

Vergaderjaar 2013–2014

33 540

Wijziging van de Wet financiering decentrale overheden in verband met het rentedragend aanhouden van liquide middelen in 's Rijks schatkist (verplicht schatkistbankieren)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 21 oktober 2013

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen die zijn gesteld door de Vaste commissie voor Financiën van de Eerste Kamer in het voorlopig verslag over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet financiering decentrale overheden in verband met het rentedragend aanhouden van liquide middelen in 's Rijks schatkist (hierna: wetsvoorstel verplicht schatkistbankieren). Bij de beantwoording zijn de onderwerpen gerangschikt en is zoveel mogelijk de volgorde van het voorlopig verslag aangehouden.

Begripsbepalingen

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af wat de strekking is van de verwijzing naar de Comptabiliteitswet waar het de omschrijving van het begrip «liquide middelen» betreft. De regering heeft in het nader rapport, op een vraag van de Raad van State om verduidelijking voor welke posten de verplichting tot schatkistbankieren geldt, gewezen op artikel 45 van de Comptabiliteitswet 2001. Dit is gedaan om aan te geven dat de term «liquide middelen» een gangbare term is.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat gegeven een gedegen begripsbepaling zij graag een nadere omschrijving ontvangen van wat de regering bedoelt met «liquide middelen» en met «beleggingen». De regering heeft inderdaad ervoor gekozen de begrippen «liquide middelen» en «beleggingen» niet in het wetsvoorstel expliciet te definiëren. Het wetsvoorstel bepaalt – via artikel 2, eerste lid, van de Wet financiering decentrale overheden – dat voor zover decentrale overheden hun liquide middelen niet nodig hebben voor de publieke taak, zij die middelen in de schatkist dienen aan te houden. Liquide middelen zijn als zodanig eenduidig gedefinieerd, namelijk alle middelen die nog niet zijn uitgegeven, oftewel de (tijdelijke) overtolligheid. Ter illustratie: als een decentrale overheid op een bepaalde dag meer kasinkomsten heeft dan kasuitgaven, zal de omvang van de liquide middelen gedurende die dag toenemen; als de kasuitgaven de kasinkomsten overtreffen, zullen de liquide middelen afnemen. Liquide middelen kan een decentrale overheid op zijn rekening-

courant bij het ministerie van financiën laten staan, of in de vorm van één of meer deposito's in de schatkist aanhouden. Een deposito wordt in het algemeen als een «belegging» gezien. Het wetsvoorstel spreekt echter niet over de term «beleggingen» maar alleen over het aanhouden van «liquide middelen» in de schatkist en over «uitzettingen» van overtollige middelen. De term «beleggingen» wordt alleen gebruikt in de memorie van toelichting als voorbeeld van uitzettingen van middelen. Decentrale overheden kunnen uitsluitend middelen uitzetten ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak. Voor het overige moeten zij hun liquide middelen in de schatkist aanhouden. Er geldt een overgangsregeling voor middelen die voor 4 juni 2012, 18.00 uur, zijn uitgezet met een looptijd die eindigt na de inwerkingtreding van deze wet (zie artikel II van het wetsvoorstel). Voor een uitzetting/belegging die onder de overgangsregeling valt, heeft deze wet geen gevolgen tot dat de uitzetting/belegging het einde van de looptijd bereikt of tot dat deze wordt geliquideerd voordat de looptijd eindigt. Indien het einde van de looptijd bereikt is of als de uitzetting/belegging wordt geliquideerd voordat de looptijd eindigt, is de decentrale overheid verplicht om de ermee gepaard gaande vrijvallende liquide middelen in de schatkist aan te houden indien zij deze middelen niet nodig heeft voor de uitoefening van de publieke taak. De regering meent dat met de huidige formuleringen in het wetsvoorstel steeds voor alle decentrale overheden voldoende duidelijk is welke liquide middelen onder de verplichting van schatkistbankieren vallen, ook zonder het begrip «liquide middelen» als zodanig te hebben gedefinieerd. Dit is ook gebleken uit de contacten tussen Rijk en decentrale overheden. Ook de ervaringen met bestaande deelnemers wijzen uit dat steeds voldoende duidelijk is welke middelen onder de reikwijdte van schatkistbankieren vallen.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering aan te geven onder welke omstandigheden uitzonderingen op basis van artikel 2, vierde lid, aan de orde zijn, aangezien zij van mening zijn dat de uit dat lid voortvloeiende discretionaire bevoegdheid die hierin is geregeld, ingekaderd moet zijn. Vooropgesteld staat dat de regering van mening is dat uitzonderingen afbreuk doen aan het doel van het wetsvoorstel aangezien hierdoor de beoogde efficiëntie binnen de collectieve sector afneemt en tevens een beperktere schuldreductie en beperktere risicovermindering ontstaat. De regering heeft dan ook terughoudendheid voor ogen bij het toepassen van artikel 2, vierde lid. Aan de andere kant is het artikel bewust open geformuleerd zodat flexibiliteit behouden blijft als het in de toekomst nodig blijkt uitzonderingen toe te staan indien daar goede en voor iedereen navolgbare redenen voor zijn. In de ministeriële regeling zullen de uitzonderingen worden opgenomen. Vooralnog zijn dit de nazorgfondsen als bedoeld in artikel 15.47 van de Wet milieubeheer, aangezien hiervoor reeds is bepaald dat een ander regime geldt. De overweging daarbij is dat de daarmee gemoeide middelen en rendementen de financieringsbron zijn voor het uitoefenen van deze wettelijke taak. Ook het drempelbedrag staat genoemd in de ministeriële regeling. Er zijn hiernaast enkele andere soorten liquide middelen die niet in de schatkist dienen te worden aangehouden omdat ze niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen. Voorbeelden daarvan zijn waarborgsommen of onderpandverplichtingen die bij derden moeten worden aangehouden (dat gebeurt uit hoofde van de publieke taak) en middelen die decentrale overheden voor derden beheren, zoals bijvoorbeeld in het kader van schuldhulpverlening (dat zijn middelen die geen eigendom zijn van de decentrale overheid).

