

Vergaderjaar 1999–2000

**26 906**

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

**A**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 23 september 1999 en het nader rapport d.d. 22 november 1999, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 19 juli 1999, no. 99.003434, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende nieuwe bepalingen inzake het financieringsbeleid van openbare lichamen (Wet financiering lagere overheid 2000).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 juli 1999, nr. 99.003434, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 september 1999, nr. W06.99.0380/IV, bied ik u hierbij, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, aan.

*1. Het wetsvoorstel bevat nieuwe regels voor de financiering die de in artikel 1 vermelde openbare lichamen zoals provincies en gemeenten toepassen en voor het toezicht op die financiering door bestuursorganen. In de eerste paragraaf van de memorie van toelichting worden drie redenen genoemd om nieuwe regels voor te stellen. De eerste reden betreft de aansluiting van het wettelijk systeem op nieuwe ontwikkelingen aangaande financiële markten en producten. De overige twee redenen betreffen de wens, een aantal concrete knelpunten weg te nemen en door herijking van de doelstellingen van de Wet financiering lagere overheid (Wet Filo) het belang van die wet te vergroten. De Raad van State onderkent dat de genoemde redenen gezamenlijk aanleiding geven tot een uitgebreide herziening van de Wet Filo. Een factor van belang hierbij is dat de inmiddels toegepaste herijking heeft uitgewezen dat monetaire ontwikkelingen waarbij de centrale overheid is betrokken de zogeheten monetaire doelstelling van de Wet Filo overbodig hebben gemaakt. Wel roepen enkele in het vooruitzicht gestelde regels en middelen de vraag op of deze nodig zijn met het oog op reeds aanwezige mogelijkheden. Hierna zal de Raad eerst op die vraag ingaan.*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1. De in het voorstel van wet financiering decentrale overheden opgenomen regels en middelen hebben terdege een toegevoegde waarde ten opzichte van

de reeds aanwezige mogelijkheden. De reeds aanwezige mogelijkheden zijn met name gebaseerd op de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, Wet gemeenschappelijke regelingen en Politiewet 1993. Uitgangspunt bij deze wetgeving is de brede invalshoek van (meerjarig) begrotingsevenwicht. De beoordeling van financiële risico's vindt dan ook vanuit dit perspectief plaats. Dat wil zeggen: zolang financiële risico's geen bedreiging voor het begrotingsevenwicht vormen, is er vanuit de toezichthouder gezien geen reden om in te grijpen. Gegeven het bijzondere karakter van de financiële functie en het belang van de kredietwaardigheid van de openbare lichamen acht de regering het echter wenselijk dat er, naast de meer algemene financiële regelgeving, specifieke voorschriften gelden voor de activiteiten van openbare lichamen op de geld- en kapitaalmarkt en de financiële risico's die daarmee gepaard gaan. Met het wetsvoorstel wordt beoogd deze financiële risico's te beheersen, hetgeen van groot belang is voor de kredietwaardigheid van openbare lichamen. Gelet op het bovenstaande kunnen en moeten financiële risico's via afzonderlijke wetgeving worden beperkt.

*2. In aansluiting op voorgestelde nieuwe bepalingen komen in hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting als aandachtspunten onder meer naar voren het doorlenen ten behoeve van de publieke taak van decentrale overheden, prudentie in het beleggingsbeleid en transparantie in de weergave van financiële risico's. Daarbij wordt betekenis gehecht aan de vervaardiging door decentrale overheden van het «treasuryverslag» en het «treasurystatuut» op grond van nog uit te vaardigen comptabele voorschriften. Bij de vermelde aandachtspunten wordt niet ingegaan op de betekenis van reeds bestaande middelen en mogelijkheden zoals de risicoparagraaf in de jaarstukken van de decentrale overheid<sup>1</sup>.*

*De Raad beveelt aan reeds bestaande en komende bepalingen met het hiervoor aangegeven doeleinde niet naast elkaar te laten bestaan en daarmee rekening te houden bij de aangekondigde bepalingen van comptabele aard.*

