

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)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN¹

Vastgesteld 18 september 2013

Het voorbereidend onderzoek geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Algemeen

De leden van de fractie van de **Partij van de Arbeid** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel verplicht schatkistbankieren (33 540). Zij hebben hierover de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben hierover de navolgende vragen.

Met belangstelling hebben de leden van de **D66**-fractie kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de wet financiering decentrale overheden in verband met het aanhouden van liquide middelen in 's Rijks schatkist. Deze leden zien het verplicht schatkistbankieren als mogelijke bijdrage aan een optische verlaging van de EMU-schuld en een efficiënt kasbeheer. Graag zouden zij de regering nog een aantal vragen voorleggen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben in het voorbereidend onderzoek rond het wetsvoorstel houdbare overheidsfinanciën (33 416) al de nodige vragen gesteld rond dit gelieerde wetsontwerp. Dit indachtig het besluit van de commissie om de behandeling van beide wetsvoorstellen te combineren. De leden van de fractie volstaan met een aantal additionele vragen.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Terpstra (CDA), Sylvester (PvdA), Essers (CDA) (voorzitter), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Koffeman (PvdD), Reuten (SP), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Van Boxtel (D66), Backer (D66), Vos (GL), De Boer (GL), De Lange (OSF), Sent (PvdA), Postema (PvdA), Van Strien (PVV), Faber-van de Klashorst (PVV), Ester (CU), De Grave (VVD) (vicevoorzitter), Bröcker (VVD), Kok (PVV), Bruijn (VVD).

Definitie en achtergrond van schatkistbankieren

In het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting worden de begrippen «liquide middelen» en «beleggingen» gehanteerd, zonder dat deze nader zijn omschreven, zo constateren de leden van de **PvdA**-fractie. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State verwijst de regering in dit kader – en enkel voor «liquide middelen» naar artikel 45 van de Comptabiliteitswet. Dit artikel bevat echter geen begripsbepaling van «liquide middelen», als wel bepalingen voor het liquidemiddelenbeheer. Over «beleggingen» wordt in het geheel niet gesproken. Voorts leiden deze leden uit de in juni 2013 verschenen hoofdlijnennotitie Comptabiliteitswet alsook uit de vormgeving van het onderhavige wetsvoorstel af dat het verplicht schatkistbankieren door de decentrale overheden niet in de Comptabiliteitswet wordt geregeld, maar middels een wijziging van de Wet financiën decentrale overheden (Wet Fido). Deze leden vragen zich dan ook af wat de strekking is van de verwijzing naar de Comptabiliteitswet die de regering niettemin maakt waar het de omschrijving van het begrip «liquide middelen» betreft. Gegeven het belang van een gedegen begripsbepaling vernemen deze leden graag een nader toegespitste omschrijving wat de regering bedoelt met «liquide middelen» en met «beleggingen», waarbij zij de regering verzoeken om aan te geven wat hieronder in ieder geval dient te worden verstaan.

Het wetsvoorstel biedt middels artikel 2b derde lid de mogelijkheid zekere middelen van de verplichting van schatkistbankieren uit te zonderen. In de memorie van toelichting is aangegeven dat in ieder geval de door provincies beheerde Nazorgfondsen hieronder vallen. De regering heeft in haar reactie op het advies van de Raad van State aangegeven dat zij het voor het overige van belang acht dat de Ministers de discretionaire bevoegdheid houden om middelen uit te zonderen van deelname. Deze leden achten een dergelijke discretionaire bevoegdheid eveneens wenselijk, maar zien deze bevoegdheid graag ingekaderd. Kan de regering aangeven onder welke omstandigheden uitzonderingen aan de orde zouden kunnen zijn?

