimale transparantie en controleerbaarheid. Aan die doelstellingen werd bij de intekening op 17 mei voorbijgegaan, oordeelt het Rekenhof.

Bij gebrek aan voldoende thesaurieoverschotten op dat moment werd meer dan 25 miljoen euro van het benodigde bedrag gefinancierd met een permanente kasfaciliteit. De regering maakte geen objectieve vergelijking en was bovendien op de hoogte van de precaire toestand van de Gemeentelijke Holding. Het persbericht van de minister van 2 december 2011 spreekt dan ook niet langer van een belegging maar van steun om te vermijden dat problemen bij de Gemeentelijke Holding aanleiding geven tot een financieel debacle bij Dexia. Ook het Rekenhof vindt de operatie qua intentie geen belegging maar wel een loutere thesaurieverrichting. In de begroting had de regering daar geen expliciete toelating voor, en evenmin in het decreet Kas- en Schuldbeheer, gezien het ontbreken van overschotten.

Een alternatief was geweest om zich te beroepen op artikel 44 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, meer bepaald de begrotingsberaadslaging in dringende gevallen en uitzonderlijke omstandigheden. Daardoor zou het Vlaams Parlement bovendien sneller op de hoogte gebracht zijn. De gemotiveerde gunningsbeslissingen voor juridisch en financieel expertadvies door Laga en Leonardo zijn gedateerd op 25 mei 2011 en 17 juni 2011, dus na de intekening. Ze betreffen dan ook alleen de verlenging van de commercial paper na 18 juli 2011 en de waarborg na 1 juli 2011.

Het handboek van Eurostat over overheidstekort en -schuld ziet het intekenen op ondernemingsobligaties als een financiële verrichting zonder invloed op het vorderingsaldo, behalve als het een onderneming betreft die verliezen heeft opgestapeld en het vrijwel uitsluitend overheden zijn die intekenen. In dat geval is het niet langer een kredietverlening maar een kapitaaloverdracht.

II. BESPREKING

De heer *Dirk Van Mechelen* vindt het advies onthutsend. Het Rekenhof stelt dat de intekening op het commercial paper een beleidsdaad was zonder begrotingsmachtiging. Zij viel eveneens buiten de waarborgregeling die door het parlement wel was goedgekeurd. Daarbij komt dat aan de genoemde doelstellingen van het decreet van 7 mei 2004 houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest is voorbijgegaan. Verder waren er onvoldoende kasoverschotten voor de financiering van de belegging en moest de Vlaamse overheid dus zelf geld lenen met een commercial paper, heeft de concurrentie niet gespeeld, was zij op de hoogte van het kapitaalrisico en werd bij uitzondering afgeweken van de A-rating.

Nog afgezien van deze strijdigheid met de decretale bepalingen, rijst de vraag of hier sprake is van een thesaurieverrichting of een beleidsdaad. Het lid wil nog aanvaarden dat het risico op faillissement gering was op 17 mei 2011, maar men heeft wel opnieuw ingetekend op 18 juli 2011, op 1, 15 en 30 september 2011 en op 3 oktober 2011. Waarom heeft de regering het parlement niet geïnformeerd over die uitzonderlijk risicovolle beleggingen? Hij heeft ook vragen bij het positieve advies dat experts als Laga en Leonardo zouden verstrekt hebben over de verlenging van deze belegging van een kleine 40 miljoen euro op 30 september 2011, en informeert daarom naar de inhoud ervan. Hij wil immers weten of administratie dan wel regering een beoordelingsfout maakten.

Hij argumenteert verder dat minister *Muyters*, die de beleggingsopdrachten goedkeurde, zelf in zijn antwoord gewaagde van een evolutie midden september naar ‘quasi perpetual’. Dergelijke eeuwigdurende leningen worden gelijkgesteld met aandelen, waardoor de minister eigenlijk toegeeft een beleidsdaad te hebben gesteld. Hij lichtte weliswaar het Rekenhof in, doch pas nadat hij zijn akkoord had gegeven. Het Rekenhof antwoordde dan ook pas op 21 oktober 2011 dat beleggen binnen de thesaurieverrichtingen alleen kan op korte termijn. De dag daarna ging de Gemeentelijke Holding ten onder, maar het was nog tot 18 november 2011 wachten op de begrotingsberaadslaging. Daarvan werd, in afwijking van artikel 44, noch het parlement noch het Rekenhof onmiddellijk geïnformeerd.

