W06.12.0456/III

Wijziging van de Wet financiering decentrale overheden in verband met het invoeren van verplicht schatkistbankieren

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! Doen te weten:
Alzo Wij in overweging hebben genomen dat het in verband met de noodzaak de EMU-schuld en de financieringsbehoefte van het Rijk te verminderen wenselijk is dat decentrale overheden hun liquide middelen in 's Rijks schatkist aanhouden en daartoe de Wet financiering decentrale overheden te wijzigen;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Wet financiering decentrale overheden wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2 komt als volgt te luiden:

Artikel 2

1.Openbare lichamen kunnen uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak leningen aangaan, middelen uitzetten of garanties verlenen. Voor het overige houden zij hun liquide middelen in de schatkist van het Rijk aan.
2. In afwijking van het eerste lid kunnen openbare lichamen hun liquide middelen in de vorm van leningen uitzetten bij andere openbare lichamen, met dien verstande dat openbare lichamen geen leningen kunnen verstrekken aan openbare lichamen ten aanzien waarvan zij met het financiële toezicht zijn belast. Bij ministeriële regeling worden met betrekking tot deze leningen nadere regels gesteld.

B

Na artikel 2 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 2a

1. Openbare lichamen kunnen geldleningen slechts aangaan en verstrekken, dan wel de nakoming van uit geldleningen voortvloeiende verplichtingen ten aanzien van de betaling van rente en aflossing slechts garanderen, indien de geldleningen voldoen aan de daarvoor bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels.
2. Openbare lichamen kunnen derivaten hanteren indien deze een prudent karakter hebben en niet zijn gericht op het genereren van inkomsten door het lopen van overmatig risico. Bij ministeriële regeling worden ter zake nadere regels gesteld.
3. Openbare lichamen sluiten ten gunste van personeel of politieke ambtsdragers geen contracten met betrekking tot hypothecaire leningen of garanties op de verstrekking van hypothecaire leningen door financiële instellingen.

Artikel 2b

1. Openbare lichamen ontvangen rente over de liquide middelen die zij in de schatkist van het Rijk aanhouden. De rente kan niet negatief zijn.
2. Openbare lichamen hebben een rekening-courantovereenkomst met de Staat der Nederlanden, welke van rechtswege tot stand komt op de dag dat deze overeenkomst is ontvangen door het

desbetreffende openbaar lichaam. De overeenkomst luidt overeenkomstig de modelovereenkomst die door Onze Minister van Financiën wordt vastgesteld.
3. Onze Minister van Financiën kan bepaalde middelen uitzonderen van de verplichting deze aan te houden in de schatkist van het Rijk.
4. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld ten aanzien van de uitvoering van dit artikel.

C

Artikel 14 vervalt.

Artikel II

1. Deze wet heeft geen gevolgen voor de middelen die openbare lichamen voor 4 juni 2012, 18.00 uur, hebben uitgezet met een looptijd die eindigt na de datum van inwerkingtreding van deze wet. Ten aanzien van deze middelen blijven de regels gelden die van toepassing waren op het moment dat zij werden uitgezet tot het moment waarop de looptijd eindigt of zoveel eerder als zij worden geliquideerd voordat de looptijd eindigt.
2. Openbare lichamen zetten hun liquide middelen na 4 juni 2012, 18.00 uur, op een zodanige wijze uit dat zij uiterlijk op 31 december 2013 beschikbaar zijn om in de schatkist van het Rijk aangehouden te kunnen worden.

Artikel III

Deze wet treedt in werking op de tweede dag na de datum van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst, met dien verstande dat artikel II, tweede lid, terugwerkt tot 4 juni 2012, 18.00 uur.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De minister van Financiën,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De staatssecretaris van Infrastructuur & Milieu,

Memorie van toelichting

Algemene deel van de Memorie van Toelichting

1. Inleiding

Het is van groot belang dat de EMU-schuld op een houdbaar niveau wordt gebracht. Zodoende vindt een evenwichtige verdeling van de schuld over generaties plaats en wordt een krachtig signaal afgegeven aan de financiële markten ten gunste van de reputatie en kredietwaardigheid van Nederland. Eén van de maatregelen in de Begroting 2013 die een significante bijdrage levert aan de EMU-schuldverlaging en daarnaast financieel risico voor decentrale overheden vermindert, is de invoering van het verplicht schatkistbankieren door decentrale overheden. Dit houdt in dat gemeenten, provincies, waterschappen en door hen opgerichte gemeenschappelijke regelingen al hun overtollige middelen en beleggingen aanhouden bij het ministerie van Financiën. Gelet op het feit dat schatkistbankieren uitgevoerd wordt door het ministerie van Financiën is de minister van Financiën de eerste ondertekenaar van dit wetsvoorstel. Dit voorstel wordt mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu voorgedragen.

2. Definitie en achtergrond van schatkistbankieren

a. Definitie van schatkistbankieren

Schatkistbankieren houdt in dat deelnemende instellingen al hun liquide middelen en beleggingen aanhouden in de schatkist bij het ministerie van Financiën en niet langer financiële geldmiddelen en vermogen bij private partijen buiten de schatkist aanhouden. Schatkistbankieren betekent dat deelnemers de middelen die zij (tijdelijk) niet nodig hebben voor de uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden – met andere woorden hun overtollige middelen – aanhouden in de schatkist. Middelen kunnen worden aangehouden via een rekening-courant of in één of meer deposito's. In het verleden – bij de Eerste Wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 – is schatkistbankieren al verplicht gesteld voor rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) en is schatkistbankieren op vrijwillige basis mogelijk voor bijvoorbeeld onderwijsinstellingen. Voor bepaalde groepen instellingen is het mogelijk om leningen af te sluiten bij de schatkist (via de leenfaciliteit) of rekening-courantkrediet op te nemen.

Voor decentrale overheden betekent schatkistbankieren dat gemeenten, provincies, waterschappen en door hen opgerichte gemeenschappelijke regelingen al hun overtollige middelen en beleggingen (hierna: middelen) aanhouden bij het ministerie van Financiën. De omvang van de middelen die een decentrale overheid in de schatkist aanhoudt, zal in de loop van de tijd variëren, afhankelijk van de omvang van haar ontvangsten en uitgaven. De middelen die een decentrale overheid in de schatkist aanhoudt, blijven te allen tijde direct beschikbaar voor de uitoefening van hun publieke taak. Decentrale overheden krijgen geen beschikking over een leenfaciliteit, aangezien (sector-)banken op een doelmatige en doeltreffende wijze kunnen voorzien in kredietverlening. Op uitdrukkelijk verzoek van de drie koepels van decentrale overheden (VNG, IPO, UvW), zal vanuit de schatkist evenmin een rekening-courantkrediet worden aangeboden. Ook voor een roodstandfaciliteit blijven decentrale overheden derhalve aangewezen op (sector-)banken.

