

Vergaderjaar 2012–2013

33 540

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 december 2012 en het nader rapport d.d. 5 februari 2013, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 8 november 2012, no. 12.002573, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet financiering decentrale overheden in verband met het invoeren van verplicht schatkistbankieren, met memorie van toelichting.

Het voorstel introduceert, in aansluiting op het Begrotingsakkoord en het op 29 oktober 2012 gesloten Regeerakkoord, in de Wet financiering decentrale overheden (Wet FIDO) de verplichting voor decentrale overheden om liquide middelen aan te houden in de schatkist van het Rijk (verplicht schatkistbankieren).

De bijdrage die aldus wordt geleverd aan de verbetering van de EMU-schuld wordt in de toelichting genoemd als belangrijkste oogmerk van het voorstel. De systematiek voor de berekening van de EMU-schuld leidt ertoe dat vorderingen op derden (buiten de sfeer van de overheid) de EMU-schuld niet verlagen, terwijl onderlinge schuldverhoudingen binnen de overheid tegen elkaar worden weggestreept. Daarbij leidt de consolidatie van onderlinge schuldverhoudingen, die het gevolg is van verplicht schatkistbankieren, tot efficiëntiebesparingen in de collectieve sector, alsmede tot een efficiëntere bedrijfsvoering van decentrale overheden en een risicoarm kasbeheer, zo wordt op verschillende plaatsen in de toelichting gesteld.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

In het voorstel is slechts sprake van een verplicht aanhouden van liquiditeiten bij de schatkist, waarbij is afgezien van het verlenen van andere bancaire diensten, zoals een leenfaciliteit en een roodstandfaciliteit.

Ook als het voorstel in wezen is ingegeven door boekhoudkundige redenen, namelijk om de schulden van de overheid als geheel zo veel mogelijk als EMU-schuld te kunnen kwalificeren (zoals in de commentaren op het voorstel is opgemerkt), neemt dat niet weg dat een en ander wel relevantie heeft in het kader van de nakoming van de Europese verplichtingen in het kader van de Economische en Monetaire Unie (EMU). Bij de nakoming van die verplichtingen wordt Nederland als lidstaat aangesproken. Hoe Nederland een en ander binnenslands organiseert, is een interne aangelegenheid. De in het voorstel gekozen benadering sluit bij deze systematiek aan en leidt dan ook tot een verbetering van de EMU-schuld. Tegen deze achtergrond onderschrijft de Afdeling advisering van de Raad van State de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt zij een aantal opmerkingen met betrekking tot de uitwerking van het voorstel. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 november 2012, nr. 12.002573, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 december 2012, nr. W06.12.0456/III, bied ik U, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Infrastructuur en Milieu, hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

1. Rentepercentage

Schatkistbankieren beperkt in zoverre de bewegingsvrijheid van decentrale overheden, dat zij niet meer in staat zijn zelf een afweging te maken tussen risicoarm beleggen tegen een relatief zeker maar met laag rendement, en risicovol(ler) beleggen met mogelijk hogere rendementen maar ook grotere risico's op verliezen. De betekenis hiervan kan enigszins worden gerelativeerd, omdat decentrale overheden ook nu al risicoarm beleggen. Dat zijn zij verplicht als gevolg van de (aangescherpte) regels inzake beleggen door decentrale overheden (de op de Wet FIDO gebaseerde Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden). De materiële omvang van de problematiek is daarom relatief beperkt; het verschil tussen beleggen in Nederlandse staatsobligaties en ander laag risico papier zal volgens de toelichting niet veel meer dan 1% (langlopende uitzettingen) resp. 1,5 á 2% (kortlopende uitzettingen) kunnen bedragen.²

Het rentepercentage dat decentrale overheden vergoed krijgen zal blijkens de toelichting het percentage zijn waartegen de Staat zelf geld leent. Vanwege de crisis is die rente thans zeer laag (bij kortlopende leningen soms zelfs negatief; in het voorstel is gekozen voor een percentage van minimaal 0%). Voor decentrale overheden die thans zeer risicoarm beleggen (vooral in AAA-papier) zal het voorstel niet veel uitmaken (volgens de toelichting geldt dit voor de meeste decentrale overheden), maar voor die overheden die – binnen de grenzen van de Wet FIDO – meer

² Hoofdreel is dat alleen belegd mag worden in papier met een rating van ten minste AA-

risico's aanvaarden, betekent het voorstel een achteruitgang in rendement (met daar tegenover minder risico).³

Nu het Rijk belang heeft bij het beperken van de EMU-schuld zoals die met het voorstel wordt bereikt, waardoor de kredietwaardigheid van Nederland verbetert met een positief effect op de prijsvorming van Nederlandse schuldtitels⁴ is de Afdeling van oordeel dat het in de rede ligt hier voor decentrale overheden een redelijke vergoeding tegenover te stellen.

