

Vergaderjaar 1999–2000

26 906

Nieuwe bepalingen inzake het financieringsbeleid van openbare lichamen (Wet financiering decentrale overheden)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 mei 2000

Inhoudsopgave	pag.
1. De bedrijfseconomische doelstelling	2
1.1 Onderscheid korte en lange financiering	2
1.2 Renterisico korte schuld: de kasgeldlimiet	2
1.3 Renterisico vaste schuld: de renterisiconorm	3
1.4 Financiële activa	5
1.4.1 Publieke taak	5
1.4.2 Marktgericht werken en PPS	7
1.4.3 Uitzettingen door decentrale overheden	8
1.5 Vergroten transparantie financieringsactiviteiten: financieringsstatuut	8
1.6 Delegatiebepalingen	10
2. De stabiliteitsdoelstelling	11
3. Toezicht	12
3.1 Inrichting van het toezicht	12
3.2 Verantwoordelijkheidsverdeling toezicht	14
3.3 Taakverdeling ministers	14
3.4 Toezichtscultuur en rapportage aan de Tweede Kamer	15
3.5 Relatie wetsvoorstel met artikel 12 Financiële Verhoudingswet	16
3.6 Accountantscontrole en rechtmatigheid	16
3.7 Provinciale/lokale rekenkamer	17
3.8 Toepasselijkheid toezicht DNB	17
4. Rapportage	18
5. Juridische vormgeving: relatie met bestaande wetgeving/ comptabele voorschriften	18
6. Gevolgen vervanging Wet filo	19
7. Evaluatie Wet fido	19
8. Diversen	20

Een aantal vragen kwam op verschillende punten in het verslag van de bevindingen van de commissie naar voren. Terwille van de samenhang worden de vragen hieronder zoveel mogelijk onderwerpsgewijs beantwoord.

1. De bedrijfseconomische doelstelling

1.1 Onderscheid korte en lange financiering

De PvdA-fractie vroeg hoe derivatenconstructies op grond van de voorgenomen rapportages zichtbaar zullen zijn.

Voor wat betreft de verantwoording ten aanzien van het gebruik van derivaten geldt dat in het financieringsstatuut het beleid ten aanzien van het gebruik van derivaten dient te worden vastgelegd, en dat in de financieringsparagraaf in de begroting en het jaarverslag wordt ingegaan op het daadwerkelijke (voorgenomen en gerealiseerde) gebruik van derivaten. Op deze wijze wordt invulling gegeven aan transparantie ten aanzien van het derivatenbeleid. In de rapportages van de kasgeldlimiet en renterisiconorm hoeven derivatenconstructies niet expliciet zichtbaar gemaakt te worden, omdat het bij de bepaling van het renterisico op de korte en vaste schuld gaat om het resultaat van de lening én het bijbehorende derivaat.

Voorts waren de leden van de PvdA fractie geïnteresseerd in de consequenties van het gebruik van derivaten op de definities van lang en kort geld.

Bij de bepaling van het renterisico op de korte en vaste schuld telt het resultaat van de lening én het bijbehorende derivaat. Indien bijvoorbeeld een kortlopende lening (rentetypische looptijd korter dan één jaar) door middel van een derivaat een langlopend karakter krijgt (rentetypische looptijd van één jaar of langer), valt de lening niet langer onder het regime van de kasgeldlimiet, maar onder de renterisiconorm. De consequenties van het gebruik van derivaten op de definities van lang en kort geld zijn ook aangegeven in de toelichting van de bijgevoegde concept-Uitvoeringsregeling.¹

1.2 Renterisico korte schuld: de kasgeldlimiet

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het voorstelbaar is dat met redenen omkleed incidenteel een langere termijn van overschrijding kan worden toegestaan.

Vanwege het ten opzichte van de Wet filo flexibeler kader ten aanzien van de kasgeldlimiet, dient ontheffingverlening door de toezichthouder alleen in uitzonderlijke situaties (incidentele wijzigingen in het inkomsten- en uitgavenpatroon; bijvoorbeeld als gevolg van de voorfinanciering van grondexploitatie) en voor een korte duur plaats te vinden. De toezichthouder kan in dit geval van de decentrale overheid eisen een plan op te stellen waarin wordt aangegeven op welke termijn en op welke wijze de netto vlottende schuld naar beneden wordt gebracht. Hierbij wordt in elk geval een adequate liquiditeitenplanning van de decentrale overheid verwacht. Op basis van de door de decentrale overheid in kwestie aangeleverde gegevens kan de toezichthouder de periode waarin overschrijding van de limiet is toegestaan per geval bepalen.

De leden van D66, GPV, RPF en SGP vroegen zich af waarom in tegenstelling tot de financiële wereld de bovengrens voor kort geld op één jaar wordt gezet.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

In het wetsvoorstel wordt het onderscheid tussen korte en lange financiering bij één jaar gelegd, aangezien korte financiering onderdeel is van het cashmanagement van openbare lichamen om lopende uitgaven, die betrekking hebben op een begrotingsjaar, te financieren. Vandaar dat de kasgeldlimiet is uitgedrukt als een percentage van de begroting.

De leden van D66 zagen beperkingen bij de mogelijkheid om kort lopende leningen op te nemen en tot de vaste schuld te rekenen aangezien het hier een inbreuk betreft op het stelsel van totaalfinanciering waarin geen koppeling wordt gelegd tussen afzonderlijke leningen en specifieke activa.

In het wetsvoorstel is bij de beheersing van de renterisico's op de korte en vaste schuld via de kasgeldlimiet en renterisiconorm rekening gehouden met het door decentrale overheden gehanteerde stelsel van totaalfinanciering. De kasgeldlimiet heeft namelijk betrekking op een grens aan de totale korte schuld ten opzichte van de begroting, en de renterisiconorm op spreiding van de vaste schuld. Beide instrumenten grijpen primair aan bij de schuld en zijn dus hanteerbaar zonder dat een relatie wordt gelegd met specifieke activa. De renterisiconorm bevordert impliciet wel de «matching» van leningen en activa (zie volgende paragraaf).

1.3 Renterisico vaste schuld: de renterisiconorm

Gevraagd werd door de CDA-fractie naar de wijze waarop de regering artikel 6, dat in een mogelijke ontheffing voorziet van de renterisiconorm, gaat hanteren. De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen of er situaties denkbaar zijn waarin overschrijding van de renterisiconorm aanvaardbaar is.

Het zijn de toezichthouders van de decentrale overheden (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de provincies en de politieregio's, de provincies voor de gemeenten en waterschappen, de minister van BZK of de provincies voor de gemeenschappelijke regelingen, afhankelijk van deelname gemeenten en/of provincies aan regeling) die een ontheffing van de renterisiconorm kunnen verlenen. Bij de afweging terzake van het verlenen van een ontheffing kan de toezichthouder in individuele gevallen een integrale beoordeling maken van het gelopen renterisico en daar ook andere factoren in laten meewegen. Voorbeelden van andere factoren zijn het cash-flow verloop in meerjarenperspectief, de hoogte van het renterisico in relatie tot de omvang van de begroting, de totale vaste schuld, het meerjarenpatroon van het renterisico, de reserves en de professionaliteit van het risicomanagement van een individueel openbaar lichaam. Tevens kan de toezichthouder bij de ontheffingverlening rekening houden met de voor de datum van de inwerkingtreding van de Wet fido aangelegane verplichtingen.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af waarom de renterisiconorm wordt bepaald bij ministeriële regeling en wat de beoogde veranderfrequentie is, alsmede hoe wordt voorkomen dat de saldering bij de bepaling van het renterisico op de vaste schuld de inzichtelijkheid en transparantie geweld aandoet.

Berekeningswijze van het renterisico op de vaste schuld en percentages voor de renterisiconorm voor de verschillende openbare lichamen zullen worden opgenomen in een ministeriële regeling (zie paragraaf 1.6) teneinde enige flexibiliteit te bieden in de vormgeving van de beperking van het renterisico op de vaste schuld. Gewijzigde omstandigheden, zoals

wijzigingen in de financieringsstructuur, zouden aanleiding kunnen zijn voor aanpassingen, bijvoorbeeld in het percentage van de renterisiconorm.

