



45

Besluit van 19 januari 2001 tot wijziging van het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 in verband met de invoering van de financieringsparagraaf

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 13 november 2000, FO2000/U96314;

Gelet op de artikelen 190 van de Provinciewet en 186 van de Gemeentewet;

De Raad van State gehoord (advies van 21 december 2000, nr. W04.00 0529/1);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 januari 2001, FO2001/U50826;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995¹ wordt als volgt gewijzigd:

A. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel h door een puntkomma, wordt aan artikel 14 een onderdeel toegevoegd, luidende:

- i. een financieringsparagraaf.

B. Na artikel 20 wordt een nieuw artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 20a

De financieringsparagraaf, bedoeld in artikel 14, onderdeel i, bevat in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer.

C. Aan artikel 26a wordt een nieuw lid toegevoegd, luidende:

4. Het jaarverslag bevat een financieringsparagraaf waarin informatie wordt gegeven over de realisatie van de beleidsvoornemens die zijn opgenomen in de financieringsparagraaf bij de begroting, bedoeld in artikel 14, onderdeel i.

Artikel II

De financieringsparagrafen worden voor de eerste maal opgenomen in de toelichting bij de begroting en het jaarverslag in de begroting voor en het jaarverslag over het begrotingsjaar 2002.

¹ Stb. 1994, 364, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 31 oktober 1997, Stb. 363.

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 25a, vijfde lid jo vierde lid onder b, van de Wet op de Raad van State, omdat het zonder meer instemmend luidt.

Artikel III

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 19 januari 2001

Beatrix

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

Uitgegeven de *dertigste* januari 2001

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

NOTA VAN TOELICHTING

Algemene toelichting

Dit besluit voegt aan het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 voor provincies en gemeenten de verplichting tot het opstellen van financieringsparagrafen toe. De invoering van deze paragrafen hangt samen met de inwerkingtreding van de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido). De Wet fido is vanaf 1 januari 2001 van kracht. Deze wet vervangt de Wet financiering lagere overheid. De Wet fido stelt regels voor het financieringsgedrag van decentrale overheden; met name gaat het om regels voor het beheersen van financiële risico's, zowel op aangetrokken als op uitgezette middelen, en voor het beheer van de treasury. Met het van kracht worden van de Wet fido zijn artikel 216 van de Provinciewet en artikel 212 van de Gemeentewet gewijzigd. Deze wijziging houdt in dat gemeenten en provincies een financieringsstatuut¹ opstellen, waarin de regels zijn opgenomen die de provincie of gemeente zich stelt voor de uitoefening van de financieringsfunctie. Dit dient uiteraard te geschieden binnen de wettelijke kaders, die vooral in de Wet fido zijn gesteld. In het statuut moeten in ieder geval de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie en de regels voor de administratieve organisatie van de financieringsfunctie zijn opgenomen. In de memorie van toelichting bij de wet werd aangekondigd dat in de comptabiliteitsvoorschriften voor de verschillende openbare lichamen de verplichting tot het opstellen van financieringsparagrafen zal worden opgenomen.

De financieringsparagraaf in de toelichting op de begroting en in het jaarverslag is, in samenhang met het financieringsstatuut, een belangrijk instrument voor het transparant maken en daarmee voor het sturen, beheersen en controleren van de financieringsfunctie.

Het financieringsstatuut geeft de infrastructuur voor de inrichting van de financieringsfunctie. De uitwerking vindt zijn weerslag in de financieringsparagrafen in begroting en jaarverslag. In de financieringsparagraaf in de toelichting op de begroting worden de concrete beleidsplannen neergelegd; in het jaarverslag wordt aangegeven in hoeverre het beleid gerealiseerd is, en worden de verschillen tussen plannen en uitkomsten geanalyseerd. Het financieringsstatuut biedt het handvat om uitgangspunten en feitelijk beleid met elkaar te vergelijken.

Meer wijzigingen in de Comptabiliteitsvoorschriften in voorbereiding

In het kader van de dualisering van het lokaal (en provinciaal) bestuur worden ook voorstellen tot wijzigingen in de inrichting van de financiële functie gedaan. Met deze voorstellen wordt vooral een versterking van de normerende en controlerende functie van de gemeenteraad (en provinciale staten) nagestreefd. In dat verband zijn ook voorstellen tot wijziging van het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 in voorbereiding. Deze voorstellen behelzen onder meer de toevoeging van een aantal specifieke paragrafen aan begroting en jaarverslag, waarbij de toelichting op de begroting en het jaarverslag een overeenkomstige indeling zullen krijgen. Door deze herziening zal de consistentie in de comptabiliteitsvoorschriften voor gemeenten en provincies, die door de verschillende toevoegingen wat onevenwichtig zijn geworden, worden hersteld. De onderhavige wijziging wordt, vooruitlopend op de overige voorstellen, reeds nu geëffectueerd, omdat prioriteit wordt gegeven aan de (zoveel mogelijk) gelijktijdige invoering van het hele pakket maatregelen in het kader van de Wet fido. Om de voor de Wet fido gestelde doeleinden te verwezenlijken,

