

Vergaderjaar 2001–2002

28 035

Wijziging van de Comptabiliteitswet houdende bepalingen inzake het beheer van liquide middelen van rechtspersonen die collectieve middelen beheren, inzake de financiering van die rechtspersonen en inzake de beheersing van het EMU-saldo voor zover dit saldo door het financieel beheer van deze rechtspersonen wordt beïnvloed (Eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001)

A

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET VOORSTEL VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOORZOVER NADIEN GEWIJZIGD

Ontwerp 1e wijziging-CW 2001, versie RvS	Ontwerp-1e wijziging CW 2001, versie TK
Wettekst	Wettekst
Artikel 45	Aan artikel 45 is een lid 4 toegevoegd dat luidt: <i>Het eerste tot en met derde lid is niet van toepassing ten aanzien van de liquide middelen die niet als collectieve middelen kunnen worden aangemerkt, indien die liquide middelen op een adequate wijze separaat in de jaarrekening van de betrokken rechtspersoon worden verantwoord.</i>
Artikel 48	Aan artikel 48 is een nieuw lid 2 ingevoegd dat luidt: <i>Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de rechtspersonen, bedoeld in artikel 45, derde lid, indien op die rechtspersonen het eerste lid van artikel 45 van toepassing is.</i>
Artikel 49	Aan artikel 49 is een nieuw lid 2 ingevoegd dat luidt: <i>Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de rechtspersonen, bedoeld in artikel 45, derde lid, indien op die rechtspersonen het eerste lid van artikel 45 van toepassing is.</i>
Artikel II	Aan artikel II is een vijfde lid toegevoegd dat luidt: <i>Gedurende een periode van maximaal 18 maanden na inwerkingtreding van deze wet is het bepaalde in artikel 45, vierde lid, ook van toepassing, indien de separate verantwoording van de niet-collectieve middelen nog niet op een adequate wijze plaatsvindt. In het koninklijk besluit, bedoeld in artikel IV, kan deze periode zo nodig worden verlengd.</i>

Artikel III

In de artikelen 45, eerste, tweede en derde lid, artikel 47, eerste lid, artikel 48, eerste en derde lid, artikel 49, eerste en derde lid, artikel II, tweede en vierde lid, is de tekst «Onze Minister wie het aangaat» dan wel «Onze Ministers wie het aangaan» vervangen door

Memorie van toelichting

In het algemeen deel, paragraaf 1 (Inleiding) is in de derde alinea, vierde volzin, het tekstdeel «Daardoor zullen de rijksbijdragen aan RWT's» vervangen door:

In paragraaf 3 (verplicht aanhouden van liquide middelen bij het Rijk) is in onderdeel b (doelmatigheid) de eerste alinea, die luidde: *Ook op grond van doelmatigheids-overwegingen is het gewenst de publieke middelen die door RWT's worden beheerd zo lang mogelijk beschikbaar te houden binnen het totaalverband van 's Rijks schatkist. Zolang een RWT de bij haar aanwezige publieke middelen nog niet daadwerkelijk heeft uitgegeven voor de uitoefening van de publieke activiteiten, kunnen die publieke middelen beschikbaar blijven voor de treasury-functie die de minister van Financiën vervult. Indien de kort opeisbare middelen van de RWT's worden geïntegreerd met 's Rijks schatkist ontstaat een structureel rente-voordeel doordat Financiën minder lang hoeft te lenen (met een relatief hoge rente), terwijl de RWT's, die hun kort opeisbare middelen in de schatkist aanhouden, een rentevergoeding krijgen die past bij de korte looptijd. Uitgangspunt hierbij is dat de RWT's een marktconforme rentevergoeding ontvangen, waarbij rekening wordt gehouden met looptijd en kredietwaardigheid. Zolang de middelen vaststaan bij de particuliere bank en nog niet tot daadwerkelijk uitgaven voor de uitoefening van de publieke taak hebben geleid, is er voor de publieke sector als geheel dus sprake van een «verliessituatie». Deze «verliessituatie» is ongewenst en kan nu worden opgeheven. Doordat de RWT's hun middelen nu gaan aanhouden in 's Rijks schatkist, kan de minister van Financiën deze middelen betrekken bij zijn financiering, zodat hij minder, relatief dure, lange middelen op de kapitaalmarkt behoeft aan te trekken. De mate waarin dit rente-voordeel gerealiseerd kan worden hangt onder andere af van de structurele hoogte van het totaal van de publieke middelen die de RWT's aanhouden bij het Rijk.*

Er is een nieuw artikel III ingevoegd dat luidt: *In artikel 8, derde lid, van de Prijzennoedwet wordt de tekst «39 van de Comptabiliteitswet 2001» vervangen door: 37, aanhef en onder c, van de Comptabiliteitswet 2001.*

Onze betrokken Minister dan wel door Onze betrokken Ministers .