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bereid is het door de Tweede Kamer verworpen amendement Van Hijum¹ alsnog in wetgeving om te zetten. In de toelichting bij het amendement geeft het lid Van Hijum aan dat een mogelijk gevolg van het regelen van uitzonderingen bij ministeriële regeling kan zijn dat de drempel eenvoudig wordt verlaagd zonder dat daarop democratische controle door het parlement is uitgeoefend. De regering deelt deze mening niet. De regering zal een eventuele aanpassing van het drempelbedrag altijd bespreken met de decentrale overheden en de Staten-Generaal hierover informeren. Daarnaast worden op grond van het voorgestelde artikel 2, vierde lid, ook andere zaken dan het drempelbedrag geregeld die zich beter lenen voor een ministeriële regeling. De ministeriële regeling waarin het drempelbedrag is neergelegd is overigens ter consultatie aan de decentrale overheden voorgelegd. De regering is gezien het vorenstaande niet voornemens het amendement-Van Hijum alsnog om te zetten in wetgeving.

Drempelbedrag

De leden van de D66-fractie vragen naar een toelichting op de totstandkoming van het berekende bedrag van € 70 miljoen dat maximaal, extra buiten de schatkist kan vallen, nu de regering het drempelbedrag voor de groep van grootste decentrale overheden heeft verhoogd. Tevens vragen de leden van de D66-fractie welk effect de hogere drempel heeft op de beoogde schuldreductie en of dit bedrag al meegenomen is in de gepresenteerde berekeningen in de nota naar aanleiding van het verslag. De doelmatigheidsdrempel uit het Financieel Akkoord van 18 januari 2013 was gelijk aan 0,75% van het begrotingstotaal van de decentrale overheid, met een minimale drempel van € 250.000 en een maximale drempel van € 2,5 miljoen. Gerekend met de begrotingstotalen over 2012 zou met die drempel maximaal een bedrag van € 330 miljoen buiten de schatkist blijven. Maximaal, omdat niet alle decentrale overheden zodanige overtolligheid hebben dat zij hun drempel volledig benutten. De regering heeft besloten deze overeengekomen drempel uit het Financieel Akkoord te verruimen aangezien deze drempel voor de grotere decentrale overheden een te grote beperking zou inhouden voor hun dagelijkse cash management. De verruiming houdt in dat iedere decentrale overheid het percentage van 0,75 toe moet passen op een begrotingsomvang tot € 500 miljoen en dat voor decentrale overheden met een begroting van meer dan € 500 miljoen een additionele drempel beschikbaar is van 0,2% over dat deel van de begroting dat de € 500 miljoen overschrijdt. Vervolgens kan wederom worden berekend welk bedrag maximaal buiten de schatkist zou kunnen blijven met deze nieuwe drempel. Gerekend met de begrotingstotalen over 2012 resulteert een bedrag van maximaal € 399 miljoen. Het verschil tussen beide genoemde totaalbedragen is het bedrag van € 70 miljoen dat extra buiten de schatkist kan blijven als gevolg van de verruiming van de drempel. In het Financieel Akkoord is aan het totaal dat alle decentrale overheden op grond van het drempelbedrag buiten de schatkist mogen houden een maximum van € 375 mln verbonden. De schuldreductie als gevolg van de introductie van schatkistbankieren voor decentrale overheden, valt door de introductie van de drempel in totaal € 375 miljoen lager uit. Het effect van de drempel is voor het eerst verwerkt in de Miljoenennota 2014. In tabel 4.2 van de bijlagen bij de Miljoenennota 2014 is voor 2013 een EMU-schuldreductie als gevolg van schatkistbankieren ingeboekt van afgerond € 5,6 miljard, € 375 miljoen lager dan de raming uit de Miljoenennota 2013. Het effect van de drempel op de schuldreductie was nog niet verwerkt in berekeningen zoals die zijn opgenomen in de Nota naar aanleiding van het verslag.

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 540, nr. 16.