b. Achtergrond van de wetswijziging

Het verplicht schatkistbankieren zonder leenfaciliteit voor decentrale overheden is een onderdeel van een breder pakket maatregelen, aangekondigd in het Begrotingsakkoord 2013 van 25 mei 2012 en thans onderdeel van de Begroting 2013. Het pakket maatregelen waaruit het Begrotingsakkoord 2013 bestaat, kende mede als doel het verbeteren van de overheidsfinanciën. Hiervoor is van belang dat niet alleen het EMU-saldo, maar ook de EMU-schuld op een houdbaar niveau wordt gebracht. Dit is niet alleen belangrijk gelet op een evenwichtige verdeling van de schuld over generaties, maar is ook nodig om een krachtig signaal af te geven aan financiële markten. Andere landen met eveneens een AAA-rating kennen veelal een dalende of in ieder geval stabiliserende schuldratio. Voor het bewaken van de kredietwaardigheid van Nederland is het van

belang dat de sterke reputatie die Nederland in het verleden op het gebied van begrotingsdiscipline heeft opgebouwd, wordt versterkt met een schuldontwikkeling die meer in lijn komt met die in vergelijkbare eurolanden.

Met verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden beoogt het kabinet bij te dragen aan de vereiste daling van de EMU-schuld van de collectieve sector. De EMU-schuld bedroeg op 1 juli 2012 ca. 68% van het Bruto Binnenlands Product (BBP), dat ligt dus boven de in Europa afgesproken 60%-grens. De meest recente projecties in de Miljoenennota 2013 laten een toename van de EMU-schuld zien naar 72,2% van het BBP in 2015. De EMU-schuld is een bruto schuldbegrip. Dat schuldbegrippen in *bruto* termen worden gedefinieerd is internationaal de standaard, die tevens door Eurostat wordt gehanteerd. Door uit te gaan van *bruto* grootheden worden discussies over de omvang (wat telt mee en wat niet) en waardering (geldt de aanschafprijs, de actuele waarde of boekhoudkundige waarde) van activa vermeden. In onderlinge vergelijkingen (door bijvoorbeeld beleggers) ligt tevens de nadruk op de omvang van de *bruto* schuld. Hantering van het bruto schuldbegrip betekent dat alleen onderlinge schuldverhoudingen binnen de EMU-sector tegen elkaar worden weggestreept en dat vorderingen op derden, buiten de EMU-sector, de omvang van de EMU-schuld niet verlagen. Dit betekent dat wanneer het Rijk tijdelijk financiële overschotten bij private partijen uitzet, deze vorderingen de EMU-schuld niet verlagen. Datzelfde geldt voor decentrale overheden: wanneer zij hun overtollige middelen aanhouden in de markt leidt dat tot een hogere EMU-schuld dan wanneer die middelen zouden worden aangehouden binnen de EMU-sector, dus bij het Rijk of bij andere decentrale overheden.

De consolidatie van onderlinge schuldverhoudingen kan worden vergroot door zoveel mogelijk middelen te bundelen binnen de EMU-sector. Dat kan worden bereikt door onderlinge schuldverhoudingen in de plaats te stellen van schuldverhoudingen met partijen buiten de EMU-sector. Dat kan in de eerste plaats door instellingen die onderdeel zijn van de EMU-sector deel te laten nemen aan schatkistbankieren. De verwachting is dat een dergelijke centrale treasury ook leidt tot efficiencybesparingen binnen de collectieve sector.

Onderdeel van de efficiency die wordt bereikt door schatkistbankieren, is dat de externe financieringsbehoefte van de Nederlandse Staat op de financiële markten vermindert. Dit is een welkome ontwikkeling nadat in 2008 de financieringsbehoefte van de Nederlandse Staat – en daarmee de EMU-schuld – fors is gestegen. Dat door schatkistbankieren minder hoeft te worden gefinancierd op de markt vertaalt zich direct in een lagere staatsschuld zoals het Agentschap die op de markt financiert. De lagere staatsschuld is een reflectie van de consolidatie binnen de EMU-sector. Daarmee is de maatregel niet slechts een cosmetische of boekhoudkundige exercitie, zoals door de koepels wordt beweerd, maar levert de maatregel een fundamentele bijdrage aan de kredietwaardigheid van Nederland. Dat de groei van de Nederlandse staatsschuld op een lager pad uitkomt, vertaalt zich direct in een geringer aanbod van Nederlands schuldpapier op financiële markten. Hiervan mag uiteindelijk een positief effect op de prijsvorming van Nederlandse schuldtitels worden verwacht. Het is echter onmogelijk dat effect op voorhand nauwkeurig te kwantificeren.

In de tweede plaats kan consolidatie worden vergroot – binnen de EMU-sector – indien decentrale overheden overtollige middelen gebruiken om onderlinge leningen (tussen decentrale overheden) te verstrekken. Het wetsvoorstel bevat expliciet de mogelijkheid dat decentrale overheden – onder bepaalde voorwaarden – er voor kunnen kiezen om onderling leningen te verstrekken. Doordat deze mogelijkheid binnen de wet is opgenomen, zal de verwachte rentederving beperkt zijn. Immers, op onderlinge leningen is het mogelijk een hoger rendement overeen te komen dan het tarief dat op het aanhouden van overtollige middelen in de schatkist wordt verstrekt. Met deze verruiming is gehoor gegeven aan de uitdrukkelijke wens van decentrale overheden om deze optie binnen het verplicht schatkistbankieren in ieder geval tot aan de eerste evaluatie te behouden.

De randvoorwaarden die decentrale overheden in ieder geval in acht moeten nemen indien zij gebruik willen maken van het onderling lenen met overtollige middelen zijn de volgende:

- Alleen lenen aan andere decentrale overheden

  Om een gelijke mate van schuldreductie te realiseren, is het cruciaal dat de tegoeden te allen tijde binnen de EMU-sector blijven. Het (tijdelijk) uitzetten van overtollige middelen buiten de EMU-sector, bijvoorbeeld bij MKB-instellingen, sectorbanken of woningbouwcorporaties, is dus uitgesloten.

- Gegevens aanleveren bij het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) en evaluatiemoment

Om onderlinge leningen te kunnen consolideren met de overheidsschuld, moet het CBS volledig inzicht in deze activiteit krijgen en in de middelen die daar in omgaan via de aanpassing van de Informatie voor derden (IV-3) of van het Besluit begroting en verantwoording (BBV). Decentrale overheden moeten de onderlinge leningen afzonderlijk registeren en periodiek deze informatie separaat en volledig aanleveren bij het CBS.

Aangezien het essentieel is om de middelen binnen de EMU-sector te behouden, zal één jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een evaluatie worden uitgevoerd om te bezien of de CBS-registratie effectief is en de mogelijkheid tot onderling lenen behouden kan blijven. Deze voorwaarden zullen in een ministeriële regeling worden vastgelegd.

- Onderling uitlenen is geen publieke taak. Inlenen om onderling uit te lenen blijft verboden.

