

# De teloorgang van een Gemeentelijke Kredietbank

De harde lessen en het hoge leergeld

Prof. Dr. J.L. Bouma en Dr. G.J. van Helden

## Inleiding<sup>1</sup>

In 1984 werd door de gemeenteraad van Groningen een eigen kredietbank opgericht. De Groningse Kredietbank (GKB) groeide – gemeten aan het balanstotaal – in acht jaren als kool, maar kwam, mede als gevolg van deze groei, in grote financiële moeilijkheden. De GKB had zich namelijk – behalve op de uitvoering van haar sociale functie – bij haar commerciële functie vooral gericht op de 'onderkant' van de kredietmarkt, waardoor de risico's van niet volledige terugbetaling van uitgeleende gelden en renteverplichtingen omvangrijk waren. De gemeente Groningen heeft intussen een financiële schade geleden die meer dan f 40 miljoen bedraagt (Accountantsdienst Groningen, 1992, pp. 2–4). Diverse verantwoordelijken – bestuurders en ambtenaren – verzuimden om tijdig in te grijpen. Dit alles leidde tot een ware 'affaire' waarvan twee afgetreden wethouders en een met ontslag geconfronteerde bankdirecteur inmiddels het slachtoffer zijn geworden. De uiteindelijk gedupeerden zijn de inwoners van de gemeente Groningen, aangezien de financiële schade van de GKB-affaire binnen de gemeentebegroting moet worden gedekt. Het gebrek aan controle en bijsturing wordt door sommigen mede geweten

aan het in Groningen ingevoerde zelfbeheersconcept voor de gemeentelijke organisatie.

Dit artikel behandelt een tweetal vraagstellingen. Ten eerste of een (grote) gemeente in Nederland op een zodanige wijze een kredietbank kan exploiteren dat sprake is van redelijke exploitatieresultaten en aanvaardbare kredietrisico's. Het antwoord op deze vraag zal worden gegeven aan de hand van een empirisch onderzoek bij 13 (met de GKB vergelijkbare) gemeentelijke kredietbanken. Ten tweede of het in Groningen en andere gemeenten ingevoerde concept van zelfbeheer moet worden teruggedraaid dan wel bijgesteld op grond van de ervaringen met de GKB-affaire.

Eerst zal in het kort de teloorgang van de bank zelf worden geanalyseerd. Dat laatste gebeurt aan de hand van het rapport van de externe commissie die de gemeenteraad van Groningen instelde om de GKB-affaire te onderzoeken. Deze Commissie-Franssen – genoemd naar haar voorzitter, het voormalige PvdA-tweede kamerlid – heeft er geen gras over laten groeien (Franssen,

Prof. Dr. J.L. Bouma is hoogleraar Bedrijfseconomie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Dr. G.J. van Helden is universitair hoofddocent Bedrijfseconomie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

e.a., 1992; zie ook: Herweijer, 1992). Er is sprake van een scherpe analyse met harde conclusies.

## **De Commissie-Franssen**

### *De politieke koers*

In 1984 spreekt het Groningse gemeentebestuur de wens uit dat er een gemeentelijke kredietbank moet komen die zowel een sociale als commerciële functie vervult. De sociale functie komt tot uitdrukking in kredietverlening aan personen die – gezien hun zwakke financiële positie – niet bij de andere banken terecht kunnen. Aangezien de sociale functie een negatief exploitatieresultaat oplevert (hoge arbeidskosten om kredietaanvragen te beoordelen en per saldo betrekkelijk weinig rentebaten), moet de bank zich tevens richten op de commerciële markt voor consumptief krediet. Deze commerciële functie zal – naar stellige verwachting – een zodanige winst opleveren, dat daarmee het exploitatietekort op de sociale functie kan worden gedekt.

Later, in 1985, wordt de commerciële functie versterkt met de faciliteit om ook hypothecaire leningen te verstrekken. Om deze functieverbreding gestalte te kunnen geven, betreft de bank een min of meer representatief pand en wordt de personeelsformatie uitgebreid.

### *Dubieuze successen*

Op het eerste gezicht wijst de omzetontwikkeling van de GKB over de periode 1985–1989 op succes. Het totaal van de verleende consumptieve kredieten loopt op van f 7,2 tot f 21,6 miljoen en de uitstaande hypotheek stijgt van f 0,1 tot f 21,3 miljoen. De Commissie-Franssen toont evenwel aan dat de ontwikkeling van zowel de balanspositie als de resultatenrekening zorgwekkend is.

Ten eerste verzuimt de GKB om garantievermogen op te bouwen, hetzij in de vorm van een winstreserve, dan wel in de vorm van boekhoudkundige voorzieningen. Het garantievermogen dient als

buffer voor financiële risico's in de kredietverlening. Terwijl de totale kredietportefeuille aanzienlijk wordt uitgebreid, neemt het garantievermogen af van f 220.000,- in 1985 tot f 109.000,- in 1989. Uitgedrukt als percentage van de verstrekte leningen zijn de cijfers dramatisch: bereikt men in 1985 nog een niveau van 3,01%, in 1989 is dat tot 0,25% teruggelopen. Deze resultaten steken schril af tegen de door de Commissie-Franssen onderbouwde norm dat het garantievermogen minimaal 7% van de kredietportefeuille moet bedragen. Het hanteren van deze norm heeft zeker voor de GKB betekenis, omdat de kredietverlening vooral wordt gericht op de 'onderkant' van de markt: hypotheek tot 125% van de executiewaarde, veel tweede hypotheek en leningen voor risicovolle projecten.