De saldering bij de bepaling van het renterisico op de vaste schuld is alleen van toepassing bij elkaar opheffende rentewijzigingen aan de actief en passiefzijde en bij aangetrokken en uitgezette leningen met dezelfde rentetypische looptijd. Er mag dus gesaldeerd worden voor zover voor dezelfde looptijd wordt in- en doorgeleend (uiteraard uit hoofde van de publieke taak). Deze saldering dient expliciet te worden aangegeven op het rapportageformulier (zie ook bijgevoegde concept-Uitvoeringsregeling en paragraaf 1.6).¹

De leden van de fracties van D66, GPV en RPF vroegen voorts of bij de norm voor het renterisico het bedrag aan afschrijvingen tegenover het bedrag aan aflossingen mag worden gezet.

Het renterisico op de vaste schuld komt in de renteherziening en de herfinanciering naar voren. Bij het bepalen van de herfinanciering in enig jaar wordt impliciet rekening gehouden met «matching» van de afschrijvingen en aflossingen (onder de huidige Wet filio geldt de «gulden financieringsregel» expliciet; indien afschrijvingen en aflossingen jaarlijks gelijk zijn, mag een lening langer dan twee en korter dan tien jaar tot de vaste schuld worden gerekend). Indien de looptijd van een lening op de looptijd van het activum is afgestemd (de jaarlijkse aflossing van de lening is gelijk aan de jaarlijkse afschrijving van het activum), is herfinanciering van de lening niet nodig en wordt derhalve geen renterisico gelopen.

In het wetsvoorstel wordt gekeken naar het eindresultaat van het financieringsbeleid in termen van het gelopen renterisico. Zo zal het toepassen van de gulden financieringsregel onverkort kunnen bijdragen tot verlaging van het integrale renterisico op de balans. Het blijft dan ook van belang dat activa- en passivastromen op elkaar worden afgestemd.

De leden van de fracties van GPV en RPF wilden weten of de berekening die nodig is om het renterisico te bepalen complexer wordt.

Door het stellen van eisen aan de modaliteiten van leningen met een gemiddelde looptijd van tien jaar of langer wordt in de huidige Wet filio het renterisico op lange financiering op indirecte wijze beperkt. De belangrijkste eis in dit verband is dat de rente voor minimaal tien jaar vast dient te zijn.

In het wetsvoorstel wordt een directer en tegelijk flexibeler kader van toepassing voor de beheersing van het renterisico op de lange financiering. Daartoe wordt een kader gegeven voor de spreiding van looptijden in de leningenportefeuille, waardoor het renterisico gericht wordt beperkt. Niet langer wordt, zoals in de Wet filio het geval was, een minimale rentevaste periode op alle individuele leningen voorgeschreven.

Het kader dat de renterisiconorm geeft voor spreiding van de portefeuille brengt een separate berekening met zich mee, maar biedt zoals gezegd ook flexibiliteit. Daarbij komt decentrale overheden in staat moeten zijn een toekomstgerichte beoordeling van de gehele financierings- en beleggingsportefeuille te maken en in meerjarenperspectief renterisico's te beheersen.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1.4 Financiële activa

1.4.1 Publieke taak

Nadere invulling

Alle fracties hebben gevraagd om een nadere invulling te geven aan het begrip «publieke taak» dat is opgenomen in artikel 2 van het wetsvoorstel.

Een dergelijke invulling leidt al snel tot een onterechte beperking, of tot een dermate brede formulering dat er ten opzichte van het gebruikte begrip niet aan duidelijkheid wordt gewonnen. Ieder openbaar lichaam zal zelf moeten vaststellen wat het tot de publieke taak rekent. Openbare lichamen die in het leven zijn geroepen met het doel een bepaald belang te behartigen, zullen hun publieke taak aan de hand van hun wettelijke doelstelling moeten bepalen. Decentrale overheden dienen binnen de wettelijke grenzen zelf te bepalen welke zaken zij tot hun publieke taak rekenen. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de democratische organen van de decentrale overheden, die moeten instemmen met hetgeen een decentrale overheid wel of niet tot de publieke taak rekent.

Publiek belang is niet een zaak die alleen aan de financieringsfunctie verbonden is. De invulling ervan zal voortdurend aan de orde zijn op alle beleidsterreinen die de decentrale overheden (willen) behartigen. Zij dienen dit zo veel als mogelijk is wel expliciet te maken, onder andere in het financieringsstatuut, zodat de invulling van het begrip voor de democratisch gekozen organen, de bevolking en de toezichthouders duidelijk is.

Door de leden van GPV en RPF werd in het bijzonder gevraagd of de toezichthouder zich te allen tijde neer moet leggen bij wat het openbaar lichaam zelf als publieke taak afbakent. Ten eerste moet worden bedacht dat de publieke taak voor een aantal openbare lichamen min of meer nauw omschreven is, terwijl voor provincies en gemeenten de publieke taak ruimer is. Ze verrichten de taken die bij wet van hen gevorderd worden, en bovendien, in de eerste plaats, de taken die zij nodig achten voor hun «huishouding». Opgemerkt kan worden dat het begrip «publieke taak», zoals dat wordt gehanteerd in dit wetsvoorstel, in het geval van gemeenten en provincies samenvalt met het begrip «openbaar belang», zoals gebruikt in artikel 155 Gemeentewet en artikel 151 Provinciewet (zie ook paragraaf 1.4.2). De term «publieke taak» is in het wetsvoorstel gekozen omdat dit ook is bedoeld voor instellingen met een beperkte publieke taak opdracht (zoals politieregio's en gemeenschappelijke regelingen). In dat geval moeten de bedoelde gedragingen in het kader van die publieke taak-opdracht passen.

De toezichthouder zal zijn eigen inzicht ook op de taakomschrijving van het openbaar lichaam baseren. In sommige gevallen zal op basis daarvan gemakkelijk kunnen worden vastgesteld of er activiteiten worden ontplooid die niet in het kader van de publieke taak passen. In het geval van provincies en gemeenten zal terughoudendheid in acht worden genomen, en in principe worden gekeken of het betrokken openbaar lichaam degelijk motiveert waarom het een activiteit tot zijn publieke taak rekent, en of er geen strijd met enig wettelijk voorschrift is. Als er verschil van inzicht is tussen de toezichthouder en het openbaar lichaam zal bestuurlijk overleg de eerst aangewezen weg zijn om tot overeenstemming te komen. Indien dit niet lukt, kan de toezichthouder overwegen gebruik te maken van bevoegdheden die hij in zijn verhouding tot het openbaar lichaam heeft, zoals het vernietigen van besluiten of het geven van aanwijzingen.

Ten aanzien van de door alle fracties gevraagde nader invulling van de «publieke taak» is in de memorie van toelichting aangegeven dat bankachtige activiteiten in ieder geval niet tot de publieke taak van decentrale overheden behoren. Hiermee is een zeer relevante grens van de publieke taak aangegeven.

Van bankachtige activiteiten (een «profitcenter») is sprake indien decentrale overheden oneigenlijke en/of financiële activiteiten verrichten met als doel hiermee inkomsten te genereren. In het wetsvoorstel is dan ook opgenomen dat oneigenlijke activiteiten als het aantrekken van leningen, alsmede het verstrekken van leningen en garanties teneinde hiermee inkomsten te genereren niet tot de publieke taak van openbare lichamen worden gerekend en daarom verboden zijn. Ten aanzien van financiële activiteiten is in het wetsvoorstel opgenomen dat uitzettingen en het gebruik van derivaten op prudente wijze dienen te geschieden. De uitwerking van het begrip prudent in dit verband geschiedt in een ministeriële regeling, waarvan een concept is gevoegd bij deze nota.

