

Vergaderjaar 1999–2000

26 906

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

Nr. 6

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 25 mei 2000

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

Na artikel 8 worden de volgende artikelen ingevoegd:

Artikel 8a

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

Artikel 8b

Aan artikel 216 van de Provinciewet wordt een nieuw derde lid toegevoegd, luidende:

3. De regels, bedoeld in het eerste lid, voorzien in een financieringsstatuut, waarin in ieder geval regels zijn opgenomen ten aanzien van:

- a. de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie;
- b. de administratieve organisatie van de financieringsfunctie, waaronder begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.

Artikel 8c

Aan artikel 212 van de Gemeentewet wordt een nieuw derde lid toegevoegd luidende:

3. De regels, bedoeld in het eerste lid, voorzien in een financieringsstatuut, waarin in ieder geval regels zijn opgenomen ten aanzien van:

- a. de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie;
- b. de administratieve organisatie van de financieringsfunctie, waaronder begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.

Artikel 8d

De Waterschapswet wordt als volgt gewijzigd:

In artikel 108 van de Waterschapswet wordt een nieuw vierde lid ingevoegd, na vernummering van het vierde lid tot vijfde lid, luidende:

4. De regels, bedoeld in het eerste lid, voorzien in een financieringsstatuut, waarin in ieder geval regels zijn opgenomen ten aanzien van:
 - a. de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie;
 - b. de administratieve organisatie van de financieringsfunctie, waaronder begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.

Toelichting

Artikel 8a

Volgens dit artikel zal binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet een evaluatie ter hand worden genomen, op basis waarvan zal worden gezien of de gekozen benadering wordt gehandhaafd, versoepeld of versterkt. Mede in verband met de uitkomsten van de evaluatie is, bevat artikel 5 van de wet de mogelijkheid om bij ministeriële regeling, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Verkeer en Waterstaat, terzake regels te stellen.

Algemene toelichting bij de artikelen 8b, 8c en 8d

In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel (Kamerstukken II 1999/2000, 26 906) is aangekondigd dat openbare lichamen zullen worden verplicht een financieringsstatuut¹ op te stellen, maar dat de juridische vorm voor deze verplichting nog werd onderzocht. In overleg met de minister van Financiën zijn wij tot de conclusie gekomen dat voor provincies en gemeenten aanpassing van artikel 216 van de Provinciewet, respectievelijk artikel 212 van de Gemeentewet en voor waterschappen aanpassing van artikel 108 Waterschapswet het meest aangewezen is. Dit zijn de artikelen die betrekking hebben op de provinciale en gemeentelijke bij verordening vast te stellen financiële regels, respectievelijk op de bij verordening vast te stellen financiële regels van de waterschappen.

Het financieringsstatuut is een statuut waarin staten, raden en de algemene besturen van waterschappen het beleidskader voor het financieringsbeleid vastleggen. Inbedding in de bedoelde financiële verordeningen is daarvoor geëigend. Voor de financieringsfunctie gelden dezelfde voorwaarden voor een verantwoord beheer als voor andere onderdelen van het financieel beheer: controleerbaarheid, functiescheiding, een duidelijke toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, en heldere beleidsmatige uitgangspunten en randvoorwaarden voor het beheer. De verordeningen dienen in voldoende mate de relevante aspecten van het vermogensbeheer af te dekken. Gezien het belang dat de financieringsfunctie inmiddels ook voor openbare lichamen heeft, kan daaruit worden geconcludeerd dat de verordeningen op het punt van deze functie adequate regels dienen te stellen. Door de regels voor de financieringsfunctie niet verspreid in de verordeningen op te nemen maar compact onder te brengen in een samenhangend statuut wordt de financieringsfunctie op een bij de eigen aard van deze functie passende wijze transparant gemaakt en van een beleidsmatige inkadering voorzien. Hierdoor wordt verzekerd dat staten, raden en algemene besturen ook op dit onderdeel van de financiële functie hun sturende en

¹ In de praktijk wordt als regel het begrip treasurystatuut gebruikt in plaats van financieringsstatuut. Het laatste begrip heeft in de praktijk veelal een beperktere betekenis. In het onderhavige geval valt financiering samen met het begrip treasury.

controlerende rol kunnen vervullen; een rol die anders, door het snelle en ondersteunende karakter van de financieringsfunctie al snel het risico loopt onderbelicht te blijven.