De tweede oorzaak heeft betrekking op de exploitatie. Als gevolg van de omzetstijging is er weliswaar een toenemend saldo van rentebaten en rentelasten, maar het effect hiervan wordt geheel teniet gedaan door de sterk oplopende exploitatiekosten van de GKB. Deze stijgen van f 427.000,- in 1985 tot f 1.779.000,- in 1989. Ergo, de bank ziet haar omzet explosief groeien, maar is niet in staat om deze groei ook om te zetten in een winstgevend exploitatie. En juist het behalen en reserveren van winst zou noodzakelijk geweest zijn om garantievermogen op te bouwen in samenhang met de stijging van de kredietverlening en de hierin begrepen risico's. Zou men overigens op verantwoorde wijze voorzieningen hebben getroffen, dan zou de omvang van het negatieve resultaat eerder en duidelijker zijn opgevallen. Doch in volstreekte tegenstelling hiermee zijn de gerapporteerde bedrijfsresultaten 'opgepoetst' ten laste van het nog bestaande garantievermogen.

Met enig gevoel voor drama, stelt de Commissie-Franssen dat de GKB feitelijk reeds eind 1989 failliet was. Maar de echte financiële rampspoed moest toen nog komen.

### *De vlucht naar voren*

De GKB bleek haar financiële middelen vooral in

de vorm van kort geld (kasgeldleningen) te hebben aangetrokken, terwijl zij haar kredietuitzettingen merendeels op de middellange (consumptief krediet) en lange termijn (hypotheken) had vastgelegd. Er was dus sprake van een aanzienlijke 'mismatch' van de termijnen van de actieve en die van de passieve financiering. Deze 'mismatch' houdt een navenant renterisico in, in die zin dat de rentebaten van de kredietuitzettingen met een grotere vertraging aan een eventuele verandering van het algemene rentepeil kunnen worden aangepast, dan zulks het geval is voor de (met korte looptijd) aangetrokken 'funding'. Dit renterisico manifesteerde zich voor de GKB in 1989. In dit jaar trad er een aanzienlijke stijging van het rentepeil in Nederland op. Voor de bestaande kredietportefeuille zou de marge tussen actief-rente (die voor langere tijd min of meer vast ligt) en passief-rente (die op korte termijn stijgt) daarom kleiner worden. De dreiging van een aanzienlijk exploitatietekort hing de GKB als een zwaard van Damocles boven het hoofd. Hoewel consolidatie van de passief-financiering de verstandigste actie zou zijn geweest, uiteraard met de aanvaarding van de onvermijdelijk optredende exploitatietekorten, zocht de GKB in de woorden van de Commissie-Franssen zijn heil in 'de vlucht vooruit'. Onder het motto: 'wat niet uit de lengte (de rentemarge) komt, moet maar uit de breedte (de omzet) komen', werd in 1990 en 1991 de kredietverlening, met name de verlening van hypothecaire kredieten, aanzienlijk uitgebreid. Bedroeg het uitstaande totaal van hypothecaire leningen in 1989 nog f 21,3 miljoen, in 1991 was dit opgelopen tot f 124,2 miljoen. Door de krimpende rentemarge werd per gulden kredietverlening zoveel minder verdiend, dat men de illusie van budgettaire neutraliteit (quitte spelen) alleen in stand kon houden door het volume van de kredietverlening drastisch te vergroten. De uitzetting van nieuwe kredieten bracht eenmalige baten in de vorm van afsluitprovisies en dergelijke met zich mee. Voor reserveringen of voorzieningen met het oog op de opbouw van garantievermogen, bleek echter geen enkele financiële ruimte te bestaan of te ontstaan, terwijl de noodzaak daartoe eens te meer aanwezig was vanwege de verhoogde risico's van de verstrekte leningen. De

Commissie-Franssen becijfert voor 1991 een normatief (-benodigd) garantievermogen van f 11,2 miljoen, terwijl het feitelijk beschikbare garantievermogen – als gevolg van negatieve exploitatieresultaten – f 0,4 miljoen negatief was. De GKB bleek te zijn verworden tot een financieel débâcle van de eerste orde.

In tabel 1 zijn voor de jaren 1985, 1989 en 1991 enkele kengetallen opgenomen die de financiële teloorgang van de GKB illustreren.

Tabel 1: De GKB in cijfers (bedragen x f 1.000,-)<sup>2</sup>

| kengetallen                                           | 1985  | 1989   | 1991    |
|-------------------------------------------------------|-------|--------|---------|
| 1 verstrekte consumptieve kredieten (cumulatief)      | 7.225 | 21.573 | 36.074  |
| 2 verstrekte hypothecaire leningen (cumulatief)       | 77    | 21.283 | 124.158 |
| 3 baten, voornamelijk wegens ontvangen rente          | 718   | 3.993  | 12.257  |
| 4 rente-lasten                                        | 322   | 2.427  | 8.522   |
| 5 exploitatielasten                                   | 427   | 1.779  | 4.088   |
| 6 exploitatieresultaat, zonder reserveringen (=3-4-5) | -31   | -213   | -335    |
| 7 feitelijk garantievermogen                          | 220   | 109    | -359    |
| 8 normatief garantievermogen (= 7% van (1+2))         | 511   | 3.000  | 11.216  |

\* Ontleend aan Franssen, e.a., 1992, pp. 23–27. Bij de exploitatielasten in 1991 is rekening gehouden met een afboeking ten bedrage van f 1.358.000,- in verband met oninbare debiteuren.