Leningen en garanties die in het kader van de uitoefening van de publieke taak worden verstrekt, dienen in de regel niet te worden verantwoord en begroot in het kader van het financieringsbeleid, maar in het kader van de desbetreffende beleidsbegroting. Uit het oogpunt van dit wetsvoorstel maakt het in beginsel niet uit of leningen worden verstrekt aan een woningbouwcorporatie, aan burgers met een bescheiden inkomen of aan een geprivatiseerd theater. De desbetreffende overheid heeft besloten dit belang te behartigen, als onderdeel van zijn publieke taak, en dient dit met de invulling die hij van dit begrip heeft gegeven, te kunnen onderbouwen. In het kader van het betrokken *beleidsveld* zal moeten worden verantwoord waarom de lening is verstrekt en wat de resultaten van het beleid zijn. Het is zodoende de beleidssector en niet de afdeling Treasury die het politieke besluit c.q. het raadsbesluit voor dergelijke garanties en leningen voorbereidt en daar de budgettaire gevolgen en risico's van zijn beleid in dient te betrekken. De afdeling Treasury dient overigens wel functioneel betrokken te worden bij die besluitvorming, vanwege de financieringsvoorwaarden (zoals looptijd en rente). Het is in dit verband denkbaar dat de Treasury-afdeling – als servicecenter – een handleiding opstelt voor de beleidssectoren met betrekking tot leningen, uitzettingen en garanties. De financieringsvoorwaarden volgens het financieringsbeleid moeten derhalve onderscheiden worden van de motieven vanuit de beleidssectoren om via leningen en garanties de publieke taak op een bepaalde wijze uit te voeren.

Gemeentelijke Krediet Banken

Het bovenstaande laat onverlet dat decentrale overheden uiterst zorgvuldig met gemeenschapsgeld, en dus met het bepalen van de reikwijdte van hun publieke taak dienen om te gaan. Naast de evident niet tot de publieke taak behorende bankachtige activiteiten, kan in dit verband worden gewezen op de wijze waarop gemeenten met hun Gemeentelijke Krediet Banken (GKB's) omgaan. De bepaling in artikel 2 van het wetsvoorstel dat decentrale overheden alleen middelen mogen aantrekken, uitzetten en leningen mogen garanderen uit hoofde van de publieke taak, heeft de volgende implicaties voor de positie van GKB's.

GKB's die onderdeel van een gemeente zijn mogen nog slechts uit hoofde van hun publieke taak sociale kredieten verstrekken. Commerciële dienstverlening door deze GKB's is uit hoofde van het wetsvoorstel niet toegestaan. Bij kredietverlening van gemeenten aan verzelfstandigde GKB's (die niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen) die hiermee commerciële activiteiten verrichten is geen sprake van kredietverlening door gemeenten uit hoofde van hun publieke taak; dit is derhalve niet toegestaan. Leningen van gemeenten ten behoeve van sociale kredietverlening

door GKB's kunnen wel tot de publieke taak van gemeenten worden gerekend en zijn daarmee wel toegestaan.

Voor zover gemeenten overtollige middelen aan verzelfstandigde GKB's willen uitlenen, geldt de bepaling in de ministeriële regeling (ter uitvoering van artikel 2 van het wetsvoorstel) inzake prudent uitzetten, op basis waarvan alleen aan financiële instellingen met minimaal een A-rating of een daaraan gelijkwaardige kredietwaardigheid mag worden uitgeleend (zie concept-Regeling uitzettingen en derivaten). 1) Als definitie voor financiële instelling wordt gehanteerd dat (in dit geval) de kredietinstelling onder toezicht van de Nederlandsche Bank staat. Zelfstandige GKB's staan echter niet onder toezicht van de Nederlandsche Bank voor zover zij geen gelden aantrekken van het publiek. Dit is opgenomen in de Ministeriële regeling van 4 februari 1993, Stcrt. 1993/29. Op dit moment staat geen enkele GKB onder toezicht van DNB. Uitzettingen van overtollige middelen bij verzelfstandigde GKB's zijn in de huidige situatie dus niet toegestaan. Een en ander kan als volgt schematisch worden weergegeven:

GKB	onderdeel gemeente	<i>GKB</i> mag alleen sociale kredieten verstrekken (uit hoofde van publiek taak); geen commerciële kredieten
GKB	verzelfstandigd	<i>gemeente</i> mag alleen lenen aan GKB's uit hoofde van publieke taak (dus alleen ten behoeve van sociale kredietverlening door GKB's) <i>gemeente</i> mag overtollige middelen niet uitzetten bij GKB's; deze voldoen in de huidige situatie niet aan bepalingen inzake prudent uitzetten

1.4.2 Marktgericht werken en Publiek-private samenwerking (PPS)

Een leden van de fracties van VVD, CDA, PvdA, GPV, RPF en SGP vroegen of het onderhavige wetsontwerp ook meer gericht zou moeten zijn op normen, kaders en toezichtsconstructies voor meer marktgerichte werkwijzen en pps-constructies.

Deze onderwerpen hebben een bredere en meer algemene reikwijdte. Een algemene behandeling van de onderhavige onderwerpen valt naar de mening van het kabinet buiten de doelstelling en reikwijdte van dit wetsvoorstel. Wel geeft het wetsvoorstel aan dat een financiële bijdrage van een decentrale overheid aan een publiek-private samenwerking (bijvoorbeeld in de vorm van een lening) moet geschieden ten behoeve van de publieke taak. Bovendien is er een (separaat) wettelijk kader voor publiek-private samenwerkingen waarbij een gemeente of een provincie een privaatrechtelijke rechtspersoon (mede) opricht of daarin deelneemt. Hiervoor geldt namelijk het regime van artikel 155 Gemeentewet en artikel 151 Provinciewet. Dat houdt in dat een dergelijke deelname alleen is toegestaan als ze geëigend wordt bevonden voor de behartiging van een met de deelname te dienen openbaar belang, en dat toestemming van de toezichthouder vereist is.

De invulling van het begrip openbaar belang en de motivering waarom deze wijze van behartigen bijzonder is aangewezen, is aan de desbetreffende gemeente of provincie. De toezichthouder toetst of is aangegeven om welk openbaar belang het gaat en of het besluit om dit belang op deze wijze te behartigen is onderbouwd, maar maakt geen eigen afweging. Voorts wordt getoetst of er geen strijd met wet- en regelgeving is en of er geen onverantwoord beslag op de middelen van de betrokken gemeente of provincie dreigt (met voor de gemeenten als toetsnorm het risico om in een artikel 12 positie te belanden). Via het toezicht wordt ook zicht

gehouden op de mate waarin van deelname in privaatrechtelijke rechtspersonen sprake is.

De meer specifieke winst van het wetsvoorstel en de andere regelgeving die in het kader van het wetsvoorstel wordt opgesteld, in het licht van publiek-private samenwerking en de tendens tot meer marktgericht en bedrijfsmatig werken, is de vergroting van de transparantie van het financieringsbeheer en de uitbreiding van de normen gericht op financieringsactiviteiten. De openbare lichamen, en dan met name provinciale staten, raden en algemeen besturen, kunnen hierdoor het beleid en beheer beter sturen en controleren.

1.4.3 Uitzettingen door decentrale overheden

De leden van de PvdA-fractie zouden willen weten hoe de regering het beleggen in aandelen of obligaties beoordeelt en op welk moment het uitzetten van geld dat tot de treasuryfunctie behoort wordt beschouwd als near banking.

In bijgevoegde concept-Regeling uitzettingen en derivaten (zie ook paragraaf 1.6) wordt het beleid ten aanzien van beleggen uiteengezet. In het wetsvoorstel is opgenomen dat het aantrekken van leningen, alsmede het verstrekken van leningen en garanties teneinde hiermee inkomsten te genereren (bankachtige activiteiten) niet tot de publieke taak van openbare lichamen worden gerekend.

Geïnformeerd werd door de leden van de VVD-fractie of de regering van mening is dat met het voorliggende wetsvoorstel ook in meer algemene zin voldoende zicht kan worden gekregen op de waarde van de aandelen of bezittingen van decentrale overheden en daarmee hun totale financiële positie en kredietwaardigheid.