De leden van de D66-fractie vragen verder naar de stand van zaken aangaande de invulling van de inhoud van de ministeriële regeling waarin onder andere het drempelbedrag wordt geregeld. De regering kan aangeven dat het concept van de ministeriële regeling door de minister van Financiën op 19 juli 2013 voor consultatie aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg (hierna koepels) is voorgelegd. De tekst zoals die aan de koepels is voorgelegd is beschikbaar op de website van het Agentschap². In september hebben de koepels hun reacties ingestuurd. Daarna heeft op ambtelijk niveau nader overleg over de ministeriële regeling plaats gevonden. Momenteel wordt bezien op welke wijze zoveel mogelijk aan de opmerkingen van de koepels tegemoet kan worden gekomen. De finale versie van de ministeriële regeling zal worden gepubliceerd in de Staatscourant. Het is de bedoeling dat de regeling in werking treedt tegelijkertijd met het wetsvoorstel dat aan de basis ligt van de regeling.

De praktische inrichting

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre het Agentschap kan controleren in welke mate decentrale overheden gebruik zullen maken van de ruimte voor «manipulatief gedrag» bij de zero-balancing als gevolg van het gekozen tijdstip van 15.30 uur.

De regering acht het risico op manipulatief gedrag in relatie tot het tijdstip van 15.30 uur niet groot. Bovendien zijn ook de praktische mogelijkheden ertoe beperkt. Schatkistbankieren houdt in dat decentrale overheden hun liquide middelen in de schatkist aanhouden, voor zover deze het drempelbedrag overschrijden en voor zover middelen verder niet uitgezonderd zijn. Het storten in en opnemen uit de schatkist verloopt via een proces van zero-balancing. Indien een decentrale overheid gedurende de dag een overschot aan liquide middelen heeft, dient de decentrale overheid dit saldo op een speciaal voor schatkistbankieren bestemde tussenrekening bij haar bank te storten. Wanneer de decentrale overheid een tekort aan liquide middelen heeft, kan ze die bij voldoende saldo uit de schatkist opnemen door die tussenrekening te debiteren. De bank en het Agentschap zorgen ervoor dat de tussenrekening aan het einde van de dag op nul wordt gezet. Een positief saldo op de tussenrekening wordt afgeroomd ten gunste van de rekening-courant van de betreffende decentrale overheid bij de schatkist, een negatief saldo wordt aangevuld vanaf de rekening-courant bij de schatkist. Het tot een saldo van nul afkomen en aanzuiveren staat bekend als zero-balancing. Omdat de bank en het Agentschap aan het einde van de middag onderling de balans opmaken, wordt aan decentrale overheden gevraagd om de overboekingen van en naar de tussenrekening om uiterlijk 15.30 uur afgerond te hebben. Echter, transacties na 15.30 uur zijn nog mogelijk aangezien de daadwerkelijke zero-balancing pas in de avond plaats vindt. Een decentrale overheid is gehouden liquide middelen die boven het drempelbedrag uitgaan in de schatkist aan te houden.

Omdat het gebruik van het drempelbedrag als een gemiddelde per kwartaal wordt berekend, is een decentrale overheid vrij in de beslissing om incidenteel meer dan het drempelbedrag buiten de schatkist te houden. Daartoe kan een decentrale overheid bijvoorbeeld besluiten wanneer de verwachting bestaat dat op andere momenten binnen het kwartaal de drempel niet volledig benut wordt. Structureel een hoger bedrag aan liquide middelen buiten de schatkist laten dan is toegestaan, is in strijd met de wet. Het is evenwel niet aan het Agentschap om te

² Zie: http://www.dsta.nl/Onderwerpen/Schatkistbankieren_voor_decentrale_overheden/Het_wetsvoorstel

controleren of decentrale overheden alle liquide middelen ook daadwerkelijk in de schatkist aanhouden. De regering gaat er vanuit dat alle decentrale overheden de verplichtingen uit hoofde van wet- en regelgeving (inclusief schatkistbankieren) naleven. Vanuit dat principe wil de regering een meldingsplicht aan de toezichthouder opnemen in lagere regelgeving, waarbij de decentrale overheden informatie moeten verstrekken via de jaarstukken. Om dit mogelijk te maken zal de relevante regelgeving voor provincies en gemeenten en waterschappen worden aangepast.

De leden van de CDA-fractie constateren dat decentrale overheden overboekingen van en naar de schatkist veelal handmatig zullen moeten doen, omdat banken niet over de technische middelen zouden beschikken om tot automatisering over te gaan. Indien dit wel het geval is, zullen banken hiervoor hogere uitvoeringskosten in rekening brengen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering wat zij gaat doen om automatisering te faciliteren.