Mede tegen deze achtergrond is de Afdeling bovendien van oordeel dat het voorstel zelf duidelijkheid dient te geven over de vergoedingen die decentrale overheden voor het schatkistbankieren zullen ontvangen. Dit dient niet te worden overgelaten aan de rekening-courantovereenkomst die, blijkens artikel 2b, tweede lid, Wet FIDO van rechtswege tot stand komt op de dag dat deze overeenkomst is ontvangen door het desbetreffende openbaar lichaam.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te vullen met een regeling inzake het bepalen van de hoogte van de vergoeding.

1. Rentepercentage

Het wetsvoorstel verplicht decentrale overheden alle overtollige middelen die niet gebruikt worden ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak aan te houden in de schatkist. Hierdoor wordt een centrale treasury binnen de publieke sector versterkt, daalt de EMU-schuld en wordt de externe financieringsbehoefte van het Rijk en daarmee van de totale collectieve sector lager. Bij een centrale treasury horen transparante en logische onderlinge verrekenprijzen, tarieven op inlenen en uitlenen die aan elkaar gelijk zijn en tarieven die gelijk zijn aan de tarieven waarmee de centrale treasury (in dit geval het Agentschap) op de markt te maken heeft. Op basis hiervan vergoedt het Rijk decentrale overheden een rentepercentage dat gelijk is aan de percentages waartegen de Staat zelf leent op de geld- en kapitaalmarkt. De rente is daarmee marktconform en weerspiegelt de marktprijs van het risico dat met deze belegging gepaard gaat.

De Afdeling neemt voorts de redenering van het kabinet over dat de lagere EMU-schuld en de geringere externe financieringsbehoefte, zoals die worden bereikt met het wetsvoorstel, de kredietwaardigheid van Nederland ten goede komt. Hoewel dit effect niet te kwantificeren en niet te onderscheiden is van andere maatregelen die de ontwikkeling van de schuld positief beïnvloeden, mag in het algemeen van gezondere overheidsfinanciën – waar een lagere schuldratio deel van uitmaakt – een gunstig effect op het rentetarief worden verwacht. Zo dit effect zich materialiseert, komen lagere rentekosten niet alleen ten goede aan het Rijk.

Omdat alle rentes in een economie indirect zijn afgeleid van de rente die het Rijk als meest kredietwaardige partij betaalt, komt het gunstige rente-effect in beginsel ook bij andere partijen terecht. Derhalve zal ook de groep van decentrale overheden – als per saldo kredietvragende partij – kunnen profiteren van de gunstigere financieringsvoorwaarden van het Rijk.

³ Onduidelijk is wat de omvang hiervan is. Blijkens de toelichting hebben VNG, IPO en UvW in eerdere instantie een bedrag tussen € 135 en 400 mln aan rendementsderving genoemd, maar die derving is volgens de toelichting waarschijnlijk minder groot.

⁴ Toelichting, paragraaf 2.b.

Een lagere rente waartegen het Rijk zich kan financieren heeft bovendien een gunstig effect op het saldo. Naarmate het saldo door lagere rentelasten verbetert, is in beginsel een minder grote ombuigingsinspanning nodig om te voldoen aan de begrotingsregels zoals die in Nederland en internationaal zijn afgesproken. Ook decentrale overheden profiteren daar uiteraard van.

Op basis van bovenstaande overwegingen acht het kabinet de marktconforme vergoeding die het aan decentrale overheden verstrekt redelijk. Uiteindelijk weerspiegelen de rentepercentages het (geringe) risico.

Aangezien de huidige inleenrentes historisch zeer laag zijn en zelfs soms negatief, is in artikel 2b eerste lid van de wettekst expliciet opgenomen dat de rente die aan decentrale overheden wordt vergoed niet negatief kan zijn. In artikel 2b lid 4 is reeds aangegeven dat de te vergoeden rentepercentages worden opgenomen in een ministeriële regeling. In de memorie van toelichting staat beschreven hoe de rentepercentages vervolgens dagelijks worden vastgesteld op basis van de betreffende ministeriële regeling. Daarmee wordt gehoor gegeven aan het advies van de Afdeling om de rentepercentages onderdeel te laten zijn van het wetsvoorstel. Rentepercentages zullen overigens niet in de rekening-courantovereenkomst worden opgenomen.