Zoals de Memorie van Toelichting al aangeeft, is er een nauwe samenhang tussen financieringsstatuut en het wetsvoorstel. Het statuut speelt enerzijds een grote rol in de door de Wet fido beoogde transparantie in het financieringsbeleid. En anderzijds bevat de Wet fido de belangrijkste wettelijke kaders voor de formulering van het financieringsstatuut. Vanwege de verbondenheid van het financieringsstatuut en de Wet fido, en ook omdat het wenselijk is dat het financieringsstatuut gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Wet fido verplicht wordt, wordt hier voorgesteld om de aanpassing van de Provinciewet, Gemeentewet en Waterschapswet in het voorstel voor de Wet fido op te nemen.

De verplichting om een financieringsstatuut op te stellen dient niet alleen voor provincies, gemeenten en waterschappen te gelden, maar ook voor de andere openbare lichamen waarop het wetsvoorstel voor de Wet fido van toepassing is. Een artikel van gelijke strekking als artikel 216 Provinciewet, artikel 212 Gemeentewet en artikel 108 Waterschapswet is opgenomen in het Besluit comptabele regelgeving regionale politiekorpsen (artikel 19). De regering is voornemens te bevorderen dat aldaar een bepaling betreffende het financieringsstatuut wordt opgenomen. Voor openbare lichamen op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) is het bepaalde in Provinciewet, Gemeentewet en Waterschapswet van overeenkomstige toepassing¹.

Artikelsgewijze toelichting bij artikel 8b, artikel 8c en artikel 8d

Aan de artikelen 216 Provinciewet, 212 Gemeentewet en 108 Waterschapswet wordt een lid toegevoegd, waarin vaststelling van een financieringsstatuut door provinciale staten, gemeenteraad en algemeen bestuur van het waterschap wettelijk wordt voorgeschreven. Een financieringsstatuut bevat de kaders die het openbaar lichaam zich stelt voor het te voeren financieringsbeleid. Deze kaders behoren door staten, raden en de algemene besturen te worden vastgesteld.

Het voorschrift tot het opstellen van een financieringsstatuut moet worden beschouwd in samenhang met de comptabiliteitsvoorschriften voor provincies en gemeenten (Besluit Comptabiliteitsvoorschriften 1995) en de Comptabiliteitsvoorschriften waterschappen. We zijn voornemens daarin met ingang van 1 januari 2001 te regelen dat in de begroting en in het jaarverslag een financieringsparagraaf opgenomen moeten worden. Het financieringsstatuut schept een beleidskader voor het uitvoeren van de financieringsfunctie, de begroting bevat de concrete beleidsplannen voor het begrotingsjaar, en in het jaarverslag wordt verslag gedaan van de uitvoering van de plannen en de resultaten van het beleid. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat de staten, de raden en de algemene besturen de beleidskaders vaststellen, waarbinnen het financieringsbeheer moet plaatsvinden, de concrete plannen sanctioneren, en systematisch worden ingelicht over de wijze waarop deze zijn uitgevoerd.

Door het financieringsstatuut, in combinatie met de financieringsparagrafen in begroting en jaarverslag, wordt het financieringsbeleid en -beheer voor de toezichthouder transparant, hetgeen de mogelijkheid om goed toezicht te houden verbetert.

Uiteraard dienen de zelf gestelde kaders te passen in de wettelijke kaders.

Er worden slechts globale voorschriften gegeven voor de inhoud van het financieringsstatuut. De invulling ervan is aan de provincies, gemeenten en waterschappen zelf. Niet alleen wordt zo recht gedaan aan

¹ Conform de artikelen 46, 50e, 57, 66, 79, 89 WGR.

het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten, maar ook is dat de beste wijze om bij de opstelling van een financieringsstatuut maatwerk te leveren: het statuut moet toegesneden zijn op de situatie in de provincie, gemeente of waterschap. Wel is, in overleg met VNG, IPO en Unie van Waterschappen, begin 2000 een «handreiking» voor het financieringsstatuut opgesteld, en als circulaire toegezonden aan provincies, gemeenten, politieregio's en waterschappen. Deze handreiking is geen modelstatuut dat zonder meer kan worden overgenomen, maar een hulpmiddel dat openbare lichamen kunnen gebruiken bij het opstellen van hun statuut. Het gaat om de onderwerpen en aandachtspunten die bij de uitvoering van de financieringsfunctie van belang zijn. De handreiking geeft een nadere uitwerking van de algemene uitgangspunten en voorschriften voor het die in de, bestaande en in voorbereiding zijnde, wet- en regelgeving zijn neergelegd, en is een hulpmiddel bij de operationele vertaling van deze uitgangspunten en voorschriften. Bij inwerkingtreding deze wet zal worden gezien of en in hoeverre de handreiking aanpassing behoeft.