De leden van de **CDA**-fractie betreuren het dat het amendement-Van Hijum² waarin het mogelijk wordt gemaakt om een wijziging in de uitzondering van bepaalde middelen van de verplichting deze aan te houden bij 's Rijks schatkist bij AMvB te regelen, waarbij deze AMvB wordt onderworpen aan een lichte voorhangprocedure, (met een kleine meerderheid) is verworpen door de Tweede Kamer. In het wetsvoorstel kan een dergelijke wijziging al bij ministeriële regeling worden doorgevoerd. Vanuit een oogpunt van democratische controle op een zodanig belangrijk onderdeel van dit in de autonomie van decentrale overheden ingrijpend wetsvoorstel is dit niet gewenst. In hoeverre is de regering bereid om dit amendement alsnog in wetgeving om te zetten?

Het effect van schatkistbankieren op de EMU-schuld

De leden van de fractie van **D66** hebben enkel vragen die betrekking hebben op de EMU-schuld. Tijdens de bespreking van voorliggend wetsvoorstel in de Tweede Kamer en naar aanleiding van de pleidooien van met name grotere gemeenten en provincies, is de regering bereid gebleken het drempelbedrag van maximaal € 2,5 mln. te verruimen. De verruiming houdt in dat decentrale overheden het percentage van 0,75 mogen toepassen op een begrotingsomvang tot € 500 mln. Dat betekent dat een decentrale overheid met een begroting van € 500 mln. een

² Kamerstukken II 2012–2013, 33 540, nr. 16.

drempel krijgt van € 3,75 miljoen, in plaats van het eerdere maximum van € 2,5 mln. Voor de gemeenten met een begroting van meer dan € 500 mln. is een additionele drempel beschikbaar van 0,2% over dat deel van de begroting dat de € 500 miljoen overschrijdt. Ten opzichte van de drempel uit het eerdere akkoord betekent dit volgens de berekeningen van het kabinet dat er maximaal € 70 mln. meer buiten de schatkist zal blijven. Zou de regering de totstandkoming van dit bedrag kunnen toelichten en expliciteren welk effect deze toezegging zal hebben op de beoogde EMU-schuld reductie? Voorts vragen deze leden zich af of de verandering in het totaalbedrag mee zijn genomen in de door de regering gepresenteerde berekeningen in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer³.

Inzake een eventuele verandering van de drempel heeft de regering besloten dit uitdrukkelijk geen onderdeel van het wetsvoorstel te maken. Mogelijke verdere bepalingen zullen worden opgenomen in de ministeriële regeling. In mei van dit jaar informeerde de regering de Tweede Kamer dat overleg over de inhoud van deze ministeriële regeling reeds gaande was. Heeft de regering inmiddels meer duidelijkheid over de invulling van deze ministeriële regeling?

De praktische inrichting

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat er vanwege de nadruk op het tijdstip van 15.30u in de praktijk ruimte lijkt te zijn voor manipulatief gedrag bij het zero-balancing. Bij het vrijwillig schatkistbankieren zal zich dit niet dan wel veel minder voordoen, maar dat kan anders zijn bij het verplichte schatkistbankieren. In hoeverre is dat door het Agentschap te controleren?

Een veel gehoorde klacht van de zijde van de decentrale overheden ziet op de met het verplichte schatkistbankieren gepaard gaande uitvoeringslasten. Zo dient elke dag het overschot van inkomsten en uitgaven voor 15.30u te worden overgeboekt naar de centrale schatkistrekening en een tekort te worden aangevuld (zero-balancing). De meeste banken waarmee de decentrale overheden zaken doen, beschikken niet over de technische middelen om dit automatisch te laten verlopen. Dit zal dus veelal handmatig moeten geschieden. Ongetwijfeld zullen deze banken de daarmee gepaard gaande hogere uitvoeringskosten gaan doorberekenen aan de decentrale overheden. Wat gaat de regering doen om automatisering te faciliteren en hogere tarieven te voorkomen en eventueel te compenseren?