Het is de bedoeling dat decentrale overheden in het financieringsverslag in de begroting en het jaarverslag expliciet ingaan op hun uitzettingen; zowel uitzettingen van overtollige middelen als uitzettingen (waaronder deelnemingen) uit hoofde van de publieke taak. Wijzigingen in deelnemingen (zoals verkoop aandelen Bouwfonds en van nutsbedrijven) moeten in het financieringsverslag tot uitdrukking komen. Uit de verslaglegging van de decentrale overheden in het algemeen dient de gehele financiële positie te kunnen worden afgeleid, en dus ook de invloed die verkoop van bepaalde aandelen heeft op de financiële positie van een decentrale overheid.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering voorts in hoeverre het decentrale overheden binnen het kader van het onderhavige wetsvoorstel is toegestaan beleggingen in vreemde valuta te doen.

Evenals in de huidige Wet filio en het huidige Besluit Leningvoorwaarden Lagere Overheid, zal in het bij het wetsvoorstel behorende Besluit Leningvoorwaarden Decentrale Overheden (zie paragraaf 1.6) worden opgenomen dat het aangaan, verstrekken of garanderen van leningen alleen is toegestaan in de Nederlandse geldeenheid (de gulden en de euro; vanaf januari 2002 alleen de euro).

1.5 Vergroten transparantie financieringsactiviteiten: financieringsstatuut

Er zijn door de leden van de fracties PvdA, GPV en RPF vragen gesteld over het financieringsstatuut. Het voorschrijven van een dergelijk statuut werd nuttig bevonden. Gevraagd werd naar de wettelijke inkadering,

eisen aan het statuut, en of een modelstatuut in overleg met de betrokken overheden zal worden opgesteld.

Voor een beschrijving van de wijze van inkadering van het statuut in de wet- en regelgeving wordt verwezen naar paragraaf 5.

Eind februari is de circulaire Handreiking Treasurystatuut verzonden naar provincies en gemeenten (resp. circulaire nummer FO2000/U55159 van 18 februari 2000 voor gemeenten en FO2000/U56862 van 24 februari 2000 voor provincies); een overeenkomstige circulaire zal worden toegezonden aan de waterschappen en de politieregio's. Deze circulaire is in overleg met betrokkenen opgesteld. Het gaat niet om een echt «model» dat zonder meer kan worden overgenomen, maar om een hulpmiddel voor de openbare lichamen teneinde een eigen financieringsstatuut op maat te maken. Het statuut zal door de opstellers zelf moeten worden toegesneden op de eigen situatie en de eigen regelgeving.

Een financieringsstatuut dient de kaders te bevatten die het openbaar lichaam zich stelt voor het te voeren financieringsbeleid. Bij provincies, gemeenten, waterschappen een gemeenschappelijke regelingen behoren deze kaders door staten, raden en algemene besturen te worden vastgesteld. Het gaat om zaken als:

- beleidsmatige uitgangspunten en doelstellingen, uitmondend in richtlijnen en limieten voor het aangaan van leningen en het uitzetten van gelden. De voorschriften van de Wet fido zijn daarbij bepalend;
- het organisatorisch kader, met name de delegatie en mandatering, c.q. verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden over het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie;
- planning en control;
- de informatievoorziening, met name in relatie tot de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken partijen;
- administratieve organisatie en interne controle (onder andere regels voor functiescheiding).

Het financieringsstatuut dient, in samenhang met de financieringsparagrafen in begroting en jaarverslag, te waarborgen dat het financieringsbeheer transparant en ordelijk wordt uitgevoerd en gedocumenteerd. Hoe dat in de praktijk feitelijk verloopt zal onderdeel gaan uitmaken van de jaarlijkse uitvoeringsnota Toezicht aan de Tweede Kamer (zie ook paragraaf 3.4).

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of voorschriften voor het verplicht melden van besluiten door provincies aan het rijk gehandhaafd worden en of de toezichthouders de statuten zullen toetsen.

Het voorschrijven van het financieringsstatuut heeft geen gevolg voor verplichtingen om uit hoofde van Provinciewet of Gemeentewet bepaalde besluiten aan de toezichthouder te zenden. De statuten die provincies, gemeenten en waterschappen opstellen, zullen, daar zij deel uitmaken van de financiële verordening, conform artikel 216 Provinciewet, artikel 212 Gemeentewet en artikel 108 tweede lid Waterschapswet, worden toegezonden aan de toezichthouder (respectievelijk de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Gedeputeerde Staten). Voor de politieregio's zullen we het opnemen van een dergelijke verplichting in het Besluit comptabele regelgeving regionale politiekorpsen bevorderen. Formele goedkeuring van de toezichthouder zoals dat het geval is bij het begrotingstoezicht is evenwel niet vereist.

1.6 Delegatiebepalingen

De leden van de fracties CDA, PvdA, GPV, RPF en SGP hebben gevraagd naar de wijze waarop de in het wetsvoorstel opgenomen delegatiebepalingen zullen worden ingevuld.

Voor de uitwerking van de ministeriële regeling op basis van artikel 2, tweede lid, wordt verwezen naar bijgevoegde concept-regeling uitzettingen en derivaten. In het kort komt de inhoud hiervan neer op het volgende. De voorschriften in de 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 gegoede 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 gegoede 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) of een daarmee vergelijkbare kredietwaardigheid. Ten aanzien van de te hanteren instrumenten geldt in beginsel als belangrijkste uitgangspunt dat de hoofdsom van de uitzetting intact blijft. Hierbij kan worden gedacht aan deposito's en garantieprodukten (waarbij voor een langere looptijd naast een hoofdsomgarantie ook een minimaal rendement zou moeten worden gegarandeerd). Ook vastrentende waarden zijn toegestaan. 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 de uitwerking van de ministeriële regeling op basis van de artikelen 3, 5 en 8 wordt verwezen naar bijgevoegde concept-uitvoeringsregeling, waarin de berekeningen en rapportages die voortvloeien uit het wetsvoorstel worden geoperationaliseerd. De berekening van de kasgeldlimiet en de netto-vlottende schuld vindt reeds in het wetsvoorstel zelf plaats. In de regeling worden de van toepassing zijnde percentages voor de kasgeldlimiet gegeven. De berekening van de renterisiconorm is eveneens in het wetsvoorstel opgenomen. De berekening van het renterisico op de vaste schuld vindt, voortbouwend op het wetsvoorstel, plaats in de regeling. Hierin zijn voorts de percentages voor de verschillende openbare lichamen neergelegd.

Genoemde twee regelingen zijn afgestemd in het zogenaamde Kapitaalmarktoverleg, waarin (onder voorzitterschap van Financiën) vertegenwoordigers van decentrale overheden, de Nederlandsche Bank, de Nederlandse Waterschapsbank en de Bank Nederlandse Gemeenten zitting hebben.

Het Besluit Leningvoorwaarden Decentrale Overheden (BLDO), dat dient ter uitvoering van artikel 2, derde lid is een algemene maatregel van bestuur, en zal dus pas nadat de Raad van State hierover heeft geadviseerd aan de Tweede Kamer voorgelegd kunnen worden. De belangrijkste elementen van het BLDO zullen zijn het verbod op (i) het aangaan, verstrekken en garanderen van leningen in vreemde valuta (alleen euro's zijn toegestaan), (ii) het aangaan, verstrekken en garanderen van indexleningen. Deze bepalingen beogen bij te dragen aan een gezonde financiering van de decentrale overheden en aan uniformiteit in het financieringsbeleid van de overheid (bepalingen sluiten aan bij het financieringsbeleid van de Staat).

De CDA-fractie vroeg naar de criteria voor de minimumbedragen ten aanzien van renterisiconorm en de kasgeldlimiet.