### Een onvermijdelijk débâcle?

De Commissie-Franssen geeft haar rapport de titel 'Het onvermijdelijke débâcle van de Groninger kredietbank' mee. Dat er sprake is van een débâcle is evident, maar was het ook onvermijdelijk?

Er zijn diverse factoren aan te voeren die mogelijk-kerwijs bepalend zijn geweest voor het fiasco van de GKB:

- de combinatie van de sociale en de commerciële functie bij een gemeentelijke kredietbank;

- de uitbreiding van de commerciële-krediet-functie met de faciliteit tot het verstrekken van hypothecaire leningen;
- het gebrek aan regelgeving met betrekking tot de uitvoering van de bankfunctie;
- de wijze waarop de bankfunctie is vervuld, vooral gericht op 'slechte betalende' en risicovolle projecten;
- de wijze waarop de sturing en terugkoppeling tussen de GKB en het gemeentebestuur gestalte hebben gekregen.

Naar onze voorlopige opvatting is elk van deze factoren op zichzelf een onvoldoende verklaring voor het debacle van de GKB, het is de combinatie van deze factoren die tot een noodlottige afloop heeft geleid (zie ook Herweijer, 1992, p. 245). Een bekwaame en zorgvuldig opererende directeur had, ondanks een te ruim gedefinieerde bankfunctie en een gebrek aan regelgeving, bevredigende resultaten weten te bereiken. Zelfs bij een onvoldoende functionerende bankdirecteur had een tijdige en adequate terugkoppeling van resultaten, signalen opgeleverd die de schade binnen redelijke proporties had gehouden. Een illusie en enige miljoenen armer, had men het beleid kunnen bijstellen (bijvoorbeeld door het staken van hypothecaire kredietverlening en het aanscherpen van de regels inclusief verscherpte controle), desgewenst aangevuld met personele maatregelen (zoals schorsing of ontslag van de directeur).

Om een gefundeerd oordeel te kunnen geven over het effect van elk van de genoemde factoren, is nader onderzoek nodig, in het bijzonder naar het beleid en de resultaten van andere vergelijkbare gemeentelijke kredietbanken. Een dergelijk onderzoek is inmiddels door ons uitgevoerd. De belangrijkste resultaten daarvan, beschouwd in het licht van het debacle van de GKB, worden hierna weergegeven (zie verder: Bouma en Van Helden, 1993).

#### *De onderzochte banken*

Het onderzoek richt zich op de 'subtop' van de gemeentelijke kredietbanken in Nederland. Het

betreft hier een dertiental banken met een jaarlijkse kredietomzet van omstreeks f 15 miljoen. Deze banken zouden in beginsel redelijk vergelijkbaar moeten zijn met die van Groningen. Er zijn in Nederland ook nog drie kredietbanken met een aanmerkelijk grotere omzet (Amsterdam, Den Haag en Rotterdam), alsmede enkele tientallen banken met een kleinere omzet, die in dit onderzoek dus buiten beschouwing blijven.

De 'subtop' van de Nederlandse gemeentelijke kredietbanken bestaat uit 14 instellingen; hiervan konden 13 in het onderzoek worden betrokken, aangezien de bank van de gemeente Zwolle een veel breder takenpakket vervult dan de overige 13 banken. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat de GKB (Groningen) niet in het onderzoek is betrokken, omdat wij juist voor deze bank relevante referentiepunten zoeken.

Van de 13 banken zijn gemiddelde jaarcijfers over de periode 1985–1991 berekend. Deze periode komt overeen met het tijdvak van bloei en ondergang van de Groningse kredietbank. Hierbij zij aangetekend dat de waarnemingen gebaseerd zijn op een schriftelijke enquête en dus niet rechtstreeks zijn ontleend aan de jaarverslagen van de betrokken banken. Als gevolg van deze waarnemingsmethode kan dus sprake zijn van een – naar verwachting overigens – beperkte foutenmarge.

#### *Schaal en kredietfuncties*

De 13 beschouwde banken hebben een redelijk homogene schaal: de jaarlijkse kredietomzet is gemiddeld f 13 miljoen en varieert van f 7 tot f 20 miljoen; het balanstotaal van de uitstaande kredieten bedraagt gemiddeld f 19 miljoen en varieert van f 11 tot f 30 miljoen.

Voor alle 13 banken geldt dat zij, naast de sociale, ook een commerciële kredietfunctie vervullen. Er is sprake van een grote spreiding in de verhouding tussen sociale en commerciële kredietverlening. Deze varieert van 85%/15% tot 21%/79%; bij 5 van de 13 banken is het aandeel van de sociale kredietverlening groter dan dat van de commer-

ciële kredietverlening, bij de andere 8 banken geldt het omgekeerde. De exploitatiekosten (in het bijzonder de personeelskosten) als percentage van de uitstaande kredieten zijn groter, naarmate de sociale ten opzichte van de commerciële kredietfunctie omvangrijker is. Dit bevestigt de hypothese dat de uitvoering van de sociale kredietfunctie een arbeidsintensieve aangelegenheid is. Daar staat tegenover dat de rentemarge (het verschil tussen rentebaten en rentelasten als percentage van de uitstaande kredieten) bij sociale kredieten gemiddeld hoger is dan bij commerciële kredieten.