Het uitlenen van overtollige middelen aan andere decentrale overheden valt niet onder de publieke taak. Als het verstrekken van leningen met overtollige middelen aan andere decentrale overheden wel een publieke taak zou zijn, dan is het in principe voor decentrale overheden die geen tegoeden hebben ook mogelijk om geld in te lenen om dat geld vervolgens uit te lenen aan andere decentrale overheden, omdat decentrale overheden volgens de Wet financiering decentrale overheden (hierna: wet Fido) krediet mogen opnemen om hun publieke taak uit te voeren. Nu de mogelijkheid om onderling uit te lenen expliciet in de wet wordt opgenomen wordt hiermee dus ook bepaald dat het onderling uitlenen geen publieke taak is. Decentrale overheden kunnen dus geen krediet opnemen om het uitlenen aan andere decentrale overheden mogelijk te maken.

- Geen strijdigheid met overige (Europese) wet en regelgeving.

Onderlinge leningen mogen niet strijdig zijn met overige (Europese) wet- en regelgeving, zoals de mededingingsregels en de regels omtrent staatssteun. Dit betekent onder andere dat decentrale overheden in beginsel alleen tegen marktconforme rentes een lening mogen uitzetten. Het onderling uitlenen moet dan ook door decentrale overheden zodanig worden vormgegeven dat aan alle wet- en regelgeving wordt voldaan. Dit behoort tot de verantwoordelijkheid van de decentrale overheden.

- Geen vertroebeling van de toezichtstaak.

De provincies hebben een toezichtstaak op gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Doordat de mogelijkheid van het verstrekken van onderlinge leningen voor provincies is beperkt tot openbare lichamen waar zij geen toezicht op uit oefenen, wordt voorkomen dat er een vertroebeling van de toezichtstaak ontstaat (zie ook sectie 7).

3. Het effect van schatkistbankieren op de EMU-schuld

a. Schatting EMU-schuldverlaging

Op basis van cijfers van het CBS hadden decentrale overheden eind juni 2012 ongeveer € 56 miljard aan vorderingen (tabel 1).

Tabel 1 – Totale vorderingen van decentrale overheden (eind juni 2012, € mln)

1	Totaal vorderingen	56165
2	Totaal financiële vaste activa	32757
3	Kapitaalverstrekkingen	5267
4	Leningen aan verbonden partijen	8487
5	Overige langlopende leningen	6529
6	Overige langlopende uitzettingen	12474
7	Totaal financiële vlottende activa	23408
8	Kortlopende vorderingen en uitzettingen	14849
9	Liquide middelen (kas, bank en giro)	4764
10	Overlopende activa	3795

Bron: CBS

Een belangrijk deel van deze vorderingen betreft vorderingen uit hoofde van de publieke taak. De bedragen vermeld als Kapitaalverstrekkingen (regel 3), Leningen aan verbonden partijen (regel 4) en Overige langlopende leningen (regel 5) blijven buiten de schatkist. Overige langlopende uitzettingen (regel 6) en Liquide middelen (kas, bank, giro) (regel 9) vallen wel binnen de

reikwijdte van schatkistbankieren. Naar verwachting zal slechts een gering deel van de post Kortlopende vorderingen en uitzettingen (regel 8) daadwerkelijk uitzettingen betreffen. Op basis van CBS-cijfers wordt aangenomen dat een achtste deel van regel 8 daadwerkelijke overtolligheid is en dat de rest uit vorderingen bestaat (op bijvoorbeeld burgers en bedrijven). Dit is een conservatieve inschatting.

Op basis van bovenstaande aannames, is de inschatting dat op termijn in beginsel € 19 miljard beschikbaar is voor consolidatie binnen de collectieve sector, hetzij via schatkistbankieren, hetzij via onderling lenen.

Overigens is het goed mogelijk dat decentrale overheden er ook voor kiezen om overtollige middelen te gebruiken voor schuldaflossing. Dit vermindert weliswaar de mogelijkheden om via consolidatie tot een lagere EMU-schuld te komen, maar aflossing verlaagt direct de EMU-schuld; voor het effect op de EMU-schuld, zijn schuldaflossing of het aanhouden van middelen in de schatkist (evenals het onderling lenen binnen de EMU-sector) identiek.

Op deze inschatting van € 19 miljard is een aantal correcties nodig, zowel naar beneden als naar boven. Wanneer er rekening mee wordt gehouden dat decentrale overheden ook nu al in Nederlandse staatsobligaties beleggen (voor naar schatting € 1 tot 1,5 mld), onderling krediet verlenen (voor naar schatting € 0,1 tot 0,2 mld) en bepaalde middelen buiten de schatkist blijven (Nazorgfondsen), valt de te behalen consolidatie iets lager uit.

Ook wanneer decentrale overheden in de toekomst (investering)uitgaven doen die de inkomsten overtreffen, zal op termijn een geringer bedrag voor consolidatie beschikbaar zijn.

Mogelijke opwaartse correcties volgen uit de constatering dat uitzettingen gewaardeerd worden tegen de historische kostprijs (terwijl niet uitgesloten is dat de marktwaarde van met name Overige langlopende uitzettingen nu hoger ligt) en uit het feit dat decentrale overheden mogelijk in de toekomst per saldo ontvangsten realiseren (bijvoorbeeld uit hoofde van verkopen van bezit).

De meest realistische aanname op dit moment is derhalve dat dit wetsvoorstel de EMU-schuld met ca. 3% van het BBP kan doen dalen (€ 17 tot 20 miljard). De VNG, het IPO en de UvW hebben aangegeven dit bedrag niet te delen en gaan uit van een effect op de schuldreductie van ruim € 8 miljard (1,3%). Dit bedrag is met name lager omdat de koepels verwachten dat overtollige middelen de komende jaren voor een deel zullen worden ingezet voor investeringen.

De analyse in de bijlage bevat meer gedetailleerde informatie over de berekening van de te verwachten schuldreductie, inclusief een verkenning van de mogelijkheden die er zijn voor decentrale overheden om hun schulden af te lossen. Deze analyse is in het kader van de consultatie ter beschikking gesteld aan de VNG, het IPO en de UvW en toegelicht.

De termijn waarop het volledige effect op de EMU-schuld wordt gerealiseerd, is onder meer afhankelijk van de looptijd van alle uitzettingen. Op dit moment is onbekend wat de gemiddelde looptijd van de tegoeden en vorderingen is. Naarmate beleggingen en uitzettingen een langere gemiddelde looptijd hebben, duurt het langer voordat het volledige effect van consolidatie op de EMU-schuld gerealiseerd wordt. Door de verlaging van de schuldratio van (op termijn) 3% draagt dit wetsvoorstel bij aan het structureel verbeteren van de overheidsfinanciën van de collectieve sector en draagt het bij aan het voldoen aan de afspraak de schuld geleidelijk te verlagen tot een maximum van 60% BBP. Dit neemt niet weg dat schuldverlaging ook via het begrotingssaldo in de komende jaren nog steeds noodzakelijk zal blijven.

b. Welke regels zijn er?