In de Wet filo bedroeg het minimumbedrag voor de kasgeldlimiet 500 000 gulden. In het wetsvoorstel is dit bedrag opgehoogd naar 661 113 gulden, rekening houdend een gemiddelde prijsinflatie sinds 1987 van 2,1% en met het nieuwe kader voor het financieringsbeleid in deze Wet. Op deze wijze wordt een soepele overgang van de Wet filo naar het nieuwe wetsvoorstel gewaarborgd. Het minimumbedrag voor de renterisiconorm is vastgelegd in bijgevoegde Uitvoeringsregeling.

De minimumbedragen zijn opgenomen teneinde de kaders van de kasgeldlimiet en de renterisiconorm niet onnodig knellend voor kleine decentrale overheden te maken. Indien op enig moment mocht blijken dat de opgenomen minimumbedragen met het oog hierop niet toereikend zijn, kunnen de bedragen – na onderbouwing van de onnodige knelpunten door de decentrale overheden – worden aangepast.

De PvdA-fractie vroeg naar de mogelijkheid van het bestaan van een verschil in limiet binnen een categorie van openbare lichamen.

De limieten ten aanzien van kasgeldlimiet en renterisiconorm gelden per categorie decentrale overheid. Er bestaat in uitzonderingsgevallen alleen een mogelijkheid voor de toezichthouder om ontheffing te verlenen aan *individuele* decentrale overheden, onderbouwd vanuit hun specifieke financiële situatie.

2. De stabiliteitsdoelstelling

Door de CDA-fractie werd gevraagd naar de wijze waarop erop wordt toegezien dat «vluchtroutes» ten aanzien van de kaders inzake de 3% norm voor het EMU-saldo worden bewandeld en welke les op dit punt is getrokken uit de affaire Zuid-Holland.

Het bankierende gedrag van de provincie Zuid-Holland resulteerde in een hogere EMU-schuld (bruto schuld van de publieke lichamen aan de particuliere sector), ten aanzien waarvan de Wet filo geen kader bood. In het huidige wetsvoorstel is een kader vastgelegd voor het voldoen aan de 3% norm voor het EMU-saldo (zie ook hieronder); hiermee wordt tevens de ontwikkeling van de EMU-schuld (indirect) beïnvloed.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering om een concept van de ministeriële regelingen voor te leggen waarin de maatregelen ter beheersing van het EMU-saldo zijn vastgelegd.

In het wetsvoorstel is de mogelijkheid gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) maatregelen te treffen ter beheersing van het EMU-saldo. In eerste instantie ligt het daarbij in de rede om de kapitaaluitgaven voorzover zij niet uit de lopende begroting kunnen worden gefinancierd te beperken. Genoemd amvb zal worden opgesteld zodra de minister van Financiën daartoe aanleiding ziet (zie ook hieronder).

De leden van de SGP-fractie verzochten de regering nader toe te lichten op welke wijze kan worden aangetoond of de openbare lichamen al dan niet veroorzakers zijn van een overschrijding van het EMU-saldo, welke mogelijkheden tot ingrijpen voor de minister van Financiën heeft en op welke wijze de Kamer hierover wordt geïnformeerd.

Om inzicht te verkrijgen of openbare lichamen al dan niet (mede) veroorzakers zijn van een overschrijding van de EMU-tekortnorm van 3% van het Bruto Binnenlands Produkt voorziet onderhavig voorstel van wet in een

rapportageverplichting van de decentrale overheden op kwartaalbasis aan het CBS (die de gegevens op geaggregeerde basis verstuurt naar de minister van Financiën). Beschikbaarheid van deze informatie is essentieel voor de beoordeling van de ontwikkeling van het EMU-saldo van de decentrale overheden. Op dit moment ontbreekt genoemde informatie. Ingeval zich in de toekomst de situatie voordoet dat het EMU-saldo van de totale overheid zich richting een tekort van 3% ontwikkelt, is het wenselijk dat de regering als «ultimum remedium» de mogelijkheid heeft om tijdig in te grijpen. Uitdrukkelijk zij benadrukt dat de regering alleen van deze bevoegdheid om in te grijpen gebruik zal maken als de ongewenste ontwikkeling van het EMU-saldo (mede) veroorzaakt wordt door de decentrale overheden. Op basis van de EMU-saldi van de afgelopen tien jaar (steeds een jaarlijks EMU-overschot van de openbare lichamen) ligt het overigens niet in de rede dat van deze bevoegdheid snel gebruik gemaakt zal behoeven te worden richting de decentrale overheden. Mocht zich onverhoopt de situatie voordoen dat ingrijpen van de regering nodig is, dan zal voor een mix van maatregelen gekozen worden die aansluit bij de oorzaken van EMU-tekorten van de decentrale overheden. De regering kan zich op voorhand niet vastleggen op één of meer specifieke maatregelen. De Kamer zal tijdig worden geïnformeerd ingeval daadwerkelijk ingegrepen zou moeten worden in het EMU-saldo van decentrale overheden.

3. Toezicht

3.1 Inrichting van het toezicht

Door de leden van de fracties van CDA, PvdA, D66, GPV en RPF werd gevraagd naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor de mogelijkheid voor de toezichthouders om toezicht te houden op de decentrale overheden.

Beoogd wordt om binnen de decentrale overheden de controle mogelijkheden voor de financieringsfunctie te verbeteren en om daarnaast het toezicht beter te structureren.

Het begrotingstoezicht zoals dat in met name de Gemeentewet en de Provinciewet is ingericht, is uitgangspunt geweest voor de toezichtsstructuur voor de financieringsfunctie bij de mede-overheden. Deze structuur past bij de staatsrechtelijke verhoudingen. Een kernpunt daarbij is, zoals verscheidene fracties hebben opgemerkt, dat de decentrale overheden primair zelf verantwoordelijk zijn. Uitgangspunt is verder dat toezicht in principe uitsluitend achteraf plaatsvindt (repressief toezicht). Pas nadat op grond van het toezicht is vastgesteld dat de norm waarop toezicht wordt gehouden, is overschreden, kan preventief toezicht worden ingesteld, inhoudend dat bepaalde besluiten aan goedkeuring van de toezichthouder onderworpen zijn.

In het kader van het wetsvoorstel worden de interne controle mogelijkheden binnen de decentrale overheden vergroot. De decentrale overheden zullen namelijk verplicht worden om een financieringsstatuut op te stellen (zie ook paragraaf 1.5).

Het financieringsstatuut bevat de beleidskaders, waarbij het wetsvoorstel en de daaraan gekoppelde besluiten en ministeriële regelingen richtinggevend zijn. Dit houdt met name in dat de kasgeldlimiet en de renterisicocnorm in het financieringsstatuut zijn opgenomen evenals (minimaal) de invulling van de «publieke taak» en de invulling van de bepalingen uit hoofde van een ministeriële regeling over prudent beheer ten aanzien van uitzettingen en derivaten.

Naast het financieringsstatuut dienen de begroting en het jaarverslag van de decentrale overheid een financieringsparagraaf te gaan bevatten. De financieringsparagrafen geven informatie over de uitvoering van het financieringsbeleid.

Deze inrichting betekent onder meer dat het rechtmatig en doelmatig handelen bij de uitvoering van de financieringsfunctie expliciet vastgelegd is in het financieringsstatuut. Indien zich bij de uitvoering van de financieringsfunctie tekortkomingen voordoen ten aanzien van de rechtmatigheid en de doelmatigheid, zal de accountant van de decentrale overheid daarover moeten rapporteren in zijn verslag.

De verplichting tot een financieringsstatuut en een financieringsparagraaf in de begroting en het jaarverslag betekent voor de provincies, gemeenten en waterschappen dat de staten, raden en algemeen besturen het financieringsstatuut vaststellen en dat deze via de begroting en de rekening controle over de uitvoering blijven houden. Deze inrichting heeft een versterking tot gevolg van het democratische verantwoordingsproces en geeft de staten, de raden en de algemeen besturen meer duidelijkheid, meer invloed en versterkt de controlerende functie van deze organen. Er is op dit punt een aanmerkelijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie.