Memorie van toelichting

Daardoor zullen de financiële middelen van RWT's .

vervangen door:

Ook op grond van doelmatigheids-overwegingen is het gewenst de publieke middelen die door RWT's worden beheerd zo lang mogelijk beschikbaar te houden binnen het totaalverband van 's Rijks schatkist. Door bundeling van publieke geldstromen worden eerst binnen de overheid (rijksoverheid en RWT's) alle tijdelijke of structurele kastekorten of -overschotten gesaldeerd voordat de Minister van Financiën zich op de gelden kapitaalmarkt begeeft om externe financiering aan te trekken. Zolang een RWT de bij haar aanwezige publieke middelen nog niet daadwerkelijk heeft uitgegeven voor de uitoefening van de publieke activiteiten, kunnen die publieke middelen beschikbaar blijven voor de treasury-functie die de minister van Financiën vervult. Indien de kort opeisbare middelen van de RWT's worden geïntegreerd met 's Rijks schatkist ontstaat een structureel rente-voordeel doordat Financiën minder lang hoeft te lenen (met een relatief hoge rente), terwijl de RWT's, die hun kort opeisbare middelen in de schatkist aanhouden, een rentevergoeding krijgen die past bij de korte looptijd. Uitgangspunt hierbij is dat de RWT's een marktconforme rentevergoeding ontvangen, waarbij rekening wordt gehouden met looptijd en kredietwaardigheid. Zolang de middelen kort uitstaan bij particuliere banken en nog niet tot daadwerkelijk uitgaven voor de uitoefening van de publieke taak hebben geleid, kan het middelenbeheer voor de publieke sector als geheel worden verbeterd. Doordat de RWT's hun middelen nu gaan aanhouden in 's Rijks schatkist, kan de minister van Financiën deze middelen betrekken bij zijn financiering, zodat hij minder, relatief dure, lange middelen op de kapitaalmarkt behoeft aan te trekken. De mate waarin dit rente-voordeel gerealiseerd kan worden hangt onder andere af van de structurele hoogte van het totaal van de publieke middelen die de RWT's aanhouden bij het Rijk.

In paragraaf 3 (verplicht aanhouden van liquide middelen bij het Rijk) is in onderdeel b (doelmatigheid) de tweede volzin van de tweede alinea, die luidde:
Dit is voor de RWT aantrekkelijk omdat het gehele saldo risicoloos tegen de hoogst mogelijke korte rente uitstaat en bovendien voor het roodstaan geen toeslagen berekend worden.

In paragraaf 3 (verplicht aanhouden van liquide middelen bij het Rijk) is in onderdeel b (doelmatigheid) aan de derde alinea, na «.. waarin RWT's hun tegoeden aanhouden bij het commerciële bankwezen.» , een tekst toegevoegd

In paragraaf 3 (verplicht aanhouden van liquide middelen bij het Rijk) is in onderdeel b (doelmatigheid) de laatste alinea, die luidde:
Daarnaast is een aanvullend positief effect op de bedrijfsvoering van een RWT te verwachten. Een RWT die zijn geld aanhoudt bij het Rijk voert per definitie een risicoloos kasbeheer. Voor een grote RWT zal dit betekenen dat de treasury-activiteiten kunnen worden beperkt, waardoor mensen en middelen meer gericht kunnen worden ingezet op de publieke taak.

In paragraaf 6 (Relatie met artikel 24 CW 2001), is de laatste volzin, die luidde:
Voorbeelden hiervan zijn de rekening-courant met de Europese Gemeenschap, met de Stichting Administratie Indonesische Pensioenen en met de Westerschelde Tunnelmaatschappij (beperkt tot het aandelenkapitaal van het Rijk in die maatschappij, zolang dit kapitaal nog niet daadwerkelijk tot besteding is gekomen).

vervangen door:

Dit is voor de RWT aantrekkelijk omdat het gehele saldo risicoloos tegen een hoge korte rente (zonder afslagen) uitstaat en bovendien voor het roodstaan geen toeslagen berekend worden.

die luidt:

Het komt daarbij vaak voor dat banken over roodstaan een hoger tarief (debetrente) in rekening brengen dan zij over positieve saldi vergoeden (creditrente). Door het bundelen van geldstromen worden de positieve saldi van de RWT's met overschotten eerst gesaldeerd met de debetsaldi van de RWT's die een tekortpositie hebben. Daardoor wordt voorkomen dat het verschil tussen debetrente en creditrente door de banken in rekening wordt gebracht.