Om te borgen dat het doel van de wetswijziging – bijdragen aan de verlaging van de EMU-schuld wordt bereikt en om medeoverheden gerust te stellen dat lopende contracten niet opengebroken hoeven te worden, 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[1]. Hiermee is sprake van een overgangsperiode tussen het moment waarop schatkistbankieren wettelijk verplicht wordt en het moment waarop de looptijd van op 4 juni 2012 18.00 uur bestaande beleggingen eindigt. Zodra de looptijd van dergelijke beleggingen is verstreken, moeten de vrijvallende middelen in de schatkist worden opgenomen. Vanzelfsprekend is een decentrale overheid vrij om naar eigen inzicht dergelijke beleggingen voortijdig te liquideren.

[1] Staatscourant jaargang 2012, nr 11352, 4 juni 2012

Indien decentrale overheden beleggingen vroegtijdig liquideren, vallen middelen ten behoeve van schuldreducerende maatregelen in de collectieve sector eerder vrij, en wordt het doel van schuldreductie in zijn volle omvang dus sneller bereikt.

Kort na de publicatie in de Staatscourant is meer informatie beschikbaar gesteld. In een publicatie op de website van het Agentschap – dat binnen het ministerie van Financiën verantwoordelijk is voor de uitvoering van schatkistbankieren – is opgenomen dat beleggingen en uitzettingen die na 4 juni 2012 18.00 uur worden gedaan uiterlijk op het moment dat verplicht schatkistbankieren van kracht wordt in de schatkist moeten kunnen worden opgenomen[2].

De overgangsbepaling betekent dat het doorrollen van vrijvallende beleggingen niet is toegestaan indien dat zou impliceren dat de daarmee gepaard gaande middelen pas ná 2013 in de schatkist kunnen worden opgenomen. Voor beleggingen die geen bepaalde looptijd hebben – zoals die in geldmarkt en kapitaalmarktfondsen – en voor decentrale overheden die hun vermogensbeheer meerjarig hebben aanbesteed, worden de regels over de wijze waarop deze middelen in de schatkist vloeien nader uitgewerkt. Over de optimale vormgeving van deze regels wordt nog overleg gevoerd met de aanbieders van fondsen en met beheerders van beleggingsmandaten. Uitgangspunt is steeds dat – gelet op de doelstelling van de maatregel, te weten schuldreductie – er naar gestreefd wordt zoveel mogelijk middelen zo snel mogelijk in de schatkist onder te brengen. Volgend uit overleggen met decentrale overheden, met aanbieders van fondsen en met beheerders van beleggingsmandaten is besloten de wens te honoreren om herallocaties binnen beleggingsportefeuilles en fondsen mogelijk te maken. De voorwaarde die aan dergelijke herallocaties wordt verbonden is dat deze er niet toe mogen leiden dat middelen pas op een later moment (in vergelijking met de positie per 4 juni 2012 18.00 uur) in de schatkist kunnen worden opgenomen.

De minister van Financiën kan na overleg met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besluiten bepaalde middelen uit te zonderen van de verplichting om ze in de schatkist aan te houden. Uitzonderingen op de verplichting tot schatkistbankieren zullen beperkt blijven tot situaties waarvoor wettelijk is bepaald dat een ander regime geldt, zoals voor de Nazorgfondsen[3], en voor middelen die door decentrale overheden zijn verkregen op basis van een aan die middelen verbonden minimum rendementseis die hoger ligt dan het rendement dat via de schatkist behaald kan worden. Ook kan het – afhankelijk van de exacte vormgeving van schatkistbankieren voor decentrale overheden – gewenst zijn om bepaalde middelen buiten de schatkist te houden.

Decentrale overheden verstrekken op dit moment – al dan niet via fondsen, zoals energiefondsen, milieufondsen – eigen of vreemd vermogen aan derden. De mogelijkheid om dergelijke ‘uitzettingen’ uit hoofde van de publieke taak te verrichten, blijft onaangetast door de deelname aan schatkistbankieren. Het buiten de schatkist aanhouden van liquide middelen voor specifieke doeleinden – via bijvoorbeeld een rekening-courant, een spaarrekening, een deposito of een beleggingsfonds – is niet langer toegestaan. Fondsvorming buiten de schatkist anders dan in de vorm van eigen of vreemd vermogen is niet toegestaan en ook niet nodig, aangezien dergelijke fondsen door middel van een geoormerkte rekening-courant of deposito in de schatkist kunnen worden aangehouden.

4. De praktische inrichting

Schatkistbankieren wordt binnen het ministerie van Financiën uitgevoerd door het Agentschap. Het Agentschap vervult binnen het ministerie van Financiën zowel de rol van interne als externe treasury. Deelnemers aan het schatkistbankieren hebben een privaatrechtelijke overeenkomst met het Agentschap, waarin bepalingen zijn opgenomen omtrent de vertrouwelijke omgang met gegevens van deelnemers zodat informatie alleen wordt gebruikt waarvoor de informatie bedoeld is. Op die manier zijn “Chinese Walls” verzekerd.

Een deelnemer houdt zijn middelen aan op een eigen rekening-courant bij het Agentschap. Schatkistbankieren is zo vormgegeven dat een deelnemer gebruik blijft maken van de

[2] Nadere informatie over schatkistbankieren decentrale overheden: www.dsta.nl/Onderwerpen/Schatkistbankieren/Schatkistbankieren_voor_decentrale_overheden
[3] Zie artikel 3a van de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden

betalingsdienstverlening van particuliere banken. Het is de intentie om de infrastructuur zoals die in het verleden is opgezet voor de huidige deelnemers aan het schatkistbankieren zoveel mogelijk toe te passen op de deelname van decentrale overheden. De ervaring met de huidige deelnemers aan het schatkistbankieren (waaronder op vrijwillige basis een aantal decentrale overheden) leert dat de administratieve lasten niet tot nauwelijks beïnvloed worden.

Over de precieze vormgeving van het stelsel – en eventuele aanpassingen die voor decentrale overheden benodigd zijn – is en wordt overleg gevoerd met (sector-)banken en vertegenwoordigers van decentrale overheden. Doel is te komen tot een voor alle betrokkenen zo efficiënt mogelijke inrichting van het stelsel, gegeven het doel om te komen tot maximale EMU-schuldreductie. Inzet van het Rijk is bovendien om de extra kosten van het betalingsverkeer voor decentrale overheden tot een minimum te beperken.

Aan de rekening-courant bij het Rijk kan – wanneer een decentrale overheid dat wenst – een depositofaciliteit worden gekoppeld. Een decentrale overheid kan dan op elk gewenst moment het initiatief nemen tot het afsluiten van deposito's. Indien een decentrale overheid bijvoorbeeld op basis van de actuele liquiditeitsprognose voorziet dat een deel van zijn saldo op de rekening-courant bij het Rijk naar verwachting voor een langere periode niet tot besteding zal komen, kan een bepaald bedrag voor een bepaalde toekomstige periode worden vastgezet in één of meerdere deposito's. In beginsel zijn alle looptijden beschikbaar tot en met 10 jaar, maar op verzoek zijn ook langere termijnen mogelijk.