De heer *Van Mechelen* heeft op grond van dit alles vragen bij de ministeriële verantwoordelijkheid en de houding van de regering in dit dossier. Minstens werd er slordig omgesprongen met 40 miljoen euro belastinggeld. Hij heeft begrip voor het onvoorspelbare karakter van de bankencrisis, maar dat neemt niet weg dat de minister grof tekort is geschoten tegenover het parlement. Het Rekenhof bevestigt dat. Tot slot dringt hij nogmaals aan op de controle van de adviezen van Laga en Leonardo. Zijn ze al ter beschikking van het Rekenhof?

De heer *Lieven Tydgat*, eerste auditeur, antwoordt dat het Rekenhof alleen het tussentijdse advies van juli 2011 ter beschikking kreeg, omdat alle andere zijn betaald door de Gemeentelijke Holding en niet door de Vlaamse Regering. Men beloofde daarnaast wel een dvd met de andere adviezen, maar die heeft het Rekenhof nog niet ontvangen.

Minister *Philippe Muyters* memoreert dat midden mei 2011, toen de koers van een Dexia-aandeel zweefde tussen 2,5 en 2,6 euro, de Gemeentelijke Holding contact zocht met de gewesten om de vakantieperiode te overbruggen. Veel van het commercial paper van Dexia, dat zij gebruikte voor haar kortetermijnbehoeften, is immers opgenomen door vakantiebanken, die dat geld juist dan nodig hebben om het vakantiegeld uit te betalen. Vroeger raakte de Gemeentelijke Holding in die periode aan voldoende liquide middelen

door te trekken op haar kredietlijn, maar het onderpand dat daarvoor nodig is, was in 2011 sterk in waarde gedaald gezien de vermelde koers.

De administratie stelde voor om samen met de andere gewesten op het voorstel in te gaan. Dankzij de bestaande waarborgen waren de solvabiliteitsproblemen nog niet acuut. Verder was het beter het liquiditeitsprobleem met liquiditeitsmiddelen op te vangen dan met verhoogde waarborgen. Dat laatste zou de volgens de minister noodzakelijke herstructurering immers minder nijpend maken. Bovendien was de vergoeding van het commercial paper toen beduidend hoger dan dat van de waarborgpremie. Tot slot liet de thesauriepositie van de Vlaamse Gemeenschap perfect deze belegging toe.

In opdracht van de minister selecteerde de administratie een juridisch en een financieel adviseur, in het licht van de grondige herstructurering die de regering nodig achtte. Hun aanwijzing gebeurde vrijwel gelijktijdig met de intekening op het commercial paper voor 40 miljoen euro. De minister wijst erop dat de Holding 130 miljoen euro vroeg, waarvan 65 miljoen euro van het Vlaamse Gewest. In tegenstelling tot de andere gewesten ging het Vlaamse Gewest echter niet in op de initiële vraag, en wel vanwege de uitkering van 38 miljoen euro aan dividenden. De feitelijke verdeling tussen de gewesten is dan ook anders dan bij de waarborgregeling.

Na een verdere, belangrijke daling van de aandeelkoers tegen midden juni 2011, eisten de gewesten, op grond van de adviezen, een verregaande herstructurering. De koers ging echter verder en dramatisch achteruit tijdens de zomer. Omdat de normale investeerders niet terugkwamen zou het voornemen van de gewesten, in het bijzonder het Vlaamse, om het commercial paper niet te verlengen, geleid hebben tot een onmiddellijk failliet van de Gemeentelijke Holding. In die periode geloofden de meeste bestuurders en de Gemeentelijke Holding zelf nog wel in zijn levensvatbaarheid.

Midden september 2011 is de regering gaan twijfelen aan de aanrekening en heeft de minister het Rekenhof aangeschreven, maar de brief is blijkbaar zo lang onderweg geweest dat het Rekenhof pas op 21 oktober 2011 antwoordde dat door het gewijzigde karakter van de transactie de verstrekking niet als thesaurieverrichting maar als kredietverlening moest aangezien worden. Bij de dramatische ondergang van Dexia in die periode gingen echter de waarde van zowel commercial paper als waarborgen verloren, waardoor regularisering op zich nog weinig zin had. De Vlaamse Regering stelde dit daarom samen met het waarborgverlies aan het parlement voor.