Vervangen door»:

Daarnaast is een aanvullend positief effect op de bedrijfsvoering van een RWT te verwachten. Een RWT die zijn geld aanhoudt bij het Rijk voert per definitie een risicoloos kasbeheer, hetgeen tot een vereenvoudiging van de treasury-activiteiten kan leiden.

Vervangen door:

Voorbeelden hiervan zijn de rekening-courant met de Europese Gemeenschap, met de Stichting Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds en met de academische ziekenhuizen.

In paragraaf 9 (Financiële gevolgen) is onderdeel ad b (Directe budgettaire gevolgen voor het Rijk), die luidde:

Als directe budgettaire gevolgen voor het Rijk worden in de eerste plaats aangemerkt de bedragen aan liquide publieke middelen die RWT's in de vorm van rekening-courantsaldi en kortlopende termijndeposito's gaan aanhouden bij de Minister van Financiën. Deze bedragen vormen ontvangsten op de begroting van de Nationale Schuld (IXA) voor zover ze niet binnen hetzelfde jaar weer worden opgevraagd. Worden er door de RWT's in enig jaar meer gelden opgevraagd dan aangehouden in de 's Rijks schatkist, dan is per saldo sprake van uitgaven op de begroting van IXA. Er wordt vooralsnog uitgegaan van een (ontvangsten)bedrag van ca. NLG. 5,0 mrd (EUR 2,3 mrd.) uit hoofde van de door RWT's in 's Rijkschatkist aan gehouden middelen. Naast de rekeningen-courantsaldi en de kortetermijndeposito's zullen de RWT's langetermijndeposito's kunnen aanhouden bij de Minister van Financiën, welke bij het afsluiten leiden tot ontvangsten en bij expiratie (afloop) tot uitgaven op de begroting van de Nationale Schuld. Hierbij wordt uitgegaan van een per saldo ontvangstenbedrag van ca. NLG 1,0 mrd. (EUR 0,5 mrd).

In de tweede plaats worden de leningen en rekening-courantkredieten die door de Minister van Financiën – onder garantie van de betrokken vakminister – aan RWT's zullen worden verstrekt, als directe budgettaire gevolgen aangemerkt. Omdat dit een optie voor de RWT's op de A-lijst is en er vooralsnog geen inzicht bestaat in de mate waarin de RWT's van die mogelijkheid gebruik zullen en – gegeven de specifieke wet- en regelgeving die geldt – kunnen maken, is hiervoor thans nog geen redelijke uitgavenraming te geven. Bovendien leiden de verstrekte leningen en kredieten tot aflossingen (ontvangsten), waardoor naar verwachting het meerjarige budgettaire (saldo)effect na een bepaalde beginperiode zal gaan afvlakken.

Vervangen door:

Als directe budgettaire gevolgen voor het Rijk worden in de eerste plaats aangemerkt de bedragen aan liquide publieke middelen die RWT's in de vorm van rekening-courantsaldi en kortlopende termijndeposito's gaan aanhouden bij de Minister van Financiën. Deze bedragen vormen ontvangsten op de begroting van de Nationale Schuld (IXA) voor zover ze niet binnen hetzelfde jaar weer worden opgevraagd. Worden er door de RWT's in enig jaar meer gelden opgevraagd dan aangehouden in de 's Rijks schatkist, dan is per saldo sprake van uitgaven op de begroting van IXA. Tijdens de invoering van het geïntegreerd middelenbeheer wordt er vooralsnog uitgegaan van een (ontvangsten-)bedrag aan rekening-courantsaldi en kortetermijndeposito's van ca. NLG. 6,5 mrd (EUR 2,95 mrd.) uit hoofde van de door RWT's in 's Rijkschatkist aangehouden middelen. Naast de rekeningen-courantsaldi en de kortetermijndeposito's zullen de RWT's langetermijndeposito's kunnen aanhouden bij de Minister van Financiën, welke bij het afsluiten leiden tot ontvangsten en bij expiratie (afloop) tot uitgaven op de begroting van de Nationale Schuld. Hierbij wordt uitgegaan van een per saldo ontvangstenbedrag van ca. NLG 2,0 mrd. (EUR 0,9 mrd) tijdens de invoering van het geïntegreerd middelenbeheer.