Decentrale overheden die liquide middelen naar de schatkist willen overmaken of uit de schatkist willen opnemen, zullen hiertoe gebruik moeten maken van een tussenrekening die ze speciaal voor schatkistbankieren bij een of meerdere banken hebben geopend. Stortingen in de schatkist vereisen een creditering van de tussenrekening, opnames uit de schatkist vragen om een debitering van de tussenrekening. Dergelijke transacties vragen in beginsel om (handmatige) overboekingen door de decentrale overheid. Het staat decentrale overheden vanzelfsprekend vrij om met banken afspraken te maken over manieren waarop overboekingen geautomatiseerd kunnen worden. Een decentrale overheid kan bijvoorbeeld met de huisbank afspreken dat de bank om 15.30 uur het totaalsaldo van alle bankrekeningen bepaalt en dit saldo overboekt naar de tussenrekening. De Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) bijvoorbeeld, biedt decentrale overheden die bij haar bankieren extra dienstverlening aan die de handmatige overboekingen kunnen vervangen. Het Agentschap ondersteunt dergelijke initiatieven waar mogelijk. Het is uiteindelijk aan de decentrale overheden zelf om te bepalen op welke wijze zij hun treasury willen inrichten en welke afspraken zij daartoe willen maken met hun bank. Overigens verloopt de zero-balancing – dat wil zeggen het afromen respectievelijk aanzuiveren van de tussenrekening ten gunste van respectievelijk ten laste van de rekening-courant bij de schatkist – geheel geautomatiseerd.

De leden van de CDA-fractie stellen voorts vast dat banken de hogere uitvoeringskosten ongetwijfeld gaan doorberekenen aan decentrale overheden. De leden van de CDA-fractie stellen de vraag wat de regering gaat doen om hogere tarieven te voorkomen en eventueel te compenseren. De meeste banken zullen naar verwachting kosten in rekening brengen – bij zowel het Rijk als de decentrale overheden – in verband met de invoering van schatkistbankieren. Er kan voor wat betreft de kosten die banken in rekening kunnen brengen bij decentrale overheden een onderscheid worden gemaakt tussen kosten van regulier betalingsverkeer (het doen van overboekingen, het aanhouden van rekeningen, etc.) en kosten die direct te maken hebben met het faciliteren van schatkistbankieren. De overleggen die het Agentschap heeft gevoerd met banken hebben in het algemeen geen aanwijzingen opgeleverd dat het reguliere betalingsverkeer voor decentrale overheden duurder wordt door schatkistbankieren. Overigens is en blijft het betalingsverkeer een aangelegenheid tussen een decentrale overheid en de bank. Banken kunnen er ook voor kiezen om (eenmalige en/of periodieke) kosten gerelateerd aan schatkistbankieren in rekening te brengen bij decentrale overheden, voor bijvoorbeeld het openen van de tussenrekening, het koppelen van de rekening aan de schatkist en de dagelijkse

zero-balancing. Het Agentschap heeft in de overleggen die het met banken heeft gehad, het kostenaspect steeds uitdrukkelijk geagendeerd. De indruk uit die gesprekken met banken is dat de kosten bij de meeste banken waarschijnlijk relatief beperkt blijven maar dat er verschillen kunnen zijn tussen banken. Voor het overige geldt ook hier dat banken volledig vrij zijn in hun tarifiering richting klanten en dat het Rijk geen partij is bij de onderhandelingen tussen de bank en de klant. De kosten die banken in rekening brengen zijn naar verwachting relatief beperkt. De regering is van mening dat deze kosten door decentrale overheden zelf gedragen kunnen worden. Financiële compensatie is in deze niet aan de orde.

De leden van de D66-fractie valt het op dat waar het voorstel wel sancties omschrijft voor roodstand, er geen sancties omschreven worden bij een overtreding van de maximale drempelwaarde. De keuze om aan een ongeoorloofde roodstand een boeterente te verbinden en dat niet te doen wanneer een hoger bedrag aan middelen buiten de schatkist wordt gelaten dan is toegestaan, heeft te maken met de manier waarop schatkistbankieren en de verantwoordelijkheid voor naleving van de wettelijke bepalingen inzake schatkistbankieren voor de bestaande deelnemers is ingericht.

Ook voor bestaande deelnemers (zoals agentschappen, rechtspersonen met een wettelijke taak, en onderwijsinstellingen) is bepaald dat een boeterente verschuldigd is bij een ongeoorloofde roodstand (boven een van tevoren vastgestelde kredietlimiet die wordt gegarandeerd door het toezichthoudende vakdepartement). Of een deelnemer met een ongeoorloofde roodstand te maken heeft, wordt in het kader van de uitvoering van schatkistbankieren door het Agentschap beoordeeld. Het Agentschap is ook de enige instelling die kan vaststellen of een instelling ongeoorloofd rood staat. Hier komt bij dat het vakdepartement voor deelnemers garant staat voor de maximale roodstand – en de eventuele voorwaarden die hieraan verbonden zijn – die eerder tussen betrokkenen overeen is gekomen. Voor het deel van de roodstand dat de kredietlimiet te boven gaat, staat het ministerie van Financiën aan de lat (via de begroting). De boeterente is bedoeld om dat risico te mitigeren.

Voor decentrale overheden is voor dezelfde opzet (en dezelfde hoogte van de boete) gekozen: een boeterente wanneer een decentrale overheid ongeoorloofd rood staat (met een kredietlimiet van nul). Er zijn geen sancties geformuleerd voor decentrale overheden bij overschrijding van het drempelbedrag. In de eerste plaats omdat de regering er vanuit gaat dat de decentrale overheden zich aan de wet- en regelgeving zullen houden. In de tweede plaats is er – anders dan hierboven toegelicht voor de roodstand- ook geen direct renterisico voor het Rijk. Wel zal er een meldingsplicht worden opgenomen in lagere regelgeving; decentrale overheden dienen jaarlijks te rapporteren over de benutting van de drempel via de financiële paragraaf van het jaarverslag. Indien er in een kwartaal sprake is van overschrijding dient een decentrale overheid dit te melden aan de toezichthouder en deze overschrijding op te nemen in de jaarrekening.