De minister stelt dat alleen de Vlaamse Regering een deliberatie neerlegde, een week voor de verbintenissen werden geformuleerd om de vereffening mogelijk te maken, bij zowel Rekenhof als Vlaams Parlement. Tot slot wijst hij er nog op dat, als men had gekozen voor een waarborgregeling, hetzelfde bedrag evengoed verloren zou zijn gegaan. Op de opmerkingen die het Rekenhof vandaag presenteerde, belooft de minister een schriftelijk antwoord van de Vlaamse Regering.

De heer *Ludo Sannen* kan begrip opbrengen voor de argumentatie om de Gemeentelijke Holding te redden, maar de vraag die het parlement moet stellen is of de methode juist was. De opmerkingen van het Rekenhof zijn dan ook essentieel. Het lid wil ook weten of de intekening op het commercial paper ter kennisgeving aan de regering is voorgelegd dan wel door haar is beslist.

De heer *Dirk Van Mechelen* onderstreept dat de commissie moet waken over de correcte uitvoering van de begroting. Hij herhaalt dat er meermaals verlengingen zijn gebeurd, ter waarde van 1,6 miljard Belgische frank, waarbij manifest het eigen Vlaamse decreet is genegeerd en met de voeten getreden. Hij wil daarom de verslagen van de twee adviseurs laten doornemen door het Rekenhof en het antwoord van de minister daarop horen.

De heer *Lode Vereeck* wil uitleg over de tegenstrijdige verklaringen van het Rekenhof en de minister over de Vlaamse kaspositie op het moment van de intekening. Minister *Philippe Muyters* antwoordt dat zijn administratie bij een belegging altijd rekening houdt met de beschikbare kasfaciliteiten over de hele periode. Welnu, in juni-november komen traditioneel kasoverschotten voor. Bovendien heeft de administratie van de Gemeentelijke Holding een marge geëist boven het debetrentetarief dat de Vlaamse Gemeenschap zou moeten betalen mocht ze toch moeten putten uit haar kredietlijnen, nog verhoogd met het verlies aan roerende voorheffing vanwege de belegging in een niet-geconsolideerde instelling.

De heer *Dirk Van Mechelen* blijft erbij dat de minister belegde in de Gemeentelijke Holding met geld dat hij zelf moest lenen. Zelfs in september 2011 waren er nog voor 220 miljoen euro kortetermijnleningen. De heer *Tydgat* bevestigt dat de Vlaamse overheid op 17 mei 2011 zelf heel wat commercial paper had uitgeschreven, maar het meeste daarvan was op lange termijn. De kaspositie vertoonde wel degelijk een overschot van 14 miljoen euro, maar dat was nog altijd lager dan het belegde bedrag. Op vraag van de heer *Dirk Van Mechelen* bevestigt de heer *Tydgat* tevens dat er bij de verlenging op 18 juli 2011 zelfs een gat van 87 miljoen euro was in de kas. Anderzijds was de positie van de Gemeentelijke Holding op dat moment ‘wat moeilijker’.

De heer *Tydgat* treedt de heer *Matthias Diependaele* bij dat er in mei nog behoorlijk veel ruimte was binnen de machtiging voor verhoogde waarborgverlening. De heer *Diependaele* vervolgt dat de overheid geen signaal had hoeven te geven aan de markt als men niet dringend een commercial paper te verkopen had. Maar dat was wel het geval, vandaar de opportuniteitskeuze. Het Rekenhof, antwoordt de heer *Tydgat*, heeft niets tegen het instappen in commercial paper op zich, maar betreurt dat men dat niet onmiddellijk heeft meegedeeld aan het Vlaams Parlement, dat zich weliswaar op een andere manier had verbonden tot 400 miljoen euro, maar geen formele machtiging had verleend.