Vanwege de eenvoud van de beleggingsinstrumenten mag een positief effect verwacht worden op de efficiëntie van de bedrijfsvoering van decentrale overheden. Als gevolg van het aanhouden van middelen bij het Rijk voert een decentrale overheid een risicoarm kasbeheer. De risico's die decentrale overheden nog met hun publieke middelen lopen, worden met het wetsvoorstel geminimaliseerd. Vanuit het perspectief van de gehele overheid valt het risico zelfs volledig weg, aangezien de tegoeden in vervolg binnen overheidsverband blijven. Voor de middelen van decentrale overheden vervalt de blootstelling aan externe partijen. Het tegenpartij- of kredietrisico wordt door het Agentschap centraal overgenomen.

Ook kan schatkistbankieren tot een vereenvoudiging van en kostenbesparingen op de treasury bij decentrale overheden leiden, met name op het terrein van vermogensbeheer en de beheersing van tegenpartijrisico's. Wel kunnen banken die voor decentrale overheden het betalingsverkeer verzorgen ervoor kiezen om decentrale overheden een nieuwe offerte voor het betalingsverkeer aan te bieden. Hierover is het ministerie van Financiën in overleg met de banken.

Schatkistbankieren kan worden beschouwd als de centrale treasury voor (onderdelen van) de collectieve sector. In de Beleidsdoorlichting Schatkistbankieren van november 2009 werd al geconstateerd dat van de drie grote groepen instellingen binnen de collectieve, of EMU-sector (decentrale overheden, onderwijsinstellingen en sociale fondsen) er twee (grotendeels) buiten de schatkist blijven; alleen sociale fondsen doen op dit moment verplicht mee aan schatkistbankieren[4]. Vanuit de gedachte van een centrale treasury van de publieke sector is het suboptimaal dat een groot deel van het publieke vermogen buiten de schatkist blijft.
Bij een centrale treasury horen transparante en logische onderlinge verrekenprijzen, alsmede tarieven op inlenen en uitlenen die niet alleen aan elkaar gelijk zijn, maar ook gelijk zijn aan de tarieven waarmee de centrale treasury (in dit geval het Agentschap) op de markt te maken heeft.

Op basis van deze overwegingen krijgen decentrale overheden bij de schatkist rentes vergoed op hun deposito's die gelijk zijn aan de rentetarieven waartegen de Staat zichzelf financiert op de geld- en kapitaalmarkt. Voor deposito's met looptijden tot en met 1 jaar zijn dat de rentetarieven zoals die in de markt tot stand komen voor *schatkistpapier* uitgegeven door de Nederlandse Staat. Voor deposito's langer dan 1 jaar zijn dat de rentetarieven zoals die op de markt tot stand komen voor *obligaties* uitgegeven door de Nederlandse Staat. Op het saldo in rekening-courant zal de interbancaire daggeldrente (Euro Overnight Index Average, EONIA) worden vergoed. Het wetsvoorstel voorziet erin dat de rentevergoeding op middelen die worden aangehouden in de schatkist niet negatief kan zijn, hoewel de Nederlandse Staat zich tijdens de financiële crisis op gezette tijden op de geldmarkt tegen negatieve rentes financiert.

[4] Beleidsdoorlichting schatkistbankieren Kamerstuk 2009–2010, 31 935, nr. 3

Omdat op de financiële markten gedurende de hele dag de prijzen en rentetarieven van Nederlands schuldpapier fluctueren, worden de tarieven die relevant zijn voor het schatkistbankieren eenmaal per dag vastgesteld. De tarieven worden vastgesteld door een onafhankelijke autoriteit en zijn niet te beïnvloeden door de Nederlandse Staat. De depositotarieven zijn gelijk aan de rentepercentages die dagelijks om 11 uur door een elektronisch platform waarop Nederlandse schuldtitels worden verhandeld worden vastgesteld (op dit moment is dat MTS[5]). Het EONIA-tarief dat vergoed wordt over het saldo van de rekening-courant wordt dagelijks vastgesteld door de European Banking Federation (EBF), via www.euribor-ebf.eu. De dagelijkse schatkistbankierentarieven zijn te vinden op de website www.schatkistbankieren.nl. Ook de historische tarieven zijn daar te raadplegen.

Decentrale overheden krijgen geen beschikking over een leenfaciliteit aangezien (sector)banken op een doelmatige en doeltreffende wijze kunnen voorzien in kredietverlening.

De meeste bestaande deelnemers aan het schatkistbankieren hebben onder voorwaarden toegang tot een rekening-courantkrediet. De mogelijkheid tot het verstrekken van een roodstandfaciliteit aan decentrale overheden maakte onderdeel uit van het concept-wetsvoorstel zoals dat medio juli 2012 aan de VNG, het IPO en de UvW ter consultatie is voorgelegd. In reactie op de wensen van de koepels zoals deze zowel schriftelijk als mondeling zijn verwoord in het kader van de consultatie, bevat het wetsvoorstel niet langer de mogelijkheid van roodstand. Aan decentrale overheden zal dus geen rekening-courantkrediet worden aangeboden. Dit betekent dat de rekening-courant die decentrale overheden bij de schatkist aanhouden geen negatief saldo mag vertonen. Voor een roodstandfaciliteit blijven decentrale overheden aangewezen op het bankwezen. Dit laat onverlet dat – afhankelijk van de manier waarop schatkistbankieren voor decentrale overheden technisch wordt ingericht – het in de praktijk incidenteel kan voorkomen dat een decentrale overheid met een negatief saldo op de rekening-courant wordt geconfronteerd. Over een dergelijke ongeoorloofde roodstand wordt een boeterente in rekening gebracht.

De modaliteiten van de rekening-courant en de daaraan gekoppelde depositofaciliteit worden vastgelegd in een op artikel 49b lid, zesde lid gebaseerde regeling van de minister van Financiën.

5 Gevolgen voor decentrale overheden

De naar voren gebrachte implicaties voor decentrale overheden hebben voornamelijk betrekking op het terrein van de autonomie, de rentederving en overige financiële gevolgen.

a. Autonomie

In de consultatie hebben de VNG, het IPO, en de UvW benadrukt dat zij de verplichting tot schatkistbankieren als een aantasting van hun autonomie zien. Zij wijzen op de Grondwet en het Europees handvest voor lokale autonomie (hierna: Handvest).