De verplichting tot het opstellen van een financieringsstatuut zal niet alleen voor provincies, gemeenten en waterschappen worden ingevoerd, maar voor alle openbare lichamen die onder de werking van de Wet fido zullen vallen (zie bijgevoegde nota van wijziging).

Door de ordening van de financieringsfunctie bij de decentrale overheid zoals die in het kader van het wetsvoorstel vorm krijgt, neemt de kans op overschrijding van de normen naar verwachting af, te meer daar de bewijslast tegenover de toezichthouder over de overschrijdingen bij de decentrale overheid ligt. Op deze wijze ook kan het toezicht in zijn aard conform de huidige regelgeving voor het begrotingsevenwicht, in beginsel repressief blijven.

Het wetsvoorstel bevat voorstellen tot verbetering van de toezichtsstructuur. In de huidige situatie geldt dat indien een openbaar lichaam de kasgeldlimiet voor de netto-vlottende schuld overschrijdt, geen uitgaven ten laste van de kapitaaldienst mogen worden geraamd. In het wetsvoorstel kan de toezichthouder, indien een openbaar lichaam niet voldoet aan de kasgeldnorm, preventief toezicht instellen ten aanzien van de netto-vlottende schuld (zie het wetsvoorstel, artikel 4). Hetzelfde geldt voor de vaste schuld. Voor leningen met een looptijd tot tien jaar geldt op dit moment de hierboven beschreven bepaling ten aanzien van de kasgeldlimiet; voor leningen langer dan 10 jaar is geen expliciet toezichtskader beschikbaar. Onder de Wet fido krijgt de toezichthouder de bevoegdheid om bij overschrijding van de renterisiconorm (het nieuwe normeringsinstrument voor de vaste schuld) eveneens preventief toezicht uit te voeren (zie ook het wetsvoorstel, artikel 6).

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen in hoeverre met dit wetsvoorstel meer wordt gevraagd van de toezichthouder dan in de bestaande situatie.

De rol van de toezichthouder in dit wetsvoorstel is geaccentueerd ten opzichte van de rol in de Wet filo. Een integrale beoordeling van financieringsactiviteiten van decentrale overheden is echter gewenst, en het is de toezichthouder die deze beoordeling moet kunnen maken. Gezien de betrokkenheid van de toezichthouders (BZK en de provincies via het IPO) bij het wetgevingsproces, is men zich bewust van de aan haar

in het wetsvoorstel toegekende verantwoordelijkheden en bereidt men zich voor op de komst van de nieuwe wet. In de loop van 2000 zullen de toezichthouders in elk geval nog via een circulaire/brochure worden gewezen op de gevolgen voor hen van de Wet fido.

3.2 Verantwoordelijkheidsverdeling toezicht

De leden van de fracties van CDA en D66 hebben vragen gesteld bij het oplopend toezichtsregime dat met betrekking tot kasgeldlimiet en renterisiconorm ontwikkeld is. Deze vragen betreffen de verantwoordelijkheidsverdeling, de eisen die deze inrichting van het toezicht aan de toezichthouder stelt, alsmede de hardheid en duidelijkheid van de normen aan de hand waarvan het toezicht kan worden uitgeoefend.

In het wetsvoorstel zijn deze normen duidelijk: het gaat om de vastgestelde percentages voor de kasgeldlimiet en de renterisiconorm. Pas nadat is vastgesteld dat deze normen zijn overschreden, kan de toezichthouder overgaan tot maatregelen, oplopend van een bestuurlijke aanwijzing tot de instelling van preventief toezicht op het aangaan van korte of lange leningen. In het toezichtsregime en in de toepassing van de sancties is ruimte gelaten voor een beoordeling van het individuele geval, door middel van de vergunningsmogelijkheid die de toezichthouder heeft. Het beoogde regime stelt echter vooral ook eisen aan het desbetreffende openbaar lichaam zelf. Dat zal moeten kunnen aantonen op welke wijze en op welke termijn het de normoverschrijding zal beëindigen, dan wel waarom het van mening is dat de normoverschrijding gerechtvaardigd is teneinde een beroep te kunnen doen op ontheffing van de norm. De geschetste ruimte voor maatwerk is in het bestuurlijk toezicht gebruikelijk. Zo dient ook de constatering of de weerlegging van het ontbreken van materieel begrotingsevenwicht met argumenten te worden onderbouwd.

De CDA-fractie verzocht de regering te reageren op de stelling van IPO, VNG, UvW, NPI, Rfv dat de sanctie van voorafgaand toezicht tot een onwerkbaar situatie kan leiden. De adviezen van deze instanties zijn gegeven op een eerdere versie van het voorstel. Mede naar aanleiding van deze adviezen is het toezichtstelsel genuanceerd en is het instellen van voorafgaand toezicht op het aangaan van korte of lange leningen pas mogelijk nadat een traject van bestuurlijk overleg niet tot voldoende resultaat heeft geleid. Zowel door het tijdsbeslag als door de bestuurlijke contacten waartoe deze regeling noopt heeft het openbaar lichaam naar mag worden aangenomen voldoende gelegenheid om het ontstaan van een onwerkbaar situatie te voorkomen of te beperken.

De verantwoordelijkheid voor het handelen berust in de eerste plaats bij het betrokken bestuursorgaan zelf. De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het toezicht berust bij de wettelijk aangewezen toezichthouder.

3.3 Taakverdeling ministers

De leden van de fracties CDA, PvdA, D66 en SGP hebben gevraagd hoe de taakverdeling tussen de verschillende bij het toezicht betrokken ministers is.

De toezichthouder in het kader van het wetsvoorstel is de instantie die is belast met het (preventief en/of repressief) toezicht op de begroting van het betrokken openbaar lichaam (zie ook artikel 1, onder k). Welke instantie dat in concreto is, wordt derhalve bepaald in de wet of regeling waarin het toezicht op de begroting is geregeld: Provinciewet, Gemeen-

tewet, Waterschapswet, Wet gemeenschappelijke regelingen en Politiewet 1993. In alle gevallen is daarbij duidelijk wie de toezichthouder is. Gedeputeerde Staten zijn toezichthouder van de gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is toezichthouder van de provincies en politieregio's, en van sommige typen gemeenschappelijke regelingen (zie ook paragraaf 1.3).

Waar in het wetsvoorstel Onze Ministers, als gedefinieerd in artikel 1 onder I, worden genoemd, gaat het niet om de toezichthoudende taak, maar om de bevoegdheid om regels te stellen. Welke minister daarbij als eerstverantwoordelijk bewindspersoon optreedt, is afhankelijk van het te regelen onderwerp.

3.4 Toezichtcultuur en rapportage aan de Tweede Kamer

De leden van de fracties CDA, PvdA, D66 en SGP hebben gevraagd hoe de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over het van rijkswege uitgevoerde toezicht, en hoe de ministers en via hen de Tweede Kamer worden geïnformeerd over het door de provincies uitgeoefende toezicht. De SGP-fractie wilde weten welke maatregelen naar aanleiding van de zaak Ceteco genomen worden ter verbetering van het toezicht.

Indien een minister het toezicht uitoefent, is deze daarover ook verantwoording schuldig aan de Tweede Kamer. Wanneer de Gedeputeerde Staten van de provincies het toezicht voeren, hebben deze verantwoording af te leggen aan de Provinciale Staten. Er is hier geen formele verantwoording van de provincies aan het Rijk.

Daarnaast heeft het Rijk, in het bijzonder de minister wiens taakgebied het betreft, een verantwoordelijkheid voor een goede inrichting en onderhoud van het toezichtssysteem en de werking van het systeem. In dat kader past een jaarlijks verslag over het (financieel) toezicht op de provincies en gemeenten, dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van de zaak Ceteco heeft toegezegd en dat hij regulier vanaf 2001 jaarlijks in het voorjaar aan de Tweede Kamer zal zenden (zie ook hieronder).