2. De Raad van State suggereert (concreet) na te gaan of voor de beoogde regelgeving gebruik kan worden gemaakt van reeds bestaande middelen en mogelijkheden zoals de risicoparagraaf van de jaarstukken van de openbare lichamen. De risicoparagraaf heeft betrekking op niet-kwantificeerbare risico's. Meer dan bij de Wet filo het geval is, regelt het wetsvoorstel de risico's van het financieringsbeleid zodanig dat deze als regel beter begrensd en daarmee beter gekwantificeerd zijn. Voor zover de risico's toch niet te kwantificeren zijn, is en blijft de risico-paragraaf het aangewezen instrument om daarvan melding te maken. Het is niet zo dat hier sprake zal zijn van overlappende regelgeving. Overigens wordt bij de beoogde regelgeving op het gebied van de financieringsfunctie ingehaakt op de bestaande regelgeving. Op grond van het wetsvoorstel zullen openbare lichamen verplicht worden tot het opstellen van een financieringsparagraaf in de begroting en het jaarverslag. De financieringsparagrafen zullen geregeld worden in de comptabiliteitsvoorschriften voor de verschillende openbare lichamen. De meest geëigende juridische inkadering voor het financieringsstatuut (bijvoorbeeld de Gemeentewet en andere organieke wetten) wordt nog onderzocht. Opgemerkt kan worden dat de passages over dit onderwerp ten opzichte van de versie waarover de Raad van State heeft geadviseerd iets gewijzigd zijn. Aanvankelijk was het de bedoeling om alleen van een financieringsverslag te spreken. Bij nader inzien is het beter dit te preciseren in een verplichting tot een financieringsparagraaf in het jaarverslag en in de begroting. Het laatste is vooral ook uit oogpunt van transparantie van belang, omdat de begroting en het jaarverslag zo identiek mogelijk qua opzet en inhoud moeten zijn. Aanvankelijk bestond het voornemen om ook het financieringsstatuut op te nemen in de comptabiliteitsvoorschriften voor de verschillende openbare lichamen. Het statuut wordt echter voor gemeenten en provincies te breed van strekking geacht om in de comptabiliteitsvoorschriften te passen.

*3. Artikel 4, eerste lid, richt zich tegen overmatige renterisico's op langdurige schulden van decentrale overheden. Een daarmee vergelijkbare bepaling voor het wesen van overmatige financiële risico's bij garantstellingen en dergelijke wordt echter in of bij artikel 4 niet voorgesteld.<sup>2</sup> De Raad adviseert hierin te voorzien.*

<sup>1</sup> Ingevolge artikel 15 van het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995.

<sup>2</sup> Vergelijk van het advies van 23 juni 1999 van het Interprovinciaal Overleg.

3. De bepaling inzake het weren van overmatige renterisico's op de vaste schuld (de renterisiconorm; oorspronkelijk artikel 4, nu artikel 6) is niet van toepassing op instellingen waarvoor een openbaar lichaam garant staat, aangezien individuele leningen van een instelling worden gegarandeerd en niet de instelling zelf. De renterisiconorm heeft betrekking op de gehele portefeuille van een instelling en kan dus niet in de Wet fido van toepassing worden verklaard op individuele leningovereenkomsten. Uiteraard staat het openbare lichamen vrij in hun garantieovereenkomsten met instellingen bepalingen op te nemen ten aanzien van de gewenste beheersing van de renterisico's door die instellingen.

Voor wat betreft het incorporeren van garanties in de bepaling van de renterisiconorm, kan worden opgemerkt dat dermate weinig garanties tot uiteindelijke betaling van rente- (en aflossings)verplichtingen door garantstaande openbare lichamen leiden, dat het volledig meenemen van de (eventuele) rentebetalingen in de bepaling van de renterisiconorm het renterisico op de vaste schuld onnodig zou vergroten. Ten aanzien van de aan garanties verbonden risico's kunnen openbare lichamen voorzieningen treffen; het betreft immers qua omvang voorzienbare tegenvallers in de uitgaven van een openbaar lichaam.

*4. Aangaande overschrijdingen van de kasgeldlimiet en het bestaan van een overmatig renterisico blijven ingevolge artikel 8 de desbetreffende bepalingen van de Wet Filo 2000 een jaar lang buiten toepassing. Dit betekent volgens de Raad dat voor zulke gevallen de normen van de huidige wetgeving nog een jaar extra nodig zijn. De grondslag hiervoor valt echter weg door de intrekking van de Wet financiering lagere overheid ingevolge artikel 9. De Raad beveelt aan dat hiaat te voorkomen door in artikel 8 de gelding van de reeds bestaande normen voor een extra jaar vast te leggen.*

4. Naar aanleiding van het door de Raad van State gesignaleerde hiaat in de overgangsregeling is er niet, zoals de Raad adviseerde, voor gekozen de gelding van de reeds bestaande normen voor een extra jaar vast te leggen, aangezien de bestaande wet sinds het vervallen van de kapitaaldienst niet langer over adequaat toepasbare sancties beschikt. Wél zal, teneinde de overgang zo soepel mogelijk te laten verlopen, in de op artikel 3 gebaseerde ministeriële regeling een specifiek op de kasgeldlimiet toegesneden overgangsbepaling worden opgenomen. Op basis van deze bepaling kan het percentage van de kasgeldlimiet van een individueel openbaar lichaam in één jaar in vier stappen (dus per kwartaal) van het oude naar het nieuwe percentage worden gebracht. Op deze wijze kunnen individuele openbare lichamen in het eerste jaar naar het nieuwe percentage toegroeien en kan het nieuwe kader vanaf de inwerkingtreding van de Wet fido van toepassing zijn. Binnen het nieuwe kader voor de kasgeldlimiet heeft de toezichthouder de eerste sanctiemogelijkheid bij overschrijding van de kasgeldlimiet gedurende twee opeenvolgende kwartalen.