Geen van de banken houdt zich bezig met de verlening van hypothecaire kredieten. Dit biedt ook een verklaring voor de gemiddeld korte omlooptijd van de kredietverlening, die slechts circa 1,5 jaren bedraagt.

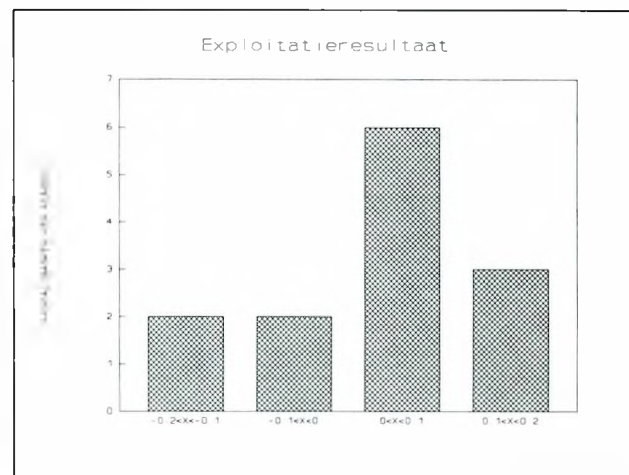
#### *Exploitatieresultaten*

Alle banken behalen een exploitatieresultaat dat dicht bij nul ligt. Er worden hooguit kleine winsten of verliezen gemaakt: het gemiddelde jaarlijkse exploitatieresultaat bedraagt f 23.600,-, de laagst genoteerde waarde is een verlies van f 192.900,- en de hoogst genoteerde waarde is een winst van f 181.600,-; zie figuur 1 voor een frequentieverdeling van het exploitatieresultaat. De rentemarge bedraagt gemiddeld 5%. De personeelslasten en de overige lasten bedragen gemiddeld respectievelijk 3,5% en 2,8% van de uitstaande kredieten, terwijl de overige baten gemiddeld 1,4% van de uitstaande kredieten bedragen.

#### *Financiële zekerheden in verband met kredietrisico's*

Bij de beoordeling van het financiële beleid van de Groningse Kredietbank hanteert de Commissie-Franssen een reserveringsnorm van 7% voor de totale kredietportefeuille (Franssen, 1992, p. 17). Deze, in bancaire kringen niet ongebruikelijke, norm komt overigens ook voor in beleidsnota's van de gemeente Groningen. Op basis van deze norm is een oordeel mogelijk omtrent de omvang

*Figuur 1: Frequentieverdeling van het gemiddelde jaarlijkse exploitatieresultaat over de periode 1985-1991 (in miljoenen gulden per jaar)*

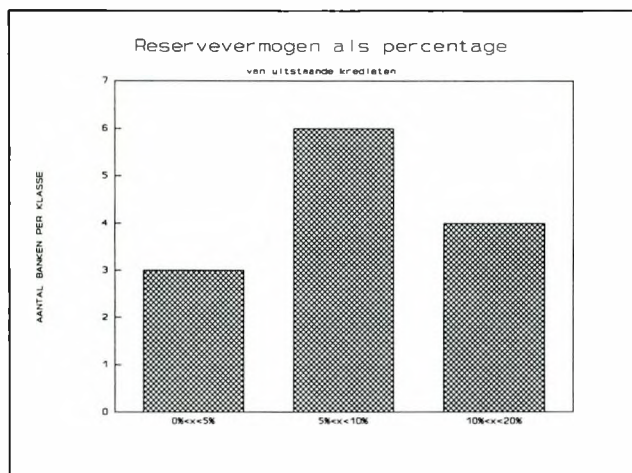


van het reservevermogen bij de 13 onderzochte banken. Hierbij blijkt dat gemiddeld 8,5% reservevermogen wordt aangehouden op de kredietportefeuille. Hoewel dus gemiddeld voldaan wordt aan de gestelde norm, is wel sprake van een grote spreiding tussen de banken onderling; zie figuur 2, p. 266.

De jaarlijkse afboeking voor oninbare debiteuren bedraagt gemiddeld 0,55%, waarbij ook hier sprake is van een aanmerkelijke spreiding tussen de banken onderling. Als dit percentage wordt afgezet tegen het reservevermogen als percentage van de uitstaande kredieten (8,5%), kan worden geconcludeerd dat de gemeentelijke kredietbanken, gemiddeld gesproken, acceptabele zekerheden aanhouden voor hun kredietrisico's.

Een kanttekening is in dit verband nog op zijn plaats. Een gemeentelijke kredietbank maakt veelal deel uit van de gemeentelijke organisatie. In elk geval stelt de gemeente zich garant voor de nakoming van de verplichtingen jegens de schuldeisers van zijn bank. Derhalve valt een gemeentelijke kredietbank niet onder het bedrijfs-economisch toezicht van De Nederlandse Bank. De betrokken gemeente kan – ter afdekking van de financiële risico's die verband houden met de kredietverlening – van haar kredietbank verlan-

Figuur 2: Frequentieverdeling reservevermogen als percentage van de uitstaande kredieten (jaargemiddelden over de periode 1985–1991)



gen dat deze zorgt voor de vorming van voldoende reservevermogen op haar eigen balans. De gemeente kan echter – als alternatief – ook kiezen voor een constructie waarbij de gemeente in haar eigen jaarrekening een reservefonds aanhoudt dat voldoende groot is ten opzichte van de door haar gegarandeerde verplichtingen.