2. Bankieren

- a. *In het voorstel is het schatkistbankieren beperkt tot het tegen een rentevergoeding houden van liquide middelen in de schatkist van het rijk. Er is afgezien van een leenfaciliteit en een roodstandfaciliteit. Er is dan, zoals al eerder is opgemerkt, slechts sprake van een zeer beperkte dienstverlening door de schatkist waarbij de overige diensten op de gebruikelijke wijze door financiële instellingen worden verricht. De Afdeling is van oordeel dat dit aspect van het voorstel in de vormgeving en naamgeving van het voorstel scherper tot uitdrukking dient te komen. Zij adviseert in verband hiermee het voorstel aan te passen.*
- b. *In verband met het vorenstaande merkt de Afdeling voorts op dat in de toelichting wordt vermeld dat de middelen die een decentrale overheid in de schatkist aanhoudt, te allen tijde beschikbaar blijven voor de uitoefening van hun publieke taken. Dit blijkt evenwel niet uit de wettekst zelf. De Afdeling geeft in overweging het voorstel in verband hiermee aan te vullen.*
- c. *In artikel 2, eerste lid, komt naar voren dat de verplichting tot schatkistbankieren geldt voor «liquide middelen». Uit de toelichting komt naar voren dat het gaat om «overige langlopende uitzettingen» en «liquide middelen (kas, bank, giro)» en een deel van de «kortlopende voorde- ringen en uitzettingen».⁵ De Afdeling meent dat duidelijk dient te zijn voor welke posten de verplichting tot schatkistbankieren geldt en voor welke niet. Zij adviseert dit in de wet en de toelichting te verduidelijken. Voorts adviseert zij, naar aanleiding van de stelling in paragraaf 4 van de toelichting dat een deelnemer gebruik kan blijven maken van de betalingsdienstverlening van particuliere banken, nader te verduidelijken op welke wijze de verplichting tot schatkistbankieren zal worden ingericht.*

⁵ Nota van toelichting, paragraaf 3.a.

2. Bankieren

- a. Op advies van de Afdeling is de naamgeving van het wetsvoorstel aangepast met als doel aan te geven dat de verplichting tot het aanhouden van overtollige middelen verder gepaard gaat met slechts zeer beperkte dienstverlening door de schatkist. Concreet betekent dit dat er niet voorzien is in kredietmogelijkheden. Ook in de memorie van toelichting is dit aspect verder verhelderd.
- b. Aan art 2 tweede lid is toegevoegd dat de middelen die een decentrale overheid aanhoudt in de schatkist, beschikbaar blijven voor de uitoefening van de publieke taak.
- c. De Afdeling vraagt om verduidelijking voor welke posten de verplichting tot schatkistbankieren geldt. Alle middelen van decentrale overheden die niet zijn ingezet ter uitoefening van de publieke taak moeten worden aangehouden in de schatkist. In paragraaf 3a van de memorie van toelichting waar de afdeling naar verwijst, is verduidelijkt dat het hier slechts om een voorbeeld gaat om tot een eerste inschatting van overtolligheid te komen. Liquide middelen is de gangbare term die eveneens gebruikt wordt in artikel 45 van de Comptabiliteitswet die betrekking heeft op het geïntegreerd midde-lenbeheer.
Verder is in de memorie van toelichting meer aandacht voor de praktische werking van schatkistbankieren en de inrichting van het stelsel.

3. Terugwerkende kracht

Omdat decentrale overheden veelal lopende contracten hebben die niet zomaar kunnen worden opgezegd, is voorzien in een ingroeieregeling, waarbij lopende contracten niet hoeven te worden opengebroken. Artikel II bepaalt echter, dat alleen contracten die vóór 4 juni 2012, om 18.00 uur (het tijdstip waarop een persbericht van deze strekking is uitgebracht) zijn gesloten, worden gerespecteerd.

De Afdeling is, zoals uit onderscheiden adviezen in het verleden reeds is gebleken, van oordeel dat aan belastende maatregelen geen terugwerkende kracht gegeven mag worden, tenzij bijzondere omstandigheden een afwijking van deze regel rechtvaardigen. Deze bijzondere omstandigheden kunnen worden gevormd door aanmerkelijke aankondigingseffecten, of een omvangrijk oneigenlijk gebruik of misbruik van een wettelijke voorziening. Uit de toelichting blijkt niet dat in de onderhavige situatie bijzondere omstandigheden als hiervoor bedoeld aanwezig zijn. De Afdeling adviseert artikel II te schrappen, dan wel de noodzaak van de voorgestelde terugwerkende kracht alsnog deugdelijk te onderbouwen.