¹ In de praktijk wordt vaak het begrip «treasurystatuut» (treasuryparagraaf) gebruikt. Het begrip financiering heeft in de praktijk veelal een wat beperkter betekenis. In het onderhavige besluit valt het begrip financiering samen met het begrip treasury.

is de door financieringsstatuut en financieringsparagrafen nagestreefde transparantie van het treasurybeheer van groot belang.

Advies en overleg

Over de verplichting tot het opstellen van een financieringsstatuut en financieringsparagrafen is in het bredere kader van de Wet fido aan onder andere de VNG en het IPO en de Raad voor de financiële verhoudingen advies gevraagd. De wenselijkheid van statuut en paragrafen is door geen van de geraadpleegde instanties in twijfel getrokken. Alleen over de plaats voor het opnemen van statuut en paragrafen (in Wet fido, organieke wetten, of comptabiliteitsvoorschriften) liepen de opvattingen enigszins uiteen. In de Memorie van Toelichting bij de Wet fido is hierop al ingegaan¹. Over de inhoud van financieringsparagrafen is, in samenhang met de invoering van het financieringsstatuut, overleg gevoerd met deskundigen uit kringen van gemeenten, provincies, waterschappen en politie. De circulaire Handreiking treasurystatuut², die ook een onderdeel over de treasuryparagrafen omvat, is een product van dit overleg.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

A

De financieringsparagraaf wordt toegevoegd aan de opsomming van de onderdelen die de toelichting bij de begroting dient te bevatten in artikel 14 van het Besluit comptabiliteitsvoorschriften.

B

Toegevoegd wordt een nieuw artikel 20a. Dit artikel legt vast welke informatie de financieringsparagraaf in ieder geval dient te bevatten: de beleidsvoornemens voor het risicobeheer. Dit betreft in ieder geval ook het gebruik van derivaten.

Dit onderdeel geeft een samenvatting van het (verwachte) risicoprofiel van de provincie of gemeente. Onder risico's worden verstaan zowel renterisico's als kredietrisico's, liquiditeitsrisico's, koersrisico's, debiteurenrisico's en – voor zover ter zake – valutarisico's.

Anders dan in de risicoparagraaf, die eerder al in de comptabiliteitsvoorschriften werd opgenomen, gaat het in de financieringsparagraaf om risico's die goed kwantificeerbaar zijn. In de risicoparagraaf zijn risico's opgenomen die door de gemeente beperkt of niet beïnvloedbaar zijn, en waarvoor geen reserveringen worden gemaakt. Voor de financieringsrisico's kan op voorhand in principe worden aangegeven welke bedragen maximaal met elk risico gemoeid zijn.

Het onderdeel dient in te gaan op de eisen die de Wet fido stelt. Er moet uit blijken dat de uitvoering van de financieringsfunctie uitsluitend de publieke taak dient, dat het beheer prudent is en dat aan kasgeldlimiet en renterisiconorm wordt voldaan.

Zoals gezegd, dit is de kern van de financieringsparagraaf. Afhankelijk van het gewicht van en de ontwikkelingen in de financieringsfunctie bij de betrokken decentrale overheid zal het in de rede liggen dat de paragraaf ook andere onderdelen bevat. Voor de hand liggende onderwerpen zijn:

¹ Kamerstukken II 1999/2000, 26 906, nr. 3, p. 19.

² FO2000/U55159, verzonden aan de provincies en gemeenten 24 februari 2000.

– *Interne en externe ontwikkelingen die invloed hebben op de financieringsfunctie*

In een dergelijk onderdeel worden de belangrijkste ontwikkelingen geschetst die invloed hebben op de uitoefening van de financieringsfunctie. Het gaat om zowel interne ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld het afstoten of oppakken van activiteiten, reorganisaties en dergelijke, als externe ontwikkelingen, zoals (internationale) economische ontwikkelingen. Daarbij dient ook aandacht te worden besteed aan (verwachte) wijzigingen in wet- en regelgeving, en de manier waarop de financieringsfunctie daarmee in overeenstemming is, of, indien nodig, wordt gebracht.