Toelichting bij de bepalingen sub a en b in de voorgestelde artikelen:

Deze onderdelen geven aan wat het statuut in ieder geval dient te regelen: de algemene doelstellingen, richtlijnen en limieten en de administratieve organisatie van de financieringsfunctie, waarin begrepen de verdeling van taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.

a) Doelstellingen, richtlijnen en limieten:

Het financieringsstatuut is te zien als de infrastructuur voor de uitvoering van de financieringsfunctie. Van belang is dan om duidelijkheid te hebben over de doelstellingen.

De belangrijkste algemene doelstellingen voor de financieringsfunctie zijn de volgende :

- verzekeren duurzame toegang tot financiële markten
- beheersen van risico's van vermogen en renterisico's
- minimaliseren van de rentekosten van leningen
- optimaliseren van het rendement van de beschikbare liquiditeiten

binnen de vastgestelde limieten en richtlijnen.

Het financieringsstatuut zal een operationele vertaling van de algemene doelstellingen moeten geven uitmondend in richtlijnen en limieten die voor de dagelijkse uitvoering van de financieringsfunctie bepalend zijn. Bij concretisering zijn de bepalingen van de Wet fido richtinggevend. Het gaat daarbij om de kasgeldlimiet en de renterisiconorm, maar vooral ook om twee belangrijke beleidsmatige uitgangspunten die de Wet fido stelt.

Het eerste uitgangspunt is dat de doelstellingen van de financieringsfunctie in dienst staan van de publieke taak van de provincies en gemeenten. Het financieringsbeheer dient om de uitvoering van de overheidstaken te ondersteunen door een beheerst en efficiënt beheer van geldstromen, financiële posities en de hieraan verbonden risico's; het maken van winst is voor overheidsorganisaties geen doel. Het tweede uitgangspunt geldt het uitzetten van gelden of het gebruik van derivaten. Dit dient, conform het voorstel voor de Wet fido, «prudent» te geschieden. Het kader van de financieringsactiviteiten wordt gesteld door de wettelijke regels, en door het eigen beleid van de provincie of gemeente zelf.

In het kader van de doelstellingen van het financieringsbeleid dient ook (nader) gedefinieerd te worden wat het openbaar lichaam verstaat onder de in het voorstel voor de Wet fido gehanteerde begrippen als «publieke taak».

b) Administratieve organisatie, taken, bevoegdheden, verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.

Eenzijds bevat het statuut dus, conform de punten onder a) de doelstellingen die met het financieringsbeleid worden bereikt moeten worden en de hierbij in acht te nemen beleidsaanwijzingen en randvoorwaarden. In dit beleidskader worden ten eerste de normen die gesteld worden in de Wet fido ingevuld. Anderzijds bevat het statuut de procedurele voorschriften die moeten garanderen dat de functie op een controleerbare en rechtmatige wijze wordt uitgevoerd. De aard van de financieringsactiviteiten, waarbij vaak snel gehandeld moet worden, brengt mee dat uiterst zorgvuldig moet worden vastgelegd welke de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de diverse actoren zijn. Het financieringsstatuut dient daarom exact aan te geven hoe de delegatie van de staten, de raad en het algemeen bestuur aan respectievelijk de gedeputeerden het college van b&w en het dagelijks bestuur geregeld is. En vervolgens de mandateringen aan het ambtelijk apparaat. Complementair hieraan bepaalt het financieringsstatuut aan wie, wanneer en hoe wordt gerapporteerd over de uitoefening van de bevoegdheden.

Bij de uitoefening van de financieringsfunctie dient gezorgd te worden voor een zorgvuldige administratie, met heldere procedures. Functiescheiding tussen uitvoering, administratieve verwerking en controle moet gewaarborgd zijn. De administratie moet zo worden ingericht dat in de verantwoordingsinformatie (jaarrekening en jaarverslag) een getrouw en controleerbaar beeld van de financieringsactiviteiten kan worden gegeven.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. M. de Vries