In de tweede plaats worden de leningen en rekening-courantkredieten die door de Minister van Financiën – onder garantie van de betrokken vakminister – aan RWT's zullen worden verstrekt, als directe budgettaire gevolgen aangemerkt. Omdat dit een optie voor de RWT's op de A-lijst is en er vooralsnog geen inzicht bestaat in de mate waarin de RWT's van die mogelijkheid gebruik zullen en – gegeven de specifieke wet- en regelgeving die geldt – kunnen maken, is hiervoor thans moeilijk een realistische uitgavenraming te geven. Bovendien leiden de verstrekte leningen en kredieten tot aflossingen (ontvangsten), waardoor naar verwachting het meerjarige budgettaire (saldo)effect na een bepaalde beginperiode zal gaan afvlakken. Tentatief wordt de totale omvang van door RWT's bij de Minister van Financiën te sluiten leningen geraamd op ca. NLG 3,0 mrd. (EUR 1,4 mrd.).

De ontvangsten uit in de schatkist aangehouden rekening-courantsaldi en termijndeposito's, evenals de uitgaven aan verstrekte leningen en kredieten, zijn overigens voor het budgettaire kader (de ijklijnen) niet-relevant.

Aan de artikelsgewijze toelichting bij artikel 45 is als laatste alinea een toelichting bij het nieuwe vierde lid toegevoegd, die luidt:

In het vierde lid is een bepaling opgenomen die de mogelijkheid biedt om de liquide middelen van een rechtspersoon die zijn verkregen uit private activiteiten buiten het geïntegreerd middelenbeheer te houden. De voorschriften inzake het oneigenlijk kasbeheer, de beperking van risico's van liquidemiddelenbeheer en het verplicht aanhouden van liquide middelen hebben uiteraard in beginsel alleen betrekking op de publieke gelden die een RWT beheert. Voor de eventuele private activiteiten van een RWT en het daarmee samenhangende kasgeldbeheer worden geen wettelijke regels gesteld via de CW 2001.

In dit lid wordt uitgegaan van het op een adequate wijze separaat in de jaarrekening verantwoord van de niet-collectieve (of private) liquide middelen. Daartoe is in zijn algemeenheid binnen een RWT een adequate administratieve scheiding vereist tussen de inkomsten en uitgaven die samenhangen met enerzijds de publieke activiteiten en anderzijds de private activiteiten. In de wettelijke regeling met betrekking tot een RWT (de zogenaamde instellingswet) kunnen daartoe de nodige voorschriften zijn opgenomen. Indien en zolang er bij een RWT geen sprake is van een adequate (administratieve) scheiding gelden de voorschriften uit de onderhavige wet voor alle liquide middelen. Een adequate scheiding is in dit verband in elk geval een juridische scheiding, waardoor kan worden voorkomen dat verliezen in de beleggings sfeer van de private middelen aangezuiverd moeten worden uit de publieke middelen. Ook zonder juridische scheiding kan er sprake zijn van een adequate scheiding als er een separate verantwoording van de publieke en de private middelen wordt opgesteld. Een separate verantwoording kan worden opgesteld aan de hand van een gescheiden administratie van de private en publieke geldstromen. Voor het doel van het geïntegreerd middelenbeheer kan ook zonder dat een gescheiden administratie wordt gevoerd, een separate verantwoording worden opgesteld aan de hand van een meer globale toedeling van de kosten of uitgaven aan de private activiteiten, bijvoorbeeld doordat de kosten of uitgaven aan de private activiteiten worden toegerekend naar rato van het aandeel van de private ontvangsten in het totaal van de ontvangsten. De accountant die is belast met de controle van de jaarrekening van de RWT, zal de splitsing van de publieke en de private geldstromen in zijn controle dienen te betrekken. Aan de hand van de uitkomsten van deze controle (accountantsverklaring en de gerapporteerde bevindingen in het accountantsrapport) kan dan worden vastgesteld of de jaarrekening aan de daaraan te stellen eisen voldoet.

De artikelsgewijze toelichting bij artikel 47 die luidde:

Het toezicht op eventueel actief bankieren door een RWT ligt bij de minister die beleidsmatig verantwoordelijk is voor de betrokken RWT (eerste lid). Dat geldt ook voor het toezicht op het bepaalde in het tweede lid van artikel 45, dat wil zeggen het toezicht op de RWT's op lijst B ten aanzien van de producten waarin zij hun liquide middelen mogen uitzetten.