Autonomie en horizonbepaling

De leden van de PvdA-fractie vragen een nadere toelichting waarom de regering een inperking van de autonomie gerechtvaardigd acht. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe zich dit verhoudt tot artikel 124 van de Grondwet. Hierbij vragen de leden van de ChristenUnie-fractie tevens naar hoe de ingreep in de autonomie zich verhoudt tot het doel van schuldreductie. Zoals de regering heeft aangegeven, verandert dit

wetsvoorstel niets aan het begrip publieke taak. Decentrale overheden blijven zelf bepalen waar zij hun middelen voor inzetten. Het wetsvoorstel tast de beleidsautonomie van een decentrale overheid niet aan. Het wetsvoorstel kan gezien worden als een verdere uitbreiding op eerdere gestelde beperkingen ten aanzien van het beheer van overtollige middelen van een decentrale overheid. Ook de Raad van State heeft aangegeven dat de bewegingsvrijheid van decentrale overheden slechts beperkt wordt tot het niet meer zelf een afweging maken tussen risicoarm en risicovol beleggen. Aangezien de middelen te allen tijde beschikbaar blijven voor de publieke taak, is de beperking van de autonomie gering te noemen. De regering is van mening dat in het licht van deze beperkte inperking van de autonomie er meer gewicht moet toekomen aan het belang van een lagere EMU-schuld voor Nederland waar ook de decentrale overheden van zullen profiteren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de verhouding tussen artikel 216 van de Provinciewet en het onderhavige wetsvoorstel. Op grond van artikel 216 van de Provinciewet worden provincies verplicht om de uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie vast te stellen. Schatkistbankieren verplicht de provincies om hun overtollige middelen in de schatkist van het Rijk aan te houden en doet niks af aan de plicht om de uitgangspunten vast te stellen. Uiteraard moeten deze uitgangspunten in overeenstemming zijn met onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom het wetsvoorstel geen horizonbepaling bevat. Het regering heeft er bewust voor gekozen om de verplichting tot schatkistbankieren aan te merken als structurele maatregel. Een lagere schuld draagt bij aan de kredietwaardigheid van Nederland. Ook als Nederland in de toekomst weer voldoet aan de 60%-grens voor schuld, heeft dit wetsvoorstel derhalve toegevoegde waarde. Bovendien is schatkistbankieren een efficiënte vorm van treasurybeheer en draagt het bij aan risicoreductie.

De leden van de CDA-fractie vragen of de argumenten tegen een horizonbepaling opwegen tegen de structurele aantasting van de autonomie van de decentrale overheden. Zoals hierboven is aangegeven is de regering inderdaad van mening dat hier voldoende reden voor is. De enige inperking van de autonomie heeft betrekking op het beheer van overtollige middelen. Decentrale overheden blijven volledig autonoom in de beslissingen over besteding van hun middelen, die te allen tijde direct opvraagbaar zijn.

Zowel de leden van de PvdA-fractie als van de CDA-fractie vragen de regering te bevestigen dat zij op geen enkele wijze voornemens is de vermogens van decentrale overheden af te romen, en dat de minister geen bevoegdheid heeft om op enige wijze een uitzondering te maken op de toezegging dat overtollige middelen die in de schatkist worden aangehouden te allen tijde beschikbaar zijn voor investeringen uit hoofde van de publieke taak. De regering kan bevestigen dat dit wetsvoorstel niet tot doel heeft vermogens van decentrale overheden af te romen. Tevens kan de regering bevestigen dat decentrale overheden direct en altijd de beschikking hebben over hun in de schatkist aangehouden middelen. Dit is expliciet opgenomen in artikel 2, tweede lid. De minister beschikt niet over enige discretionaire bevoegdheid hier in te treden. Het tegoe dat een decentrale overheid aanhoudt in rekening-courant is per definitie direct beschikbaar voor de decentrale overheid en deposito's kunnen vervroegd worden opgevraagd. De uitgaven en inkomsten van decentrale overheden blijven ook na deelname aan schatkistbankieren lopen via reguliere betaalrekeningen. Deze rekeningen staan los van de bankre-

kening die wordt aangesloten op de schatkist en het Agentschap heeft geen inzicht in die rekeningen

Rentederving

Meerdere fracties hebben vragen gesteld over de verwachte rentederving bij decentrale overheden. De leden van de PvdA-fractie vragen naar een nadere kwantificering van de omvang van de rentederving waar decentrale overheden mee geconfronteerd worden. Ook vragen deze leden naar de gevolgen van de rentederving voor de financiële positie van decentrale overheden en op welke wijze deze financiële gevolgen worden opgevangen. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering niet te optimistisch is over de verwachte rentederving en vragen tevens wat de regering vindt van de suggestie van Interprovinciaal Overleg (IPO) dat deze rentederving op basis van artikel 2 Financiële verhoudingswet moet worden gecompenseerd. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering dit rentenadeel niet wil compenseren.