De VNG wijst terecht op de preambule van het handvest, waarin de noodzaak dat decentrale overheden in hoge mate autonoom zijn met betrekking tot hun financiën onderschreven wordt. Dit laat onverlet dat deze autonomie begrensd kan worden door de grenzen die de nationale wetgever stelt. Omdat schatkistbankieren bij wet wordt geregeld, past deze maatregel binnen de ruimte die het Handvest de nationale lidstaten laat. Ook ten aanzien van de Grondwettelijke autonomie is relevant op te merken dat ook deze autonomie niet onbegrensd is en dat de nationale wetgever gerechtigd is deze autonomie te beperken. Het kabinet is van mening dat de beperking die schatkistbankieren met zich mee brengt gerechtvaardigd is gelet op het doel dat ermee wordt gediend. Het kabinet is van mening dat de gevolgen van de maatregel beperkt en proportioneel zijn.

De verplichting om overtollige middelen in de schatkist aan te houden, tast op geen enkele wijze de beleidsautonomie van decentrale overheden aan en beperkt, vergeleken met de thans geldende regelgeving, slechts in beperkte mate de beschikkingsmacht over hun financiële middelen. Een decentrale overheid blijft zelf zijn publieke activiteiten en verantwoordelijkheden bepalen, inclusief de financiële beslissingen die hiermee gepaard gaan. Het ministerie van Financiën is uit hoofde van de treasuryfunctie slechts volgend; de (verwachte) ontvangsten en uitgaven van een decentrale overheid zijn het uitgangspunt voor de eigen treasury van het Agentschap. Het ministerie van Financiën oefent géén toezicht uit op het bestedingspatroon van decentrale overheden.

[5] Zie www.mtsdata.com/content/data/public/nld/fixing/fixing_nld.html

Decentrale overheden houden alle middelen die (tijdelijk) niet benodigd zijn voor uitoefening van de publieke taak aan in de schatkist op een rekening-courant. Daarnaast is het mogelijk om middelen voor specifieke doeleinden binnen de schatkist aan te houden via bijvoorbeeld een geoormerkte rekening-courant (en daaraan gekoppelde deposito's). Ook het uit hoofde van de publieke taak verstrekken van eigen of vreemd vermogen aan derden blijft mogelijk; de deelname aan schatkistbankieren verandert daar niets aan.

Dit wetsvoorstel beoogt geen aanpassing van de definitie en uitleg van het begrip publieke taak in de Wet Fido. De enige beperking die deelname aan schatkistbankieren met zich mee brengt is dat decentrale overheden hun overtollige middelen niet langer buiten de schatkist mogen beleggen, behoudens de mogelijkheid die is gecreëerd voor decentrale overheden om *onderling* leningen te verstrekken.

b. Rentederving
De VNG, het IPO en de UvW hebben in de consultatie aandacht gevraagd voor een nauwgezette naleving van de verplichting van het Rijk uit hoofde van artikel 2 van de Financiële verhoudingswet (Fvw). Hierin staat dat indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, er in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd wordt welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn en via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.

Tevens hebben de VNG, het IPO en de UvW aangegeven dat zij van mening zijn dat compensatie door het Rijk voor deze gemiste inkomsten en extra kosten gewenst is. Onderstaand worden de mogelijke financiële gevolgen in beeld gebracht.

Omvang rentederving
Dat decentrale overheden met rentederving te maken krijgen, is onmiskenbaar. Hoe groot de rentederving zal zijn, is lastig vast te stellen.

Voor iedere analyse van de omvang van rentederving is het belangrijk om onderscheid te maken tussen:
1) een vergelijking van verschillen in rendementen op dit moment, en
2) een vergelijking van rendementen in de tijd.

Beide aspecten maken dat de mate van rentederving minder groot is dan op het eerste gezicht vermoed zou worden en ook minder groot is dan decentrale overheden aangeven (de schattingen variëren van totaal € 135 tot 400 miljoen).

Ad 1)
De tarieven die binnen het schatkistbankieren aan decentrale overheden worden vergoed op deposito's zijn gelijk aan de inleenrentes zoals de Nederlandse Staat die betaalt op financiële markten. Zoals eerder is toegelicht, is de keuze om depositotarieven en inleentarieven te harmoniseren tevens ingegeven door de centrale treasury gedachte van bundeling van middelen. De inleentarieven zijn op dit moment (medio oktober 2012) exceptioneel laag, zowel historisch als in vergelijking met de tarieven die commerciële banken geven, maar ook ten opzichte van de rentes die veel andere landen in het eurogebied betalen op hun schuldpapier (zie hierna). In dit verband mogen rente en risico niet los van elkaar worden gezien. De schatkist geeft een 'eerlijk' of marktconform rendement, waarbij risico verdisconteerd is in de prijs.

Banken vergoeden veelal rentes die gebaseerd zijn op de interbancaire Euribortarieven. Tabel 2 toont de Euriborrentes en de inleenrentes van de Staat medio oktober 2012.

Tabel 2 – Renteniveaus medio oktober 2012

	3-maands tarief	6-maands tarief	12-maand tarief
1. Euriborrente	0,21%	0,41%	0,65%
2. Inleenrente Staat	-0,01%	0,00%	0,00%
3. Verschil (=1-2)	0,22%	0,41%	0,65%

Bron: Reuters

Euriborrentes liggen traditioneel boven de inleenrentes van de staat. Het verschil met Euribor was voorheen (2008 en eerder) vele malen kleiner, ca. 0,05 tot 0,15%-punt. Dat het verschil nu relatief hoog is, reflecteert de risico's die de markt inprijst. Door de ruime liquiditeitsverhoudingen in het eurogebied zijn overigens ook de interbancaire rentes op dit moment historisch laag.

Rentes die banken bieden op spaarrekeningen en deposito's zijn in beginsel afgeleid van de interbancaire rentes. Tegelijkertijd zijn de rentes die banken bieden, niet eenduidig vast te stellen. Ze zijn afhankelijk van vele factoren, waaronder de rating van de bank, de financieringskosten van de bank, de toegang van de bank tot financiële markten en de omvang en looptijd van de aangeboden middelen. Op basis van overzichten van rentes op spaarrekeningen en deposito's die in diverse media worden gepubliceerd, kan een decentrale overheid met een relatief geringe overtolligheid (tot enkele miljoenen) een rendement behalen van ca. 1,5 tot 2% op een direct opvraagbare spaarrekening. Voor grotere bedragen gelden in het algemeen lagere tarieven. Voor korte deposito's gelden soortgelijke tarieven als voor direct opvraagbare spaarrekeningen (ook voor wat grotere bedragen), en iets hogere tarieven voor langer lopende deposito's.

De rente die de schatkist biedt op de rekening-courant (EONIA) is in het algemeen concurrerend in vergelijking met wat banken bieden. Omdat de tarieven op deposito's bij de schatkist tot 1 jaar rond 0% liggen, is het verschil in rendement bij korte (en relatief geringe) uitzettingen naar schatting maximaal 1,5 tot 2% punt. Omdat de schatkist op langere deposito's een hogere rente vergoedt, is het verschil op langere deposito's geringer.