De beleidsmatig verantwoordelijke minister is in het algemeen de minister die verantwoordelijk is voor de wettelijke regelingen met betrekking tot de RWT. Om dat toezicht zinvol te kunnen uitoefenen heeft de minister minimaal behoefte aan een actieve en – aanvullend – een passieve informatievoorziening door de RWT, alsmede aan een sanctiemogelijkheid in het geval de RWT het verbod tot actief bankieren overtreedt zijn liquide middelen in niet-toegestane producten uitzet. In het derde lid wordt daartoe een informatieplicht voor de RWT en een informatiebevoegdheid voor de minister geregeld. De sanctie in het vierde lid houdt de mogelijkheid in de RWT in een concreet geval van overtreding de aanwijzing te geven bepaalde financiële transacties te herzien.

Bij het nieuwe tweede lid van artikel 48 is als toelichting opgenomen:

Is vervangen door:

Het toezicht op eventueel actief bankieren, zoals omschreven in artikel 46, door een RWT ligt bij de betrokken minister, dat wil zeggen bij de minister die beleidsmatig verantwoordelijk is voor de betrokken RWT (eerste lid). Dat geldt ook voor het toezicht op het bepaalde in het tweede lid van artikel 45, dat wil zeggen het toezicht op de RWT's op lijst B ten aanzien van de producten waarin zij hun liquide middelen mogen uitzetten.

De beleidsmatig verantwoordelijke minister is in het algemeen de minister die verantwoordelijk is voor de wettelijke regelingen met betrekking tot de RWT. Om dat toezicht zinvol te kunnen uitoefenen heeft de minister minimaal behoefte aan een actieve en – aanvullend – een passieve informatievoorziening door de RWT, alsmede aan een sanctiemogelijkheid in het geval de RWT het verbod tot actief bankieren overtreedt of zijn liquide middelen in niet-toegestane producten uitzet. In het tweede lid wordt daartoe een informatieplicht voor de RWT en een informatiebevoegdheid voor de minister geregeld. De sanctie in het derde lid houdt de mogelijkheid in de RWT in een concreet geval van overtreding van het bepaalde in artikel 45, tweede lid, of artikel de aanwijzing te geven bepaalde financiële transacties te herzien. Een aanwijzing is ook mogelijk wanneer bijvoorbeeld private gelden buiten het geïntegreerd middelenbeheer worden gehouden, terwijl er geen sprake is van een adequate wijze van separaat verantwoorden (zoals bedoeld in artikel 45, vierde lid).

Het tweede lid verklaart het bepaalde in het eerste lid ten aanzien van de mogelijkheid tot het verkrijgen van leningen van overeenkomstige toepassing op de rechtspersonen, bedoeld in artikel 45, derde, indien op die rechtspersonen het eerste lid van artikel 45 van toepassing is. Dat houdt dus in dat rechtspersonen met een publieke taak, welke taak niet bij of krachtens de wet is geregeld, eveneens de mogelijkheid wordt geboden een lening bij het Ministerie van Financiën te sluiten. Voorwaarde daartoe is dat deze rechtspersonen door de Minister van Financiën zijn aangewezen om ten behoeve van een doelmatig en risico-arm kasbeheer hun liquide middelen rentedragend in de schatkist aan te houden en dat de lening wordt aangewend voor een investering die benodigd is voor de uitvoering van de publieke taak van de betrokken rechtspersoon. Indien een rechtspersoon is aangewezen voor de toepassing van het tweede lid van artikel 45 – dat inhoudt dat hij ten behoeve van een doelmatig en risico-arm kasbeheer zijn liquide middelen alleen mag uitzetten in de vorm van producten die voldoen aan door de Minister van Financiën te stellen eisen – dan wordt aan deze rechtspersoon niet de mogelijkheid geboden om bij de Minister van Financiën een lening te sluiten ten behoeve van een investering voor zijn publieke taak. Die rechtspersoon is daarvoor dan aangewezen op een financiële markt.

Bij het nieuwe vijfde lid van artikel II is als toelichting opgenomen:

De overgangsbepaling in het vijfde lid sluit aan bij de bepaling in artikel 45, vierde lid, inzake de scheiding tussen de private en de publieke middelen die een RWT in beheer heeft. De overgangsbepaling regelt dat gedurende de overgangstermijn de private middelen van een RWT buiten het geïntegreerd middelenbeheer kunnen worden gehouden ook als dan nog geen sprake is van een adequate scheiding tussen de beide soorten liquide middelen. Bij de vaststelling van de periode van maximaal 18 maanden wordt uitgegaan van inwerkingtreding van de wet tussen 1 juli 2002 en 1 januari 2003. In dat geval zal dus pas met ingang van de jaarrekening over 2004 op een adequate wijze de scheiding tussen private en publieke middelen moeten worden verantwoord. Indien de inwerkingtreding later plaatsvindt, kan met toepassing van de inwerkingstredingsbepaling in artikel IV zo nodig de periode van 18 maanden worden verlengd.