In de verschillende Kamerstukken omtrent de wetswijziging is de procedure omtrent het vaststellen van een ongeoorloofde roodstand duidelijk omschreven. Ook is in het wetsvoorstel opgenomen hoe bepaald wordt of een decentrale overheid het maximale drempelbedrag overschrijdt. Het voornemen is om dit ook vast te leggen in een ministeriële regeling: gekeken wordt naar het gemiddelde van de banksaldi over een kwartaal. Grote of toevallige fluctuaties tellen hierdoor niet direct mee in de beoordeling of een decentrale overheid geld had moeten stallen bij het Rijk. Echter, met het oog op de rechtmatigheidscontrole valt het de leden van de **D66**-fractie op dat waar het voorstel wel sancties omschrijft voor roodstand, geen sancties omschreven worden bij een overtreding van de maximale drempelwaarde.

³ Kamerstukken II 2012–2013, 33 540, nr. 6, blz. 9–10.

Gevolgen voor decentrale overheden

De leden van de **PvdA**-fractie lezen in de memorie van toelichting dat melding wordt gemaakt van de grondwettelijke verankering van de bevoegdheid van gemeenten en provincies tot regeling en bestuur van hun eigen huishouding. Ook het Europees handvest spreekt zich expliciet uit over de hoge mate van autonomie van decentrale overheden voor wat betreft hun financiën. Kan de regering in dit kader nader toelichten waarom zij niettemin een beperking van deze autonomie – namelijk om een deel van het eigenmiddelenbeheer verplicht aan het Rijk uit te besteden – gerechtvaardigd acht?

Kan de regering bevestigen dat zij op geen enkele wijze voornemens is – noch via de bepalingen van het wetsvoorstel Houdbare Overheidsfinanciën, noch via het verplichte schatkistbankieren en ook niet via andere mechanismen – tot afroming van de vermogens van de decentrale overheden te komen, met andere woorden ingrepen te plegen in de eigendomsverhouding met betrekking tot deze vermogens?

De regering geeft in de memorie van toelichting aan dat het onmiskenbaar is dat decentrale overheden door het verplichte schatkistbankieren met rentederving te maken krijgen. Gegeven deze constatering, het verplichtende karakter van deze maatregel, alsook de bepalingen zoals opgenomen in artikel 2 van de Financiële verhoudingswet, zien deze leden graag dat de regering de omvang van deze rentederving nader kwantificeert alsook de gevolgen hiervan voor de financiële positie van de decentrale overheden en tevens dat zij aangeeft op welke bekostigingswijze deze financiële gevolgen worden opgevangen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben er bezwaren tegen dat, evenals dat het geval is bij het wetsvoorstel inzake houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof), ook dit voorstel leidt tot een aantasting van de autonomie van de decentrale overheden. Ging het bij de Wet Hof om het boekhoudkundig verlagen van het EMU-saldo, bij het wetsvoorstel inzake verplicht schatkistbankieren gaat het primair om het boekhoudkundig verlagen van de EMU-schuld. Door wat kan worden gezien als een «fout» in de huidige berekening van de EMU-schuld acht de regering het verplichte schatkistbankieren noodzakelijk. Als gevolg van het schatkistbankieren wordt de vrijheid van decentrale overheden in zoverre beknot, dat zij niet meer in staat zijn om zelf een afweging te maken tussen risicoarm beleggen en meer risicovol beleggen. Daarbij zij aangetekend dat er thans reeds voldoende wettelijke waarborgen bestaan om onverantwoord speculatief beleggingsgedrag van decentrale overheden te voorkomen (zie bijvoorbeeld de Wet Fido en de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden, Ruddo). Als gevolg van het verplichte schatkistbankieren missen decentrale overheden rendementen die zij anders wel zouden hebben behaald op hun vermogens. Vooral de provincies die over aanzienlijke liquide vermogens beschikken als gevolg van de recente verkoop van de aandelen in elektriciteitsbedrijven zijn hier de dupe van. Zo zijn de huidige schattingen dat het misgelopen rendement op langere termijn kan oplopen tot ten minste 1,5% van de tijdelijk overtollige middelen, oftewel € 90 à 135 mln. (zie de brief van IPO van 20 juni 2013, bijgevoegd bij dit verslag). Is de regering niet (veel) te optimistisch over de omvang van de naar verwachting gemiste rendementen als gevolg van deze wet? Wat vindt de regering van de suggestie van het IPO dat de rentederving op grond van art. 2 van de Financiële Verhoudingswet aan de decentrale overheden moet worden gecompenseerd?