De heer *Sas van Rouveroij* treedt hem bij dat de machtiging van waarborgen geen vrijbrief is om verder handelingen te stellen zonder dekking of adviezen. Ook over de uitputting van de waarborg zelf rijzen trouwens vragen in het geval van een vennootschap waarvan men kan vermoeden dat zij zich in staat van faillissement bevindt. De heer *Matthias Diependaele* argumenteert dat ervoor is gekozen te zorgen dat de Gemeentelijke Holding niet als eerste dominosteen Dexia zou doen omvallen. Volgens hem waren alle fracties het daarover eens.

Volgens de heer *Koen Van den Heuvel* hadden in het voorjaar inderdaad velen nog de overtuiging dat de Gemeentelijke Holding kon gered worden. Het werken met commercial paper was wellicht verdedigbaar en dat vindt ook het Rekenhof, maar anderzijds moet men ook de principes van de begrotingsreglementering respecteren. Hij waardeert het breddenkende pragmatisme van de heer *Diependaele* – ook al getuigde hij daar minder van tijdens de hoorzittingen van de verenigde commissies – maar een aantal grondregels moeten nageleefd worden, meer bepaald met betrekking tot de snelle en transparante informatie van het parlement. Aansluitend roept de heer *Eric Van Rompuy*, voorzitter, de vraag op wanneer dat dan had moeten gebeuren.

De heer *Matthias Diependaele* noemt het cynisme van de heer *Van den Heuvel* tergend. Het klopt dat hij heel wat beleids mensen van de Gemeentelijke Holding en Dexia grote fouten verwijt. Zij zorgden immers voor de noodsituatie terwijl het hier gaat over wat de regering deed om ons eruit te halen.

De heer *Dirk Van Mechelen* blijft erbij dat de regering al veel eerder het parlement had moeten informeren dat zij verstrikt was geraakt in commercial paper, terwijl het nu pas blijkt bij het uitwinnen van de waarborg, waarmee hij nadrukkelijk het onderscheid maakt. Dat doet ook het Rekenhof.

De heer *Filip Watteeuw* is het niet eens met het verschil dat de heer Diependaele maakt tussen het bestuur van de Holding en de regering. Beide hadden goede intenties, maar schatten de markten verkeerd in en respecteerden niet alle regels. Als blijkt dat het fout loopt, moet men zo vlug mogelijk naar het parlement komen.

De heer *Lode Vereeck* onderscheidt het ernstige politieke probleem van de laattijdige informatie van het parlement en de economische vraag waarom de intekening nogmaals verlengd is op 30 september 2011, toen de crash duidelijk was. Hij plaatst ook vraagtekens bij het signaal dat men wou geven aan de markt als men dat doet met een lager dan gebruikelijk aandeel.

De heer *Jozef Beckers* deelt mee dat het Rekenhof geen enkel nieuws heeft gekregen van de andere gewesten over hun inschrijving op commercial paper. In hun begrotingen is ook geen sprake van regularisatie. Hij bevestigt dat de Nederlandse Kamer de brief van de Vlaamse administratie pas op 10 oktober 2011 ontving. Het Rekenhof heeft geen permanente auditeur bij de kas van de Vlaamse Gemeenschap, merkt hij op. De dvd met de adviezen van Laga en Leonardo zal na ontvangst aan de voorzitter worden bezorgd. De heer *Tydgat* vult aan dat de Vlaamse Gemeenschap reeds over een kopie beschikt van de originelen die aan de opdrachtgever Gemeentelijke Holding werden bezorgd.

De heer *Ludo Sannen* herhaalt de vraag waarom de regering het parlement niet tijdig op de hoogte bracht. De heer *Sas van Rouveroy* herinnert aan zijn voorspelling tijdens het debat over de Septemberverklaring 2011 dat de investering in het commercial paper verloren zou gaan, wat ook is gebleken. Waarom onthulde de regering toen niets in haar antwoord? De *voorzitter* stelt voor die vragen tijdens de plenaire vergadering van volgende week aan de regering voor te leggen, die dan voorbereid kan antwoorden.

Op vraag van de heer *Erik Tack* preciseert de heer *Jozef Beckers* dat de regering de toelating van het Vlaams Parlement had moeten vragen op 17 mei 2011.

Eric VAN ROMPUY,
voorzitter

Koen VAN DEN HEUVEL,
verslaggever