De rentepercentages die decentrale overheden vergoed krijgen over de middelen die zij in de schatkist aanhouden, zijn gelijk aan de inleenrentes van de staat. De rente is daarmee marktconform en weerspiegelt de marktprijs van het risico dat met deze uitzetting/belegging gepaard gaat. Omdat decentrale overheden momenteel al prudent beleggen, mag verwacht worden dat de rentederving relatief beperkt zal zijn. Hier komt bij dat minder rente in verhouding staat tot minder risico. Dat laat onverlet dat een aantal decentrale overheden – met name die overheden die aanzienlijke overtollige middelen hebben – te maken krijgt met rentederving. Hoe groot de rentederving zal zijn, is niet verder te kwantificeren dan zoals is gedaan in de memorie van toelichting, ook omdat niet te voorspellen is hoe de inleenrentes van de staat – en daarmee de tarieven voor het schatkistbankieren – zich de komende jaren zullen ontwikkelen. Schattingen van de koepels van decentrale overheden lopen uiteen van € 135 tot € 400 miljoen rentederving per jaar. De regering is van mening dat de rentederving naar verwachting beperkter zal zijn dan decentrale overheden aannemen. Hier zijn een aantal redenen voor. Ook in de markt zijn op dit moment rentes relatief laag, terwijl decentrale overheden in het verleden met veel hogere rendementen op hun uitzettingen te maken hadden. Dit betekent dat wanneer decentrale overheden hun middelen nu opnieuw zouden moeten beleggen op de markt, de te behalen rendementen eveneens een stuk lager zullen zijn dan in het verleden (ook gelet op de aanscherpingen van de regelgeving in 2009 waardoor meer risicovolle beleggingen in veel mindere mate mogelijk zijn). Het vergelijken van het rendement dat decentrale overheden realiseren op de uitzettingen die ze in het verleden hebben gedaan met de rendementen die op dit moment via schatkistbankieren kunnen worden behaald, geeft daarom een vertekend beeld. Hier komt bij dat de in het wetsvoorstel opgenomen overgangsregeling voor bestaande beleggingen – decentrale overheden mogen in beginsel hun bestaande beleggingen aanhouden tot aan het einde van de looptijd – de rentederving aanzienlijk zal mitigeren. Ook het feit dat het wetsvoorstel onderling lenen tussen decentrale overheden onder voorwaarden toestaat, zal naar verwachting een dempend effect hebben op de omvang van de rentederving. Op onderlinge leningen is het mogelijk hogere tarieven overeen te komen dan de tarieven die gelden voor schatkistbankieren. De hierboven genoemde schattingen van de decentrale overheden hielden nog geen rekening met de mogelijkheid van onderling lenen.

Omdat de regering van mening is dat de rentederving op basis van bovenstaande overwegingen naar verwachting relatief beperkt blijft, zullen de financiële gevolgen voor decentrale overheden eveneens

beperkt zijn. Financiële compensatie is dan ook niet aan de orde. Dit is in overeenstemming met artikel 2 van de financiële verhoudingenwet (Fvw). Op basis van artikel 2 moet het Rijk financiële gevolgen van een beleidsvoornemen zo goed inzichtelijk maken en aangeven hoe eventuele kosten hiervan kunnen worden opgevangen. In dit geval is de regering van mening dat deze mogelijke kosten door de decentrale overheden zelf gedragen kunnen worden.

(Sector-)banken

Schatkistbankieren leidt ertoe dat decentrale overheden uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak leningen kunnen aangaan, middelen kunnen uitzetten of garanties kunnen verlenen. Voor het overige kunnen zij hun liquide middelen niet langer aanhouden bij bijvoorbeeld banken, maar moeten zij deze aanhouden in de schatkist van het Rijk. Banken verliezen daardoor een deel van hun financiering. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering het denkbaar acht dat het verdwijnen van funding bij de banken gevolgen heeft voor de kredietverlening van de Nederlandse banken. Ook vragen de leden van de PvdA-fractie naar het effect van schatkistbankieren op de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) en de Nederlandse Waterschapsbank (NWB). Schatkistbankieren vergroot de efficiëntie van het middelenbeheer binnen de collectieve sector doordat binnen de collectieve sector allereerst middelen gebundeld worden voordat de markt wordt betreden. De keerzijde van deze efficiëntieverbetering is dat door schatkistbankieren banken inderdaad een bron van financiering verliezen. Hoeveel middelen decentrale overheden precies bij banken hebben uitstaan is echter niet bekend, omdat decentrale overheden niet al hun overtolligheid bij banken aanhouden. Met name de meer vermogende decentrale overheden hebben in het verleden gekozen voor beleggingen in waardepapieren, al dan niet via een vermogensbeheerder. In het algemeen kan gesteld worden dat het aandeel van decentrale overheden in de totale funding van banken (hun depositobasis) relatief klein is. Derhalve mag verwacht worden dat de potentiële gevolgen van schatkistbankieren voor de kredietverlening aan bedrijven relatief beperkt zijn. Kredietverlening door banken aan decentrale overheden vindt vooral plaats door de sectorbanken BNG en NWB. De overige banken zijn nauwelijks actief in deze markt. De sectorbanken zullen (ook naar eigen zeggen) weinig hinder ondervinden van de invoering van verplicht schatkistbankieren zonder leenfaciliteit. Slechts een beperkt gedeelte van de overtollige middelen van decentrale overheden is bij de sectorbanken ondergebracht. Wel zal met name BNG Vermogensbeheer met een uitstroom van middelen worden geconfronteerd, zowel uit hoofde van fondsbeleggingen als uit hoofde van individuele beleggingsmandaten. Dit heeft echter geen gevolgen voor de kredietverlening door beide banken. De kerntaak van BNG en NWB – het verzorgen van financiering van decentrale overheden en van de semipublieke sector- blijft ongewijzigd.