Ten aanzien van de renterisiconorm is het opnemen van een overgangsbepaling in de wet niet nodig gebleken, aangezien de eerste sanctiemogelijkheid zich pas na een jaar na inwerkingtreding van de wet voordoet. Mocht uit het financieringsverslag van een openbaar lichaam na het eerste jaar blijken dat niet aan de renterisiconorm is voldaan, dan dient de toezichthouder een aanwijzing te geven. Pas indien in het daarop volgende jaar wederom niet aan de norm is voldaan dient het openbaar lichaam een plan ter beperking van het renterisico op de vaste schuld in te dienen, waarna uiteindelijk de toezichthouder nog de mogelijkheid van voorafgaande toestemming van langlopende leningovereenkomsten heeft.

Wel zal, evenals bij de kasgeldlimiet, in de op artikel 5 gebaseerde ministeriële regeling een overgangsregeling voor de renterisiconorm worden opgenomen. Op basis hiervan zal in het eerst jaar na inwerkingtreding van de wet een hoger percentage voor de norm van toepassing zijn.

*5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

5. De redactionele suggesties van de Raad zijn overgenomen. Voorts is, mede naar aanleiding van de recente gebeurtenissen bij de provincie Zuid-Holland<sup>1</sup>, een aantal verduidelijkende en wetgevingstechnische aanpassingen gedaan.

Ten eerste is de memorie van toelichting verduidelijkt op het punt dat in elk geval het in- en doorlenen van middelen met als doel hiermee inkomsten te genereren (near-banking) niet tot de publieke taak van openbare lichamen wordt gerekend en derhalve niet is toegestaan.

Ten tweede zal het begrip «prudente uitzettingen en prudent gebruik van derivaten» niet (zoals oorspronkelijk in het wetsvoorstel opgenomen) in een circulaire worden toegelicht, maar in een ministeriële regeling, waardoor de voorschriften een bindend karakter krijgen.

Tot slot is de renterisiconorm voor de vaste schuld in de wettekst vastgelegd, en zal een percentage voor de renterisiconorm bij ministeriële regeling worden bepaald. Oorspronkelijk zouden bij circulaire richtlijnen voor het renterisico op de vaste schuld worden gesteld. Het percentage van de renterisiconorm zou daarbij als een referentiepunt fungeren. De reden om voor deze opzet te kiezen was dat bij het stellen van een renterisiconorm met veel meer individuele aspecten van openbare lichamen rekening moet worden gehouden dan bij de kasgeldlimiet, hetgeen een zekere mate van flexibiliteit nodig maakt.

Van begin af aan waren er ook overwegingen die voor een meer gesloten normstelling pleitten. Een gesloten norm is zowel voor de openbare lichamen als voor de toezichthouders duidelijker en eenduidiger. Voor de noodzakelijke flexibiliteit is nu ruimte gemaakt door een ondergrens voor de toepassing van de renterisiconorm te stellen en de mogelijkheid van een ontheffing op te nemen. Het regime lijkt in deze variant sterk op dat voor de kasgeldlimiet. Bovendien worden openbare lichamen hierdoor meer gedwongen zelf een afweging te maken over de opbouw van de lange schuld teneinde binnen het percentage van de renterisiconorm te blijven. Uiteindelijk hebben deze laatste argumenten de doorslag gegeven.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

---

<sup>1</sup> Zie in dit verband ook de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 29 september 1999, TK 1999–2000, 26 721, nr. 2.

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 23 september 1999, no. W06.99.0380/IV, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

*Wetsvoorstel*

- «Lagere overheid», te beginnen in het opschrift, ter weergave van de beoogde onderlinge verhoudingen van overheden, steeds vervangen door: decentrale overheid.
- In artikel 1, onder a, onderdeel 5, de zinsnede «lichamen en organen» vervangen door: lichamen.
- In artikel 3, eerste lid, na de zinsnede «per kwartaal» invoegen: van een openbaar lichaam.

*Memorie van toelichting*

- «Lagere overheid», in overeenstemming met de beoogde onderlinge verhoudingen van overheden, steeds vervangen door: decentrale overheid.
- «Treasurystatuut» en «treasuryverslag», mede gelet op aanwijzing 57 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, en ter voorkoming van onnodige mengvormen met termen uit een andere taal, telkens vervangen door: «financieringsstatuut» en «financieringsverslag».
- De eerste vermelding van afkortingen zoals PPS vooraf laten gaan door een volledig uitgeschreven aanduiding.