#### Bevoegdheidsverdeling bij kredietverlening

Bij de meeste banken is sprake van een bevoegdheidsverdeling tussen de bankdirecteur en een kredietbeoordelingscommissie en/of het bevoegde gezag. Een kredietbeoordelingscommissie bestaat voornamelijk uit bestuurlijke vertegenwoordigers en vertegenwoordigers namens maatschappelijke organisaties. Ook binnen ieder van de banken is vrijwel steeds sprake van gedeelde bevoegdheden tussen de bankdirecteur en andere functionarissen. Bovendien blijkt dat gemeentelijke kredietbanken in het algemeen beschikken over een bankreglement. Bij de GKB bestond wel een reglement, maar dit werd in de praktijk nagenoeg volledig genegeerd.

Aldus blijkt dat gemeentelijke kredietbanken over het algemeen een exploitatieresultaat behalen dat dichtbij nul ligt, terwijl men zich redelijk indekt tegen risico's bij de kredietverlening.

#### Zelfbeheer in opspraak?

Voorts is het zinvol in te gaan op de mogelijke implicaties van de GKB-affaire voor het zelfbeheer bij de gemeente Groningen en andere daarmee vergelijkbare gemeenten.

#### Organisatievernieuwing

De gemeente Groningen heeft in 1986 een nieuw organisatiemodel met bijbehorende managementinstrumenten geïntroduceerd: het secretarië-dienstenmodel werd vervangen door een concernmodel onder gelijktijdige invoering van zelfbeheer (Zunderdorp en Smook, 1988).

In het secretarie-dienstenmodel zijn in beginsel beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering organiek gescheiden. De uitvoering van beleid vindt plaats in een dienst; de voorbereiding van en de controle op de uitvoering van beleid is in handen van de secretarie. De achterliggende filosofie van dit model is dat het gemeentebestuur hiermee op effectieve wijze kan sturen, bijsturen en controleren. Er is sprake van 'checks and balances'. Dit organisatiemodel, dat vóór 1980 door vrijwel alle gemeenten werd toegepast, heeft evenwel belangrijke nadelen. Zo is de afstemming tussen beleidsvoorbereiding en -uitvoering functioneel gescheiden, managementverantwoordelijkheden zijn daardoor gefragmenteerd en er zijn dubblures in de werkzaamheden van ambtelijke organisatie-eenheden. Bovendien is er een kloof tussen het politieke bestuur en de diensten welke door de secretarie nauwelijks is te overbruggen. Aan de bestuurlijke effectiviteit van het secretarië-dienstenmodel wordt daarom, zeker voor grotere gemeenten, getwijfeld; het model is bovendien inefficiënt.

Mede door de druk van rijksbezuinigingen op belangrijke gemeentelijke inkomstenbronnen, zijn daarom veel gemeenten, zoals Groningen, overgestapt naar een organisatiemodel waarbij beleidsvoorbereiding en -uitvoering organiek zijn samengevoegd per beleidsterrein. Zo ontstonden diensten- of sectorenmodellen. Een variant daarop is het concernmodel, waarbij naast de diensten,

tevens een centrale stafdienst is gecreëerd die bepaalde concernfuncties vervult (het centrale financiële en personele beleid) en die zorg draagt voor afstemming tussen de diverse beleidsterreinen (zie verder: A.J.G.M. Bekke, 1985).

De introductie van de hiermee samenhangende managementinstrumenten is erop gericht de verantwoordelijkheden van het politieke bestuur en het ambtelijke management duidelijker te markeren. De politiek moet sturen op hoofdlijnen en detailbemoeienis met de beleidsvoorbereiding en -uitvoering achterwege laten, het ambtelijke management is resultaatverantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Het bestuur moet bovendien beschikken over instrumenten waarmee sturing van beleid en controle op de beleidsuitvoering mogelijk is. In dat verband zijn veelal managementcontracten en management-rapportages (maraps) per dienst ingevoerd. In een managementcontract, afgesloten tussen het college van B&W en een diensthoofd, worden afspraken vastgelegd over de in een begrotingsjaar te verrichten activiteiten en te leveren prestaties en de daarvoor beschikbare geldmiddelen, met inbegrip van spelregels over informatievoorziening en beoordeling. In de managementrapportages, veelal op twee of drie momenten per begrotingscyclus uitgebracht, wordt verslag gedaan over de uitvoering van het voorgenomen beleid en kunnen desgewenst voornemens tot bijsturing van beleid worden aangekondigd. Als 'incentive' voor een efficiënt beheer, worden soms ook afspraken gemaakt die inhouden dat gerealiseerde 'winsten' geheel of gedeeltelijk binnen de dienst zelf mogen worden herbestemd (Van Helden, 1992).