De leden van de CDA-fractie hebben goede nota genomen van de toezegging⁴ van de regering in de nota naar aanleiding van het verslag dat de overtollige middelen die bij de schatkist worden aangehouden «te allen tijde» beschikbaar blijven voor investeringen uit hoofde van de publieke taak. Kan de regering bevestigen dat de Minister niet op basis van enige discretionaire bevoegdheid een uitzondering kan maken op deze toezegging?

De autonomie van de lagere overheden is bij dit wetsvoorstel in het geding, aldus de leden van de fractie van de **ChristenUnie**. Met name wat betreft het zelfstandig beheer over de eigen middelen. Kan de regering nog eens uitvoerig uitleggen hoe zich dit verhoudt tot de Grondwet (art. 124) en de Provinciewet (art. 216)? Hoe verhoudt zich deze ingreep in de autonomie van decentrale overheden tot het doel van schuldreductie en verbetering van het Nederlandse EMU-saldo? Zijn doel en middel met elkaar in evenwicht?

Financiële gevolgen voor de Rijksoverheid en de sectorbanken

Decentrale overheden hebben thans uitzettingen bij banken en dragen daarmee bij aan hun funding. De leden van de **PvdA**-fractie hebben hierover twee vragen. Acht de regering het denkbaar dat het verdwijnen van deze funding gevolgen heeft voor de kredietverlening van de Nederlandse banken, in het bijzonder aan diezelfde decentrale overheden en/of aan bedrijven? Kan de regering aangeven wat het effect van het verplichte schatkistbankieren is op het functioneren van de Bank Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Waterschapsbank?

Toezicht

Het uitsluiten van de mogelijkheid van onderling lenen in het geval van een toezichtrelatie heeft als merkwaardig gevolg dat een provincie niet kan lenen aan gemeenten uit diezelfde provincie, maar wel aan gemeenten buiten die provincie. In hoeverre acht de regering dit een wenselijke situatie, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie.

Consultatie van decentrale overheden

De leden van de CDA-fractie voelen er veel voor om een horizonbepaling in het wetsvoorstel op te nemen, die bepaalt dat de verplichting tot schatkistbankieren komt te vervallen zodra de EMU-schuld structureel lager uitkomt dan 60% van het bbp. In dat geval komt naar de mening van deze leden de noodzaak tot schuldreductie te vervallen, terwijl bovendien de risicoreductie al op andere wijze is geregeld. Zij vragen zich af of de door de regering aangedragen argumenten tegen een dergelijke horizonbepaling wel opwegen tegen de structurele aantasting van de autonomie van de decentrale overheden. Graag vernemen deze leden de reactie hierop van de regering.

Aangezien verlaging van de EMU-schuld het hoofddoel van deze wijziging is, drongen VNG, IPO en Unie van Waterschappen aan op een horizonbepaling waarmee de wet automatisch zou komen te vervallen als de EMU-schuld van Nederland onder de 60 procent daalt. Die bepaling is er niet gekomen omdat de regering bepleit dat een structureel lagere schuld bijdraagt aan de kredietwaardigheid van Nederland. Zodoende heeft dit wetsvoorstel ook na een verbetering van het EMU-saldo toegevoegde waarde en ziet de regering de verplichting tot schatkistbankieren als een structurele maatregel. Wel zegt de regering de wetswijziging binnen vijf

⁴ Kamerstukken II 2012–2013, 33 540, nr. 6, blz. 8.

jaar te willen evalueren. Graag vernemen de leden van de fractie van **D66** welke criteria de regering zal hanteren bij de evaluatie.