3. Terugwerkende kracht

Om te borgen dat het doel van de wetswijziging – bijdragen aan de verlaging van de EMU-schuld – wordt bereikt, is op 4 juni 2012 om 18.00 uur een publicatie in de Staatscourant verschenen waarin werd aangekondigd dat contracten en beleggingen overeengekomen tot op dat moment worden gerespecteerd.⁶ Deze overgangsregeling heeft tot doel gehad mogelijke aanmerkelijke aankondigingseffecten van verplicht schatkistbankieren te minimaliseren. Wanneer decentrale overheden immers zouden besluiten om overtollige middelen lang uit te zetten, zou hiermee het doel van het wetsvoorstel – bijdragen aan de verlaging van de EMU-schuld – minder snel bereikt worden. Tegelijkertijd gaf de vooraankondiging een mogelijkheid decentrale overheden gerust te stellen dat lopende beleggingen niet vroegtijdig hoeven te worden

⁶ Staatscourant jaargang 2012, nr. 11352, 4 juni 2012.

afgewikkeld. Op advies van de Afdeling is de toelichting bij artikel II op dit punt verduidelijkt.

4. Betrokkenheid ministers bij vaststelling lagere regelgeving

- a. *In artikel 2b, tweede en derde lid, Wet FIDO is voorzien in vaststelling van de modelovereenkomst door de Minister van Financiën, en van het uitzonderen van middelen van de verplichting tot schatkistbankieren door de Minister van Financiën. Het ligt, in verband met de effecten van die maatregelen voor decentrale overheden, in de rede dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Infrastructuur en Milieu deze regels mede ondertekenen. De Afdeling adviseert artikel 2b, tweede en derde lid, Wet FIDO aan te passen.*
- b. *In aansluiting op het vorenstaande adviseert de Afdeling in de artikelen 2, tweede lid, 2a, tweede lid, en 2b, vierde lid, te verduidelijken dat de desbetreffende ministeriële regelingen worden vastgesteld door de betreffende Ministers gezamenlijk.*

4. Betrokkenheid ministers bij vaststelling lagere regelgeving

Het wetsvoorstel bevat een aantal artikelen waarin via een ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld. In de memorie van toelichting is nader verduidelijkt dat een onderscheid moet worden gemaakt naar de aard van de regels om te bepalen door welke minister(s) deze regelingen moeten worden vastgesteld.

- a. Voor zover deze nadere regels zuiver betrekking hebben op de uitvoeringstaak van het schatkistbankieren door het Agentschap van het Ministerie van Financiën, deelt het kabinet de zienswijze van de Afdeling niet. Omdat de uitvoering van het schatkistbankieren valt onder de verantwoordelijkheid van alleen de Minister van Financiën, zullen de regels zoals bedoeld in artikel 2b laatste lid door de Minister van Financiën worden vastgesteld na overleg met de ministers van BZK en van I&M. Deze keuze is in overeenstemming met ondertekening van de Regeling rekening-courant- en leningenbeheer derden die eveneens de uitvoering van schatkistbankieren betreft maar dan voor de huidige deelnemers. Ten aanzien van de bevoegdheid om middelen uit te zonderen van de verplichting tot schatkistbankieren deelt de regering de mening van de Raad van State dat het, gelet op het effect van deze regels, voor de hand ligt om deze regels door de drie betrokken ministers gezamenlijk vast te stellen. De regeling is op dit punt aangepast.
- b. De regels zoals bedoeld in artikel 2 derde lid (inzake onderling lenen), artikel 2a tweede lid (inzake derivaten) hebben geen directe relatie met de uitvoering van schatkistbankieren. Het kabinet deelt derhalve de zienswijze van de Afdeling dat het, gelet op de inhoud van deze regels, voor de hand ligt om deze regels door de drie betrokken ministers gezamenlijk vast te stellen. De regeling is op dit punt verduidelijkt.

5. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

5. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt, met uitzondering van de kanttekening om in artikel 2b, derde lid «objectief af te bakenen in welke gevallen middelen van de verplichting kunnen worden uitgezonderd». In

de memorie van toelichting is aangegeven dat in ieder geval de door provincies beheerde Nazorgfondsen hieronder vallen. Voor het overige is het van belang dat de Ministers de discretionaire bevoegdheid houden om middelen uit te zonderen van deelname, bijvoorbeeld om in te kunnen spelen op uitvoeringskwesties of om op situaties (zoals de Nazorgfondsen) voorbereid te zijn die op dit moment nog onbekend zijn.

De Afdeling advisering van 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,
J.P.H. Donner*

Ik moge U mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Infrastructuur en Milieu, 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,
J.V.R.A. Dijsselbloem

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W06.12.0456/III met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel I in de artikelen 2, eerste lid, 2b, eerste en derde lid, en artikel II, tweede lid, telkens «schatkist van het rijk» vervangen door: 's Rijks schatkist.
- In artikel 2b, derde lid, Wet FIDO objectief afbakenen in welke gevallen middelen van de verplichting kunnen worden uitgezonderd.