### *GKB-(mis)management*

Het gemeentebestuur van Groningen is niet over één nacht ijs gegaan bij de opzet van de kredietbank. De politieke koersbepaling is voorafgegaan door een uitgebreide ambtelijke voorbereiding. De wijze waarop de politieke koers is geconcretiseerd in een deugdelijke regeling van bevoegdheden, is minder zorgvuldig verlopen. Zo is in het zogeheten 'bankreglement' niets geregeld over de hoogte van de te verstrekken hypothecaire

kredieten. Ook worden vrijwel alle taken waarover het reglement spreekt, opgedragen aan de directeur van de GKB, waarbij de medeparaaf voor kredietverlening komt te liggen bij medewerkers die ondergeschikt zijn aan deze directeur. Wordt de GKB-directeur door de Commissie-Franssen zonder omwegen gediskwalificeerd als een 'falende bankier', aan de bancaire deskundigheid van de medewerkers van de GKB, zeker als het gaat om hypothecaire kredietverlening, kan op zijn minst worden getwijfeld. Naar alle waarschijnlijkheid is overigens de vereiste deskundigheid ook elders in de gemeentelijke organisatie afwezig.

Veel ernstiger is het gesteld met de wijze waarop de GKB-directeur met zijn bevoegdheden is omgegaan. Volgens de commissie-Franssen neemt hij onverantwoorde kredietrisico's; hij laat zich gebruiken door een circuit van dubieuze afnemers; hij verzuimt bancaire normen in acht te nemen en hij houdt informatie achter tegenover het gemeentebestuur, c.q. verschaft misleidende informatie (Franssen, 1992, p. 47).

Het contractmanagement heeft in de relatie tussen het gemeentebestuur en de GKB gefaald. In de eerste contractjaren van de dienst SOZawe, waaronder de GKB valt, worden in de contracten de beleidsdoelen zodanig algemeen geformuleerd dat de marges voor de beleidsuitvoering te ruim zijn. In latere jaren, bijvoorbeeld 1990, wordt het in de ogen van de Commissie Franssen 'verkeerde beleid' gesanctioneerd – 'er zullen minimaal f 6 miljoen aan hypothecaire kredieten worden verstrekt' –, terwijl andere relevante kengetallen ontbreken. Zo wordt er geen maximum gesteld aan de (hypothecaire-) kredietverlening; laat staan dat dit maximum zou zijn gerelateerd aan het beschikbare garantievermogen. Ook wordt er geen informatie verstrekt over de rentemarge en blijven kredietrisico's en renterisico's onbesproken.

De uitgebrachte managementrapportages stemmen al evenmin tot voldoening. In de eerste contractjaren wordt partieel gerapporteerd over de dubieuze successen: 'de produktiedoelstellingen ten aanzien van de kredietverlening worden over-

troffen'. In het jaar 1990 worden nog grotere 'successen' behaald, maar wordt tevens melding gemaakt van oplopende betalingsachterstanden en een aanmerkelijk lager succespercentage bij schuldsanering. Corrigerende bijsturing blijft echter achterwege. In 1991, het jaar waarin de GKB kampt met forse renteverliezen, verdwijnt de gemeentelijke kredietbank vrijwel geheel uit de rapportages.

Uit het voorgaande kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- de strategische beleidsvorming – de bepaling van de politieke koers – is tot op zekere hoogte zorgvuldig geweest; men heeft zich echter verkeken op de complexiteit van het commerciële bankvak;
- de regelgeving waarin deze koers vorm heeft gekregen, laat te wensen over;
- het 'en passant' besluiten tot het verlenen van hypothecaire kredieten in een tijdsgewricht waarin bijna alle hypotheekbanken hun zelfstandigheid op min of meer droeve wijze hadden verloren, kan als symptoom van overmoed worden uitgelegd;
- de wijze waarop de meest betrokkene in de uitvoering (de GKB-directeur) met zijn bevoegdheden is omgegaan, is voor zware kritiek vatbaar;
- de jaarlijkse beleidsbepaling was onvoldoende: er is op 'verkeerde' kengetallen gestuurd, andere relevante kengetallen bleven buiten beschouwing;
- het toezicht en de bijsturing hebben gefaald: de terugkoppeling van informatie over de uitvoering van beleid wordt geringer en ondoorzichtiger naarmate de behoefte aan goede en betrouwbare informatie in verband met de inmiddels opgetreden calamiteiten, groter wordt; de noodzaak van deskundig (vooral professioneel en niet in de eerste plaats politiek/bestuurlijk/ambtelijk) toezicht is onvoldoende onderkend.

### *Zelfbeheer*

Toont deze analyse aan dat het concept van zelfbeheer niet deugt? Wij willen de stelling verdedigen

dat zelfbeheer en contractmanagement goede instrumenten zijn, mits deze worden gecombineerd met voldoende 'checks and balances'.

Het is twijfelachtig of onder het 'oude managementinstrumentarium' de feilen van de kredietbank wel boven tafel zouden zijn gekomen. Weliswaar worden de eerste jaarrekeningen van de GKB afgekeurd door de gemeentelijke accountant, maar in latere jaren blijkt de accountantscontrole – zo blijkt uit de rapportage – gebrekkig te functioneren.<sup>3</sup> Bij sturing op relevante kengetallen en bij een eerlijke en tijdige terugkoppeling, zou men juist in het geval van toepassing van het zelfbeheersbeginsel veel eerder en beter hebben kunnen bijsturen. Hierbij moet wel worden aangekend dat het ontwerpen van relevante kengetallen in het algemeen geen sinecure is. Overigens kan men zich voor het ontwerpen van criteria voor het beoordelen van het commerciële bankbedrijf van de GKB onder meer richten naar de voorschriften terzake van De Nederlandse Bank.