Onderling lenen

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de regering het wenselijk acht dat als gevolg van de voorwaarde die is gesteld aan het onderling lenen, het niet mogelijk is dat een provincie leent aan gemeenten in zijn provincie maar wel gemeenten buiten die provincie. Door onderling lenen onder voorwaarden toe te staan is het regering tegemoet gekomen aan een nadrukkelijke wens van de koepels. Decentrale overheden kunnen zelf bepalen of ze hier gebruik van maken, maar zijn wel gehouden aan de gestelde voorwaarden.

De regering merkt op dat het voor bijvoorbeeld provincies nog steeds mogelijk blijft om uit hoofde van de publieke taak leningen te verstrekken aan gemeenten in de eigen provincie zonder dat dit wetsvoorstel enige beperking hieraan oplegt. Het wetsvoorstel gaat alleen over het uitlenen van publieke middelen die overtollig zijn.

Provincies moeten hun toezicht in volstrekte objectiviteit kunnen uitvoeren, zonder dat er een belangenconflict kan ontstaan tussen de treasuryfunctie en de toezichtsfunctie. Het financieel toezicht richt zich er op dat vastgesteld kan worden of de begroting structureel en reëel sluitend is. De inzet van de toezichthouder is daarbij risicogericht en proportioneel. Daarbij kan onder andere aan de orde komen of voldaan wordt aan de bepalingen inzake de financiering. De mogelijkheid dat de provincie in zijn rol als financier extra eisen gaat stellen aan het financieel toezicht, waar daar anderszins geen aanleiding toe is, beschouwt de regering als onwenselijk.

Evaluatie wetsvoorstel

De leden van de D66-fractie vragen welke criteria de regering zal hanteren bij de evaluatie van het wetsvoorstel. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of ook een termijn van 3 jaar in plaats van vijf jaar is overwogen. De regering heeft in de Tweede Kamer aangegeven dat het wetsvoorstel binnen vijf jaar zal worden geëvalueerd. Daarbij is vermeld dat bezien zal worden of deze evaluatie meegenomen kan worden in de eerstvolgende Beleidsdoorlichting schatkistbankieren Voor beleidsdoorlichtingen gelden specifieke regels die zijn vastgelegd in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek. In een beleidsdoorlichting wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van een beleidsterrein onderzocht. Beleid is doeltreffend als de effecten van het beleid overeenkomen met de gestelde doelen. Van doelmatigheid is daarnaast sprake als het gewenste effect tegen zo laag mogelijke kosten wordt bereikt.

Alternatieve financieringsinitiatieven

Meerdere fracties hebben gevraagd in te gaan op de mogelijkheden voor publieke-private financieringsvormen bij streek- en landschapsfondsen binnen de kaders van het verplicht schatkistbankieren. Zo vinden de leden van de CDA-fractie dat er gezocht moet worden naar mogelijkheden om een vrijstelling in te voeren voor zover decentrale overheden een reserve aanhouden op een rekening waarvan de inleg is gekoppeld aan een streekfonds. De leden vragen de regering onder welke randvoorwaarden een dergelijke vrijstelling mogelijk is. Tevens vernemen de leden van de CDA-fractie graag een reactie van de regering op het position paper van LTO Nederland en 12Landschappen over streekfondsen. De leden van de D66-fractie vragen de regering welke voornemens zij heeft om de financiering in beheer en investeringen in landschap te faciliteren en zodoende de ingezette trend van private regionale financieringsinitiatieven te blijven stimuleren. De leden van de ChristenUnie-fractie willen weten welke mogelijkheden er nog zijn om publiek private financieringsvormen zoals landschapsfondsen te combineren met schatkistbankieren.

De regering stelt voorop dat het de betrokkenheid van de decentrale overheden bij lokaal groen en maatschappelijk beleggen waardeert. De regering blijft echter bij haar standpunt dat het uitzonderen van streekrekeningen onwenselijk en onlogisch is. De regering heeft hiervoor een aantal redenen. Ten eerste is een streekrekening niet anders dan een normale zakelijke spaarrekening van de Rabobank waarop middelen worden aangehouden die vrij opneembaar zijn en waar een marktconforme variabele rente op wordt gegeven (inmiddels 1,2%). Ten tweede is

de rekeninghouder vrij om de behaalde rente te schenken aan het streekfonds of te behouden. Provincies en gemeenten geven zelf aan dat de behaalde rente veelal niet wordt afgestort in het streekfonds. Ten derde kan het leiden tot ontwijkingsmogelijkheden indien alle middelen op streekrekeningen uitgezonderd worden. Op dit moment is de Rabobank de enige aanbieder van streekrekeningen. Het valt niet uit te sluiten dat andere banken dit in de toekomst zullen gaan doen en dat daardoor meer decentrale overheden rekeningen zullen openen. Ten vierde is de te behalen bonusrente beperkt en daarmee de aanjaagfunctie die hiervan uit gaat. Het gaat om jaarlijks 5% over de ontvangen rente. Dit komt op dit moment neer op een bonusrente van 0,06% (5% over 1,2%).