Wat is de reden, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie dat de regering het rentenadeel niet wil compenseren? Kan de regering dit nog eens nader argumenteren ook gezien de eisen die al gelden voor prudent beheer door lagere overheden? Waarom bevat het wetsvoorstel geen horizonbepaling, zo vragen deze leden voorts? Is een evaluatie na drie jaar in plaats van na vijf jaar overwogen?

Overig

De leden van de **CDA**-fractie zijn van mening dat er moet worden gezocht 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 of landschapsfonds/gebiedsfonds. Onder welke randvoorwaarden zou een dergelijke vrijstelling volgens de regering mogelijk zijn? In dit verband verwijzen de leden van de CDA-fractie naar het position paper van LTO Nederland en 12Landschappen (als bijlage gevoegd bij dit verslag). Graag vernemen zij de reactie van de regering op dit position paper.

Ook de leden van de **D66**-fractie vragen aandacht voor de gevolgen van schatkistbankieren voor de financiering van landschapsfondsen. Met de wijziging van de Wet Fido en het verplicht stellen van schatkistbankieren zal een belangrijke stroom van inkomsten ter behoud van landschap, natuur en leefbaarheid verloren gaan. Deze fondsen hebben allen een eigen financieringsstructuur, bestaande uit zowel publieke als private geldstromen. Een belangrijk deel van de inkomsten komt voort uit het stallen van deze gelden bij de zogenaamde Rabo Streekrekening, waarbij de Rabobank jaarlijks vijf procent bonus aanbiedt aan een gelieerd Streekfonds. Overheden kunnen in deze constructie op een kostenneutrale wijze substantieel bijdragen aan een streekfonds door een deel van hun reserves op een Streekrekening te plaatsen. De rente hierover aan de overheden is marktconform en het tegoed op de rekening is vrij opneembaar. Deze nieuwe financieringsmodellen voor investeringen in – en beheer van – het landschap zijn niet alleen sterk aanbevolen door de Taskforce Financiering Landschap, maar ook aangemerkt door het Ministerie van Economische Zaken in het nieuwe natuurbeleid als alternatieve financieringsstromen voor onderhoud en investeringen in natuur en landschap. Daarom vragen de leden van de D66-fractie de regering welke voornemens zij heeft om de financiering te faciliteren en zodoende de ingezette trend van private regionale financieringsinitiatieven te blijven stimuleren?

Het verplicht schatkistbankieren kan een rem vormen op de aanjaagrol van lagere overheden om nieuwe – waaronder private regionale – financieringsinitiatieven te stimuleren, aldus de leden van de **ChristenUnie**-fractie. Het gaat daarbij onder andere om groene vormen van maatschappelijk beleggen. LTO Nederland en De 12 Landschappen hebben hier op gewezen. Welke mogelijkheden zijn er nog in het kader van het wetsvoorstel om publiek-private financieringsvormen te combineren, bijvoorbeeld rond de landschapsfondsen in Nederland?

Artikelsgewijs

Over artikel IV hebben de leden van de CDA-fractie de navolgende vraag. Nederlandse staatsobligaties die vóór 4 juni 2012, om 18.00u zijn gesloten, vallen onder de overgangsregeling, hoewel deze wel door de decentrale overheden dienen te worden gerapporteerd aangezien zij

mogen worden meegenomen ter bepaling van de EMU-staatsschuld. Maar als deze staatsobligaties toch leiden tot een reductie van de EMU-schuld, waarom zouden zij dan na 4 juni 2012 onder het verplicht schatkistbankieren moeten vallen? Moeten deze niet worden uitgesloten van het verplichte schatkistbankieren?

De leden van de commissie zien de beantwoording van voorgaande vragen met belangstelling tegemoet. Zij verzoeken de regering de memorie van antwoord bij voorkeur binnen vier weken aan de Eerste Kamer te doen toekomen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Essers

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Dooren