Versterking van ambtelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft grote voordelen: hiervan gaat een stimulans uit voor een maximale inzet en creativiteit van managers en bovendien wordt afwentelingsgedrag tegengegaan. Echter, managers zijn ook maar mensen, met hun eigen voorkeuren en belangen en soms met minder kwaliteiten dan zij wensen toe te geven. Er moeten instrumenten zijn die zo veel mogelijk voorkomen dat eigen belangen en voorkeuren van managers en hun eventuele incompetenties de organisatie als geheel schade berokkenen. Er is dus controle nodig, niet op het dagelijkse doen en laten van managers, maar van tijd tot tijd en toegespitst op sleutelfactoren.

Ten eerste moet de jaarlijkse accountantscontrole aan hoge kwaliteitseisen voldoen. Ook moet de onafhankelijkheid van de controlerende accountant worden gewaarborgd; deze moet ongevoelig zijn voor pressie om rapportage omtrent zaken die een manager onwelgevallig zijn, achterwege te laten. Het is om die reden niet verstandig de accountantsfunctie en de functie van (financiële) adviseur in één persoon te verenigen.

Ten tweede moet de concernfunctie – financieel en personeel beleid, juridische advisering, en dergelijke – gezag uitstralen in de richting van de diensten. Zo moeten de managers van de diensten weten dat contracten en rapportages kritisch worden gezien door deskundigen van het 'hoofdkantoor' op bijvoorbeeld de relevantie van de kengetallen en de eerlijkheid en volledigheid van de rapportage.

In de derde plaats zouden diensten periodiek moeten worden doorgelicht door deskundige buitenstaanders. Of dat visitatiecommissies of externe adviseurs zijn, doet niet zoveel ter zake, het oogmerk is om de kwaliteit en de kosten van de verrichte werkzaamheden aan een globaal, bijvoorbeeld vergelijkend, professioneel oordeel te onderwerpen.

Een gevaar van zelfbeheer en contractmanagement is voorts, dat het politieke bestuur en het ambtelijke management los van elkaar komen te staan. Karikaturaal is dit als volgt voor te stellen. De ambtelijk manager voelt zich vrij om naar eigen goeddunken beleid te ontwikkelen en uit te voeren en tracht controles en inmenging 'van buitenaf' te voorkomen. De bestuurder weet zich bevrijd van saaie beleidsuitvoering en kan zich met verve werpen op het ontwerpen van nieuw beleid dat groots en meeslepend is.

In een onderzoek bij de gemeenten Groningen en Enschede is komen vast te staan, dat contractmanagement het risico in zich draagt, dat het management zich met enthousiasme het machtsvacuüm als gevolg van zelfbeheer toeëigent, terwijl de politieke bestuurders – de raadsleden meer nog dan de wethouders – nog op zoek zijn naar hun nieuwe rol in de bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen. Dit impliceert een latent gevaar voor een gebrek aan politiek draagvlak bij contractmanagement (Ter Bogt en Van Helden, 1992).

## Conclusies

Bezien we de financiële analyses op basis van het onderzoek van 13 met de GKB (Groningen) ver-

gelijkbare gemeentelijke kredietbanken, dan kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- in tegenstelling tot de GKB, verstrekt geen van deze banken hypothecaire leningen; men beperkt zich tot sociale kredietverlening, met inbegrip van schuldbemiddeling en -sanering, naast de verstrekking van (korte termijn)commerciële kredieten;
- de GKB bereikt in 1991 een schaal die vele malen groter is dan de schaal van de onderzochte kredietbanken: het totaal van de uitstaande kredieten bedraagt bij de GKB in genoemd jaar circa f 160 miljoen, terwijl voor de overige kredietbanken de kredietportefeuille schommelt tussen de f 11 en f 30 miljoen, met een gemiddelde van f 19 miljoen;
- de onderzochte gemeentelijke kredietbanken behalen gemiddeld een exploitatieresultaat dat dicht bij nul ligt; er worden hooguit marginale winsten of verliezen gerealiseerd;
- gemiddeld gesproken, houden deze kredietbanken voldoende reservevermogen aan om mogelijke risico's in hun kredietportefeuille op te vangen; zo bedraagt het reservevermogen als percentage van de uitstaande kredieten gemiddeld 8,5% tegenover een door de Commissie-Franssen ontwikkelde norm van 7%; dit resultaat steekt schril af bij het magere reservevermogen van de GKB, dat in 1991 negatief is, maar ook in de daarvoor liggende jaren uiterst marginaal is (het varieert tussen 3% en 0,25%);
- in tegenstelling tot het door de Commissie-Franssen over de GKB geschetste beeld, is er in het algemeen bij de kredietverlening sprake van gedeelde verantwoordelijkheden, zowel tussen de bankdirecteur en het bevoegde gezag (of een kredietbeoordelingscommissie) als binnen de betrokken bankinstelling.