– *Beleidsvoornemens voor de gemeentefinanciering*

De financieringsparagraaf behandelt de beleidsvoornemens, dan wel, in het jaarverslag, de realisatie daarvan, ten aanzien van de verschillende onderdelen van de gemeentefinanciering. Dat betreft:

– *Financieringspositie*

Dit onderdeel geeft inzicht in de ontwikkeling van de financieringspositie van de gemeente en de daarbij horende financieringsbehoefte, rekening houdend met (voorgenomen) investeringen en desinvesteringen, en de beschikbare interne en externe middelen. In feite gaat het hier om het opstellen van een liquiditeitsbegroting. De ontwikkeling van de financieringspositie is bepalend voor de leningenportefeuille.

– *Leningenportefeuille*

Dit onderdeel geeft inzicht in de samenstelling, de grootte en de rentegevoeligheid van de opgenomen leningen. De (verwachte) mutaties als gevolg van nieuwe leningen, (vervroegde) aflossingen, rente-conversies e.d. en bijzondere transacties worden toegelicht.

– *Uitzettingen*

Dit onderdeel geeft inzicht in de samenstelling, de grootte en de rentegevoeligheid van de uitgezette gelden (beleggingen en verstrekte leningen). Mutaties en bijzondere transacties worden toegelicht.

– *Relatiebeheer*

Dit onderdeel behandelt de relevante ontwikkelingen ten aanzien van het beheren van de relatie met financiële instellingen (zoals bijvoorbeeld het huisbankierschap).

– *Kasbeheer*

Dit onderdeel geeft inzicht in de ontwikkelingen die worden verwacht, dan wel gepland, en die voor het risicomanagement relevant zijn, voorzover ze nog niet eerder behandeld zijn. Hierbij valt te denken aan de liquiditeitspositie, netto vlottende schuld, e.d.

– *Een beschrijving van de belangrijkste ontwikkelingen in en beleidsvoornemens voor de financieringsorganisatie*

Dit onderdeel beschrijft de relevante ontwikkelingen in de (administratieve) organisatie van de treasuryfunctie.

– *Een beschrijving van de belangrijkste ontwikkelingen in en beleidsvoornemens voor de Informatievoorziening voor de financieringsfunctie*

Dit onderdeel gaat in op de relevante geplande, dan wel gerealiseerde ontwikkelingen in de informatie en informatiesystemen voor de financieringsfunctie.

Voor een meer gedetailleerde uitwerking van een aantal van deze onderwerpen, ten behoeve van de provinciale of gemeentelijke praktijk, kan verwezen worden naar de eerder genoemde circulaire Handreiking treasury.

Artikel 26a is in 1998 aan het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 toegevoegd. In het jaarverslag dient te worden verantwoord in hoeverre het beleid dat aan de begroting ten grondslag heeft gelegen is gerealiseerd. In feite spreekt dus voor zich dat dat ook voor het financieringsbeleid geldt. Niettemin is een nieuw vierde lid opgenomen, om vast te leggen dat de uitvoering van het financieringsbeleid moet worden verantwoord in een aparte financieringsparagraaf. Voor de inhoud geldt dezelfde minimumeis als voor de inhoud van de financieringsparagraaf in de begroting. Het is noodzakelijk dat de onderwerpen die in de financieringsparagraaf in de begroting zijn opgenomen, «een op een» in de financieringsparagraaf van het jaarverslag terugkomen, om te voorkomen dat er omissies optreden in de verantwoording door gedeputeerde staten respectievelijk burgemeester en wethouders. In het kader van de dualisering zal worden voorgesteld om begroting en verslaglegging geheel congruent op te zetten¹. Voor de financieringsparagraaf wordt dat bij deze gelegenheid nu reeds vastgelegd.

Artikel II en III

Dit besluit treedt in werking op de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst. Dat betekent dat de financieringsparagraaf voor het eerst in de begroting voor het jaar 2002 kan, en moet, zijn opgenomen. Gezien de relatie tussen begroting en jaarverslag dient ook het jaarverslag over 2002 voor het eerst een financieringsparagraaf te bevatten. Dat laat evenwel onverlet dat de informatie die op grond van de Wet fido en de daarop berustende lagere regelgeving (in het bijzonder de Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden) verstrekt moet worden, al bij het jaarverslag over 2001 gevoegd moet worden. Voor een groot deel betreft dit informatie die in volgende jaren in de financieringsparagraaf opgenomen zal worden.

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

¹ Conform de aanbeveling van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie, zie het rapport van deze commissie paragraaf 8.4.4.