Gelet op de eisen van de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (hierna: Ruddo), zullen vooral decentrale overheden met forse overtollige middelen relatief veel in staatsobligaties van eurolanden beleggen. Voor staatsobligaties is het eenvoudig in kaart te brengen wat de renteverschillen op dit moment zijn ten opzichte van Nederlandse obligaties.

Tabel 3 – S&P-rating van landen en actuele rendementen (d.d. 16 oktober 2012)

	S&P	3 maand	1 jaar	10 jaar
Nederland	**AAA**	**-0,01**	**0,00**	**1,77**
Duitsland	AAA	-0,07	0,01	1,54
Finland	AAA	0,00	0,00	1,78
Frankrijk*	AA+	-0,02	0,02	2,18
Oostenrijk*	AA+	0,00	0,05	1,98
België	AA	0,01	0,08	2,36
Italië	BBB+	0,67	1,64	4,91
Spanje	BBB-	0,38	0,58	5,75

*Frankrijk en Oostenrijk hebben bij Fitch en Moody's de AAA-rating

De rentepercentages zoals de tabel die vermeldt voor Nederland komen overeen met de rentevergoedingen die decentrale overheden zullen ontvangen bij de schatkist.

Op basis van deze tarieven kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Decentrale overheden die hun tegoeden alleen in staatsobligaties van AAA-landen (S&P) hebben uitgezet, zullen geen rentederving ondervinden. Uit de consultatiebrieven van de koepels komt het beeld naar voren dat de meeste decentrale overheden hun langlopende portefeuilles grotendeels in AAA-papier beleggen.
- Wanneer decentrale overheden daarnaast ook schuldpapier uitgegeven door Frankrijk en Oostenrijk in portefeuille hebben, zullen ze – afhankelijk van de exacte weging van de landen in de portefeuille – er slechts beperkt op achteruit gaan bij deelname aan schatkistbankieren.
- Als daarnaast ook landen als België, Italië, en Spanje worden meegenomen, dan neemt het gemiddelde rendementsverschil ten opzichte van Nederland verder toe.
- Het is ook toegestaan dat decentrale overheden beleggen in staatsobligaties met een lagere rating, maar omdat decentrale overheden een prudent beleggingsbeleid voeren, zal dit niet of nauwelijks voorkomen.

Gelet op het bovenstaande zijn de rendementen die decentrale overheden op dit moment op de markt kunnen behalen met hun beleggingen eveneens relatief gering. Voor lange beleggingen in staatsobligaties lijkt op dit moment een rentenadeel ten opzichte van schatkistbankieren van maximaal 0,5% een redelijke inschatting, gegeven de observatie dat decentrale overheden prudent beleggen. Voor korte portefeuilles is het renteverlies waarschijnlijk groter, zowel omdat

Nederlandse staatsrentes op het korte eind rond 0% liggen en omdat voor periodes gelijk aan of korter dan 3 maanden voor de geoorloofde beleggingen lagere ratingvereisten gelden (A i.p.v. AA-). De relatief hoge rendementen die in het verleden gerealiseerd konden worden, zijn op dit moment echter alleen bereikbaar door overmatig meer risico te accepteren.

Ad 2)
Ten aanzien van het tweede punt – de ontwikkeling van rendementen in de loop van de tijd – is relevant op te merken dat de rendementen die decentrale overheden op dit moment behalen met hun uitzettingen grotendeels worden bepaald door de rentes zoals die in het verleden golden. Hoge rentes uit het verleden verklaren grotendeels de nog steeds relatief hoge rente-inkomsten die decentrale overheden op dit moment weten te realiseren. Echter, ook de effectieve rendementen op de huidige uitzettingen en beleggingen van decentrale overheden zijn navenant gedaald. Wanneer beleggingen uit het verleden nu vrijvallen en moeten worden herbelegd, zullen de rente-inkomsten een stuk lager liggen dan in het verleden (zie de analyse onder Ad 1), ongeacht of middelen bij banken, in de meest kredietwaardige staatsobligaties of bij de schatkist worden aangehouden.

Illustratief is dat ook deelnemers aan het schatkistbankieren in het verleden veel hogere rendementen hebben weten te realiseren dan nu. Wanneer een deelnemer aan het schatkistbankieren in 2007/2008 een 10-jaars deposito bij de schatkist had geplaatst, had deze deelnemer tien jaar lang rente-inkomsten gerealiseerd van ca. 4,5%. Een 10-jaars deposito levert medio oktober 2012 minder dan 1,8% op.

Concluderend
Een aantal decentrale overheden – met name die overheden die forse overtollige middelen hebben – krijgt te maken met rentederving. De exacte mate van rentederving in de komende jaren is echter lastig in te schatten, aangezien nauwelijks inzicht bestaat in de looptijd en het risicoprofiel van beleggingsportefeuilles van decentrale overheden en het niet mogelijk is de rentetarieven zoals die in de toekomst zullen gelden, te voorspellen. Uit het voorgaande komt het beeld naar voren dat de mate van rentederving waarschijnlijk minder groot is dan op het eerste gezicht wordt ingeschat en in ieder geval aanzienlijk minder groot is dan decentrale overheden aangeven. Wel geldt in zijn algemeenheid dat naarmate de looptijd van portefeuilles langer is en meer (tegenpartij- en markt)risico wordt gelopen, het huidige rendement hoger is.

Vanwege de overgangsbepaling – beleggingen die zijn ingegaan vóór 4 juni 2012 18.00 uur worden geëerbiedigd – zal de rentederving slechts geleidelijk optreden en zal het volledige effect van rentederving, die met de reductie in het risico gepaard gaat, zich pas op termijn voordoen. Hoe groot die rentederving uiteindelijk zal zijn, is niet te voorspellen, ook omdat per definitie niet bekend is welke rendementen op de markt op lange termijn te behalen zullen zijn.

c. Overige financiële gevolgen
Naast de mogelijke rentederving hebben de VNG, het IPO en de UvW aangegeven hogere administratieve lasten te verwachten.

De vrees van aanzienlijke administratieve lasten als gevolg van de introductie van schatkistbankieren is ongegrond. Ervaringen van bestaande klanten leren dat de administratieve lasten nauwelijks toenemen of zelfs dalen omdat de middelen automatisch worden afgeroomd naar de rekening-courant die bij het ministerie van Financiën wordt aangehouden. De enige handelingen die na de initiële inregeling nog dienen plaats te vinden, betreffen het plaatsen van deposito's, maar ook dit gebeurt volledig automatisch en slechts bij één partij (de Staat).

In technische overleggen die het Agentschap heeft gevoerd met decentrale overheden, is steeds aangegeven dat het uitgangspunt bij de introductie van het verplicht schatkistbankieren is dat de administratieve lasten voor betrokken partijen (decentrale overheden, banken en het ministerie van Financiën) zo min mogelijk moeten worden beïnvloed.