De conclusie luidt dat gemeentelijke kredietbanken over het algemeen een acceptabel exploitatieresultaat behalen en zich behoorlijk indekken tegen risico's bij de kredietverlening. Wel is het nodig dit gemiddelde beeld in zoverre te nuanceren, dat een deel van de kredietbanken te weinig reservevermogen blijken aan te houden. Bovendien bestaat twijfel over de vraag of een deel van

de banken niet in staat zou zijn om betere resultaten te behalen dan zij feitelijk realiseren. Zo is opvallend dat banken, die een hoge rentemarge hebben, ook gemiddeld hoge kosten maken, beide als percentage van de uitstaande kredieten. Dit is onderwerp van nader onderzoek.

Omtrent de discussie over de zin en onzin van zelfbeheer naar aanleiding van de GKB-affaire kan het volgende worden opgemerkt. Een verlangen naar de oude tijden van het secretarie-dienstenmodel met de jaarbegroting/rekening als instrumentarium, getuigt van conservatief sentiment en in het geval van de GKB-affaire van paniek-gedrag. Een grote gemeente als Groningen heeft een zodanig gevarieerd takenpakket en een zo grote schaal dat vormen van decentrale besturing de beste garantie bieden voor bestuurbaarheid. Men doet er daarbij verstandig aan het bestaande instrumentarium van managementcontracten en maraps te verbeteren, en te complementeren met andere 'checks and balances', en tevens aandacht te besteden aan de dreigende culturele crisis in de relatie tussen het politieke bestuur en het ambtelijke management.

Enige bescheidenheid past overigens wel bij het vellen van oordelen naar aanleiding van de GKB-affaire. De filosofie achter de Groningse Kredietbank, namelijk: de uitoefening van een sociale functie ten dele bekostigen met baten uit de vervulling van een commerciële functie, is tot op zekere hoogte zeker begrijpelijk. Dat men zich hierbij op complicaties heeft verkeken, kan worden vergeven. Onbegrijpelijk en onvergeeflijk is, dat men niet reeds in 1988-1989 heeft ingezien, dat de beoogde combinatie van functies in de praktijk en in de gekozen vorm niet is te realiseren.

Verder geldt vanzelfsprekend dat buitenstaanders achteraf meestal gemakkelijker de staf breken over de afloop van een project dan de verantwoordelijke beslissers en toezichthouders de ontwikkelingen vooraf en tijdens de uitvoering van het project voorzien en op hun consequenties kunnen beoordelen. De allerbeste stuurder zitten thuis bij het haardvuur en leggen uit hoe de inmiddels opgelopen averij had kunnen worden voorkomen.

## Literatuur

- Accountantsdienst Groningen, *Rapport inzake het dienstonderdeel Groningse Kredietbank; controle jaarrekening 1991*, 6 november 1992.
- Bekke, A.J.G.M., *Organisatiemodellen: gemeentelijke overheid*, in: *Handboek beleidsvoering voor de overheid*, Samsom, Alphen aan de Rijn, 1985, pp. 6310-7-6310-35.
- Bogt, H.J. ter en G.J. van Helden, 'Case research' naar nieuwe managementinstrumenten bij gemeenten, in: N.P.M. Bonnet, e.a. (red.), *FMA-Kroniek*, Samsom, Alphen aan de Rijn, 1992, pp. 295-312.
- Bouma, J.L. en G.J. van Helden, *De exploitatieresultaten van gemeentelijke kredietbanken in Nederland; hoe doen gkb's het?, gkb's spelen quitte*, Economische faculteit RUG, Groningen, maart 1993.
- Franssen, H.M., R.J.M. Bouwman, M. Herweijer en W.A.L. Reijlink (ambtelijk secretaris), *Het onvermijdelijke débâcle van de Groninger Kredietbank*, Groningen, 30 maart 1992.
- Helden, G.J. van, Contractmanagement bij lagere overheden; de noodzaak van maatwerk, *Maandblad voor Accountancy en bedrijfseconomie*, Jrg. 66, nr. 5, 1992, pp. 204-215.
- Herweijer, M., Effecten van zelfbeheer: Het débâcle van de Groninger Kredietbank, *Beleidswetenschap*, Jrg. 6, nr. 3, 1992, pp. 228-248.
- Zunderdorp R. en L. Smook, Zelfbeheer; ontmanteling van de bureaucratie, *Openbare Uitgaven*, Jrg. 20, nr. 4, 1988, pp. 176-183.

## Noten

- 1 De auteurs danken Prof. Dr. M. Herweijer, hoogleraar Bestuurskunde aan de RUG, en de heer J.W. Siebols, directeur van de gemeentelijke kredietbank van Leiden, voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.
- 2 Als gevolg van aangebrachte vereenvoudigingen zijn er in de rijen 'exploitatieresultaat' en 'normatief garantievermogen' enkele geringe verschillen met de in het rapport van de commissie opgenomen cijfers.
- 3 Herweijer verdedigt de stelling dat onder het oude organisatie-model de sanctionering vooraf van beleid en beheer door het verantwoordelijke bestuur veel beter is gewaarborgd dan bij een sectorenmodel met zelfbeheer (Herweijer, 1992, p. 246). Aan de juistheid van deze opvatting moet worden getwijfeld, aangezien bij grote overheidsorganisaties als die van Groningen de bestuurlijke aandacht voor het beleid en beheer van een kredietbank in materiële zin gering zal zijn, ook al worden er in formele zin parafen gezet door verantwoordelijke wethouders en bemoeit de secretarie zich intensiever met de beleidsontwikkeling en -uitvoering dan onder het sectorenmodel met zelfbeheer het geval is.