Ten aanzien van de politieregio's wordt jaarlijks ten behoeve van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over zowel de begrotingsdocumenten alsook de verantwoordingsdocumenten een overzichtsrapportage opgesteld over het uitgevoerde toezicht. In dit verband wordt ook verwezen naar de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 november 1999 (Kamerstukken II, 1999/00, 26 345, nr. 25) over de financiële activiteiten van politieregio's. Het toezicht op de politie in het kader van de Wet fido behoeft naar onze mening geen specifieke terugkoppeling, maar maakt integraal onderdeel uit van de verslaglegging in het kader van het financieel en beleidsmatig toezicht.

Bij dit wetsvoorstel doet zich eveneens de vraag voor of de uitvoering van het toezicht in het kader van de Wet fido wel effectief is. Mede naar aanleiding van de zaak Ceteco heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de volgende toezeggingen gedaan:

- een beleidsnota over de uitvoering van het financieel toezicht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van de provincies.
- een jaarlijkse uitvoeringsnota Toezicht aan de Tweede Kamer met ingang van 2001 met als reikwijdte het toezicht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en dat van de provincies.

De eerste nota zal deze zomer gereed zijn en naar de Tweede Kamer gezonden worden. In mei 2001 zal een eerste uitvoeringsnota Toezicht

over het toezicht op de provincies verschijnen. Verder zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eind mei 2000 met de provincies overleg voeren over de wijze waarop de Tweede Kamer zal worden geïnformeerd over het door de provincies uitgeoefende toezicht (op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen), opdat vanaf 2001 de jaarlijkse uitvoeringsnota Toezicht ten volle uitgevoerd kan worden. Over de uitkomsten van het overleg zal de Kamer eveneens geïnformeerd worden.

3.5 Relatie wetsvoorstel met artikel 12 Financiële verhoudingswet

De leden van de fracties CDA en SGP vroegen naar de relatie tussen de regeling van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet en dit wetsvoorstel.

Het begrotingstoezicht zoals geregeld in de Gemeentewet heeft ten doel te voorkomen dat een gemeente in een situatie geraakt waarin een beroep op artikel 12 noodzakelijk is, hetgeen ten koste gaat van de middelen uit het gemeentefonds, cq van de collectiviteit van gemeenten. Het toezicht in de Wet fido betreft slechts een onderdeel van het financieel beheer. Daarbij komt dat overschrijding van de normen uit hoofde van de Wet fido vermoedelijk zelden, of hoogstens op zeer lange termijn, tot een (incidentele) verstoring van het begrotingsevenwicht kan leiden. In de laatste decennia bijvoorbeeld heeft de reden voor een artikel-12-status nooit op het terrein van de treasury gelegen. Eén van de voornaamste redenen voor het aanvragen van een aanvullende, artikel 12, uitkering is gelegen in achterstallig onderhoud van de infrastructuur. Het toezicht in het kader van de Wet fido zal in het voorkomende geval een verstoring van het begrotingsevenwicht kunnen helpen voorkomen en kan in zoverre een beperkte rol spelen in het voorkomen van een artikel 12 status.

3.6 Accountantscontrole en rechtmatigheid

De leden van de fracties van VVD en D66 hebben vragen gesteld of opmerkingen gemaakt over de rol van de accountant bij de gemeenten en provincies. Door de CDA-fractie werd specifiek gevraagd naar de toezegging inzake het aanscherpen van de bepalingen in de Gemeentewet en de Provinciewet betreffende de accountantscontrole (TK 26 721, nr. 6, vraag 4).

De uitgaven en ontvangsten bij de provincies en de gemeenten worden gecontroleerd op rechtmatigheid. Tussen het Rijk enerzijds en de gemeenten en provincies anderzijds is er verschil in de wijze waarop geconstateerde onrechtmatigheden betrokken worden in bij het oordeel van de accountant.

Het Rijk heeft gekozen voor het expliciet opnemen van de rechtmatigheid in de accountantsverklaringen bij de departementale verantwoordingen. Op deze wijze wordt duidelijk gemaakt dat aan de uitgaven en ontvangsten die in een verantwoording zijn opgenomen de eis van rechtmatigheid wordt gesteld en de controle door de accountant van de rechtmatigheid expliciet onderdeel dient uit te maken van de accountantscontrole. De accountantsverklaring bij de financiële verantwoordingen van de ministeries is, met als basis de artikelen 22 en 32 van de Comptabiliteitswet, geregeld in het Besluit Taak Departementale AccountantsDienst (DAD) (artikel 4, derde lid).

De toetsing van de rechtmatigheid bij gemeenten en provincies is geregeld in de Gemeentewet, artikel 213, tweede lid en in de Provinciewet, artikel 217, tweede lid. Daaruit blijkt dat de rechtmatigheid deel uitmaakt van het onderzoek door de accountant. Alhoewel soms de misvatting

blijkt te bestaan dat het begrip rechtmatigheid bij het Rijk een andere betekenis zou hebben dan bij gemeenten of provincies, laat de toelichting op deze wetten zien dat daar geen sprake van is. Wel bestaat er een verschil in de manier waarop geconstateerde onrechtmatigheden betrokken worden bij het oordeel van de respectievelijke accountants. In tegenstelling tot bij het Rijk, is bij mede-overheden een verplichte opname van een rechtmatigheidsoordeel in de *accountantsverklaring* niet voorgescreven. De hiervoor vermelde artikelen schrijven slechts voor dat bevindingen over rechtmatigheid (en doelmatigheid) moeten worden opgenomen in een (accountants)*verslag*.

De situatie bij de gemeenten en provincies kan leiden tot de onwenselijke situatie dat een accountant de rechtmatigheid niet ten volle of niet voldoende heeft vastgesteld en/of in zijn oordeel heeft betrokken, terwijl gebruikers van de accountantsverklaring hier in de praktijk veelal wel van uit blijken te gaan. Wij zijn voornemens om de desbetreffende wetgeving komend jaar zo te wijzigen dat het rechtmatigheidsaspect, evenals bij het Rijk, verplicht onderdeel wordt van de accountantsverklaring bij de gemeenten en de provincies.

Voor de uitvoering van de financieringsfunctie bij de gemeenten en de provincies zal een beoogde gelijkschakeling betekenen dat de controle op de rechtmatige uitvoering van de financiering – conform de Wet fido en het financieringsstatuut – in principe strenger zal zijn dan onder het huidige regime van rechtmatigheid(scontrole) van de Provinciewet en de Gemeentewet.

Ten aanzien van de politieregio's houdt de accountantsverklaring (op basis van het Besluit comptabele regelgeving regionale politiekorpsen) reeds een oordeel omtrent de rechtmatigheid in.

3.7 Provinciale/lokale rekenkamer

De leden van de VVD-fractie informeerden naar de stand van zaken ten aanzien van de discussie inzake een rekenkamer voor decentrale overheden.

Het onderwerp provinciale/lokale rekenkamer komt aan de orde in het standpunt van het kabinet inzake het rapport en de voorstellen van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie. In dat verband zullen voorstellen aan de Kamer worden voorgelegd.

3.8 Toepasselijkheid toezicht DNB

De PvdA-fractie vroeg of het denkbaar is dat er binnen de context van de Wet fido door overheden financiële activiteiten ontplooid zouden worden die onder het toezicht van de Nederlandse Bank zouden kunnen vallen.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat oneigenlijke activiteiten als het aantrekken van leningen, alsmede het verstrekken van leningen en garanties teneinde hiermee inkomsten te genereren (bankachtige activiteiten) niet tot de publieke taak van openbare lichamen worden gerekend en daarom verboden zijn (voor invulling van en toezicht op deze bepaling, zie paragraaf 1.4.1). Overigens is het niet denkbaar dat de Wet toezicht kredietwezen 1992 (Wtk 1992), op basis waarvan de Nederlandsche Bank het bancaire toezicht uitoefent, zich leent voor toezicht op onder de Wet fido vallende overheden. De aard en strekking van het bancaire toezicht is hier niet geschikt voor. De Wtk 1992 is immers opgesteld met onder meer als oogmerk het beschermen van crediteuren (met name deposito-houders) tegen insolventie van banken. Bij overheden speelt dit

faillissementsrisico niet, waardoor dergelijke crediteurenbescherming dan ook niet aan de orde is. Tevens zijn de instrumenten van de Wtk 1992 moeilijk of niet toepasbaar op (decentrale) overheden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de verplichting eigen vermogen aan te houden uit oogpunt van faillissementsrisico en het toezicht op de administratieve organisatie van de bancaire activiteiten.