12 landschappen doet in het genoemde position paper een voorstel waarin het bedrag dat door een decentrale overheid mag worden aangehouden op een streekrekening gemaximeerd wordt op € 5 miljoen voor iedere provincie en € 2 miljoen per gemeente. Indien hier maximaal gebruik van zou worden gemaakt betekent dat er meer dan € 860 miljoen buiten de schatkist zou vallen, terwijl de maximaal te behalen bonusrente slechts € 510.000 zou zijn. Tot slot acht de regering het van belang aan te geven dat streekrekeningen slechts één van de financieringsinstrumenten zijn van een streekfonds. Van de huidige 55 streekfondsen worden er 15 deels gevoed uit opbrengsten van streekrekeningen. Hier komt bij dat de bonusrente niet zodanig is dat een streekfonds geen bestaansrecht meer zou hebben als de opbrengsten uit streekrekeningen komen te vervallen. Tot slot merkt de regering op dat het decentrale overheden uiteraard vrij staat de middelen die onder de drempelwaarde vallen aan te houden op een streekrekening.

Overgangsregeling

De leden van de CDA-fractie vragen waarom beleggingen door decentrale overheden in Nederlandse staatsobligaties na 4 juni 2012 onder het verplicht schatkistbankieren moeten vallen en of deze niet zouden moeten worden uitgesloten van schatkistbankieren.

Op 4 juni 2012 is in de Staatscourant de inhoud van de overgangsregeling voor op dat moment bestaande beleggingen aangekondigd. De overgangsregeling houdt in dat decentrale overheden hun uitzettingen/beleggingen mogen aanhouden tot het einde van de looptijd indien die belegging is aangegaan vóór 4 juni 2012 18:00 uur. Een decentrale overheid blijft vanzelfsprekend volledig vrij in de keuze om beleggingen voor het einde van de looptijd te liquideren. Zodra een belegging vrijvalt, dienen de liquide middelen die hieruit voortvloeien in de schatkist te worden aangehouden. Beleggingen die vrijvallen voordat schatkistbankieren verplicht is, kunnen worden herbelegd. De enige voorwaarde waaraan deze herbelegging moet voldoen (naast de wettelijke bepalingen van de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden), is dat deze zodanig wordt vormgegeven dat de middelen uiterlijk eind 2013 – wanneer schatkistbankieren van kracht zou moeten zijn – in de schatkist kunnen vloeien. Het gevolg van de overgangsregeling is dat op termijn alle beleggingen in de schatkist worden opgenomen. De overgangsregeling betekent dat decentrale overheden op dit moment geen Nederlandse staatsobligaties meer mogen aanschaffen. Op zichzelf zou het voor het effect op de schuldreductie niet uitmaken of een decentrale overheid staatsobligaties aanschafft of de middelen direct in de schatkist aanhoudt via schatkistbankieren. Er zijn verschillende redenen waarom niet gekozen is voor een uitzondering voor beleggingen in Nederlandse staatsobligaties. Ten eerste is de eenduidigheid van de overgangsregeling niet gebaat bij het toestaan van uitzonderingen. Ten tweede wordt een belegging – ook die in Nederlandse staatsobligaties – altijd gedaan via een financiële instelling, veelal een bank. Met een dergelijke belegging zijn

transactiekosten gemoeid en beheerkosten voor de effectenportefeuille. Het plaatsen van een deposito via schatkistbankieren kent geen transactie- en beheerkosten, terwijl exact dezelfde tarieven/rendementen kunnen worden behaald. Ten derde hebben decentrale overheden in aanloop naar de verplichte deelname aan schatkistbankieren een perfect alternatief voor het beleggen in staatsobligaties, namelijk partieel schatkistbankieren. De afgelopen maanden hebben dan ook een aantal decentrale overheden van de mogelijkheid gebruik gemaakt om via partieel schatkistbankieren deposito's te plaatsen bij de schatkist, vooruitlopend op de verplichte deelname later dit jaar. Tegelijkertijd wil de regering benadrukken dat decentrale overheden die abusievelijk toch na 4 juni 2012 belegd hebben in Nederlandse staatsobligaties niet gedwongen zullen worden deze beleggingen voor eind 2013 te liquideren. Dit zou mogelijk een nadelig koersresultaat kunnen betekenen, terwijl het voor de omvang van de schuldreductie geen verschil maakt of belegd wordt in Nederlandse staatsobligaties of direct in de schatkist.

De Minister van Financien,
J.R.V.A. Dijsselbloem