4. Rapportage

De leden van de CDA-fractie vroegen of het juist is dat aanlevering van gegevens geschiedt aan het CBS, dat ze vervolgens in geaggregeerde vorm aan de minister van Financiën verstrekt. Deze leden willen weten of deze informatie mogelijkheden biedt voor het Rijk het vereiste indirecte toezicht uit te oefenen.

De gegevens die de decentrale overheden naar het CBS dienen te sturen (en die het CBS vervolgens weer geaggregeerd naar de minister van Financiën stuurt) hebben alleen betrekking op het EMU-saldo. Het valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën om – met het oog op de bepalingen in het Stabiliteitspact – het EMU-saldo te beheersen.

De rapportages die betrekking hebben op het financiële beheer van decentrale overheden (korte en vaste schuld, financiële activa) gaan voornamelijk via de jaarverslaggeving (financieringsparagraaf in begroting en jaarverslag), die door raden, staten en algemeen besturen dient te worden goedgekeurd, naar de toezichthouders van de decentrale overheden. Daarnaast is er voor een deel van de gegevens een separate rapportage aan de toezichthouder (voornamelijk gegevens korte schuld).

Voor het indirecte toezicht van het Rijk wordt verwezen naar paragraaf 3.4 (Toezichtcultuur en rapportage aan de Tweede Kamer).

Voorts informeerde de CDA-fractie of de geaggregeerde vorm waarin de gegevens worden aangeleverd niet tot versluiering leidt en wat de criteria zijn op basis waarvan de gegevens worden geaggregeerd.

Zoals genoemd heeft de geaggregeerde gegevensverstrekking van het CBS aan de minister van Financiën alleen betrekking op het totale EMU-saldo van alle decentrale overheden, dat op deze wijze gemonitord kan worden. Om dit saldo te berekenen is geaggregeerde informatie nodig van decentrale overheden inzake (1) de totale uitgaven, (2) de totale ontvangsten en (3) aanvullende informatie over meer financiële transacties (uitgaven en ontvangsten) en kastransactiecorrecties. De aanvullende informatie zal met name gebruikt worden om het saldo van uitgaven en ontvangsten te transformeren naar een EMU-saldo conform de Europese voorschriften inzake het Europees systeem van economische rekeningen (ESR 1995). Meer gedetailleerde informatie over de samenstelling van de uitgaven en ontvangsten is in principe niet nodig voor de berekening van de bijdrage van de decentrale overheden in het EMU-saldo van de gehele overheid.

De kwaliteit van de gegevensverstrekking op kwartaalbasis zal nauwkeurig gevolgd worden. Eén van de kwaliteitschecks die toepast kan worden is of de cijfers over vier kwartalen aansluiten op de jaarcijfers.

5. Juridische vormgeving: relatie met bestaande wetgeving/comptabiliteitsvoorschriften

De leden van de fracties CDA en D66 vroegen, in aansluiting bij desbetreffende opmerkingen in het advies van de Raad van State, naar de inpassing van de Wet fido in de bestaande regelgeving.

Zoals in het nader rapport werd aangegeven wordt, daar waar dat mogelijk en/of nodig is, reeds aangehaakt bij de bestaande wet- en regelgeving. Zo worden de financieringsparagrafen in begroting en jaarverslag niet voorgeschreven in de Wet fido, maar in de comptabiliteitsvoorschriften voor de gemeenten en provincies. De wijze van inpassing van het financieringsstatuut werd, zoals aangegeven, nog onderzocht. De conclusie is inmiddels dat het financieringsstatuut onderdeel dient te zijn van de financiële verordeningen die door de verschillende openbare lichamen moeten worden opgesteld. Dit vergt onder meer een aanpassing van de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet. Door middel van bijgevoegde nota van wijziging worden deze wetswijzigingen in het kader van dit wetsvoorstel doorgevoerd. Voor de politieregio's zal aansluiting worden gezocht bij de regels die ingevolge het bepaalde in het Besluit comptabele regelgeving regionale politiekorpsen reeds met het oog op eisen van doelmatigheid en controle op regionaal niveau worden vastgesteld met betrekking tot de organisatie van de administratie en van het beheer van de vermogenswaarden van de regio. Dit betekent een aanpassing van de deze algemene maatregel van bestuur.

6. Gevolgen vervanging Wet filo

De leden van de PvdA-fractie wilden weten of de waterschappen en politieregio's in staat zullen zijn om aan de nieuwe normen te voldoen.

Het merendeel van de waterschappen zal aan de nieuwe normen van de Wet fido kunnen voldoen.

De voorgestelde kasgeldlimiet zal voor zover nu is te voorzien voor ongeveer vijf waterschappen problemen opleveren. Bepaalde waterschappen hebben de laatste jaren veel leningen afgesloten waarvan de rentevastepriode binnen een aantal jaren na de inwerkingtreding van deze wet afloopt. De voorgestelde renterisiconorm zal naar verwachting voor ongeveer tien waterschappen problemen opleveren.

In de artikelsgewijze toelichting is gezien het bovenstaande dan ook expliciet aangegeven dat de toezichthouder bij de ontheffingverlening rekening kan houden met voor de inwerkingtreding van de Wet fido aangegane verplichtingen. Daarnaast geldt het eerste jaar een overgangsregime.

Op het wetsvoorstel is o.a. geadviseerd door het Nederlands Politie Instituut. De politieregio's zullen naar verwachting aan de nieuwe regelgeving kunnen voldoen.

7. Evaluatie Wet fido

De leden van de fracties CDA en D66 achtten het wenselijk een evaluatietermijn in de wet op te nemen.

Evaluatie van de wet is inderdaad wenselijk. Onderdeel 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel geeft daarom ook reeds aan dat een evaluatie van de Wet fido over circa vijf jaar wellicht zinvol is om te bezien in hoeverre de inkadering van de financieringsfuncties en het renterisico adequaat functioneert. Ondergetekenden hebben naar aanleiding hiervan besloten een evaluatiebepaling in de wet zelf op te nemen. Hiervoor wordt verwezen naar bijgevoegde nota van wijziging.

8. Diversen

De D66-fractie vroeg of alle commerciële partijen een indirecte triple-A-rating aan de decentrale overheid toekennen. Hiervan mag, gezien het solide wettelijk kader en de gunstige financieringscondities van decentrale overheden, worden uitgegaan.

Gevraagd werd naar de verhouding tussen het wetsvoorstel en de recente brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake de toekomst van de Kaderwetgebieden; en of het onderhavige wetsvoorstel ook van toepassing zal worden op de openbare lichamen in de kaderwetgebieden. In artikel 1 wordt aangegeven dat het begrip openbare lichamen in het kader van dit wetsvoorstel onder andere omvat openbare lichamen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) die bevoegd zijn tot het aangaan of verstrekken van leningen. Hoewel voor de Kaderwetgebieden op een aantal punten regels zijn gesteld die afwijken van de WGR, leidt dit er niet toe dat ze niet als openbare lichamen op grond van de WGR moeten worden aangemerkt. Ingevolge het voorgestelde artikel 1, vijfde lid zal de Wet fido derhalve op de kaderwetgebieden van toepassing zijn. Indien in de toekomst bestuursstructuren in de kaderwetgebieden zouden worden ingesteld waarvoor dit anders ligt, dan kan een aanwijzing op grond van het zesde lid van artikel 1 uitkomst bieden, eventueel in afwachting van een wijziging in de wet. Er is geen reden om te veronderstellen dat de in het wetsvoorstel neergelegde regels voor het financieringsbeleid van decentrale overheden niet voor de Kaderwetgebieden dienen te gelden.

De Minister van Financiën,
G. Zalm