Zorgen over oplopende kosten van het betalingsverkeer zijn begrijpelijk. Omdat binnen banken geen kruissubsidiëring meer mogelijk is, bestaat de mogelijkheid dat banken de kosten van het betalingsverkeer direct in rekening brengen bij klanten. Voor de meeste decentrale overheden zullen de kosten van het betalingsverkeer dus niet zozeer oplopen, als wel zichtbaarder in rekening worden gebracht. Voor grotere decentrale overheden die hun betalingsverkeer hebben aanbesteed geldt dat de verplichting tot deelname aan schatkistbankieren mogelijk leidt tot de noodzaak om

contracten aan te passen; de mate waarin dit nodig is, is afhankelijk van de praktische inrichting van het schatkistbankieren. Hierover is nog overleg gaande met alle betrokken partijen.

Voor het overige mag van de deelname aan schatkistbankieren een positief effect verwacht worden op de efficiëntie van de bedrijfsvoering van decentrale overheden. Als gevolg van het aanhouden van middelen bij het Rijk voert een decentrale overheid een risicoarm kasbeheer. De risico's die decentrale overheden nog met hun publieke middelen lopen, worden met het wetsvoorstel geminimaliseerd. Vanuit het perspectief van de gehele overheid valt het risico zelfs volledig weg, aangezien de tegoeden in vervolg binnen overheidsverband blijven. Voor de middelen van decentrale overheden vervalt de blootstelling aan externe partijen. Het tegenpartij- of kredietrisico wordt door het Agentschap centraal overgenomen. Dit bespaart middelen en tijd binnen decentrale overheden.

Geen compensatie
Uit het bovenstaande volgt dat het kabinet financiële compensatie aan decentrale overheden niet nodig acht voor de verplichtstelling van schatkistbankieren aangezien 1) de ervaringen van bestaande klanten leren dat de administratieve lasten nauwelijks toenemen of zelfs dalen, en 2) de rentederving beperkt zal zijn en in verhouding staat tot het mindere risico.

De bepaling van de omvang van de rentederving vergt een juiste vergelijking met de voorheen mogelijke beleggingen en ook in de tijd. De rentederving is dan ook lager dan door de koepels wordt verondersteld. Bovendien hebben de koepels veelvuldig aangegeven de optie te willen behouden om onderling gelden aan elkaar te lenen. Het kabinet komt de decentrale overheden op dit punt tegemoet. Doordat deze extra mogelijkheid binnen de wet is opgenomen, zal de verwachte rentederving verder kunnen afnemen.

6. Financiële gevolgen voor de Rijksoverheid en de sectorbanken

De uitvoeringskosten voor het Rijk gerelateerd aan het wetsvoorstel zullen naar verwachting beperkt zijn. Het Rijk heeft veel ervaring met schatkistbankieren (er doen op dit moment zo'n 220 instellingen mee aan schatkistbankieren) en bezit daarom alle faciliteiten en de infrastructuur om schatkistbankieren voor decentrale overheden mogelijk te maken. De inschatting is dat, afgezien van een forse aanvankelijke maar eenmalige inregelinspanning, structureel kan worden volstaan met een beperkt aantal FTE's om schatkistbankieren ook voor decentrale overheden mogelijk te maken.

De sectorbanken zullen (ook naar eigen zeggen) weinig hinder ondervinden van de invoering van verplicht schatkistbankieren zonder leenfaciliteit.[6] Slechts een beperkt gedeelte van de overtollige middelen van decentrale overheden is bij of via sectorbanken belegd. Wel zal met name BNG Vermogensbeheer met een uitstroom van middelen worden geconfronteerd, zowel uit hoofde van fondsbeleggingen als uit hoofde van individuele beleggingsmandaten. Daarnaast behouden de BNG en de NWB hun cruciale kerntaak, namelijk het verzorgen van financiering van decentrale overheden en van de semipublieke sector. Dit verklaart tevens waarom een roodstandfaciliteit en leenfaciliteit niet nodig en niet wenselijk zijn.

Het aandeelhouderschap van Rijk en decentrale overheden in de sectorbanken staat niet ter discussie. Het systeem van financieringsverlening door de sectorbanken functioneert naar tevredenheid.

7. Toezicht

Het toezicht van het Rijk op decentrale overheden verandert met dit wetsvoorstel niet. Vanuit het ministerie van Financiën wordt geen toezicht uitgeoefend op bijvoorbeeld het betalingsverkeer of

[6] Zie ook beantwoording vragen (d.d. 30 oktober 2012, kenmerk 150988.01u) van de Eerste Kamer der Staten-Generaal).

de besteding van de geldmiddelen door de decentrale overheden. Dat betekent dat de horizontale verantwoording van het bestuur aan de democratisch vertegenwoordigde organen voorop staat.

De provincies hebben een toezichtstaak op gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Het toestaan van onderling lenen zou kunnen leiden tot benodigde veranderingen in de organisatiestructuur bij de provincies. Het kan zijn dat een provincie namelijk geld heeft uitgeleend aan een eigen gemeente en tegelijkertijd verticaal toezicht houdt op diezelfde gemeente. Een functionele scheiding tussen de toezichttaak en treasurytaak lijkt dan raadzaam om mogelijk tegengestelde belangen te voorkomen. Om deze situatie te omzeilen, is ervoor gekozen om het verstrekken van onderlinge leningen door provincies te beperken tot openbare lichamen waar zij geen toezicht op uit oefenen.

Verticaal generiek toezicht (zoals mogelijke inzet van het instrument schorsing en vernietiging van besluiten van decentrale overheden) zullen - zoals nu al geldt - alleen ingezet worden indien decentrale overheden besluiten nemen die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang. Het financieel toezicht op grond van de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet blijft daarnaast van toepassing (begroting behoeft goedkeuring van de toezichthouder indien deze niet in evenwicht is). Ook de taken van de toezichthouder op decentrale overheden vanuit de Wet Fido wijzigen niet. De intensiteit van het toezicht zal hooguit kunnen verminderen, nu uitzettingen bij de Staat een prudent karakter hebben en niet gericht zijn op het genereren van inkomsten door het lopen van overmatig risico.

8. Consultatie van decentrale overheden

De VNG, het IPO en de UvW hebben het wetsvoorstel schatkistbankieren voor decentrale overheden op 19 juli 2012 ter consultatie ontvangen. Op 8 oktober 2012 hebben vertegenwoordigers van de koepels – naast schriftelijk commentaar – hun reactie gegeven in het bestuurlijk overleg schatkistbankieren. Bovendien heeft eerder twee keer ambtelijk overleg plaatsgevonden in het kader van de zogenoemde Werkgroep Fido. Voorts heeft er overleg plaatsgevonden met de beide sectorbanken.

In het voorgaande is reeds ingegaan op een aantal bezwaren van de VNG, het IPO en de UvW bij het wetsvoorstel. Het kabinet is de decentrale overheden op enkele voor hen belangrijke punten tegemoet gekomen.

Ten eerste maakt de roodstandfaciliteit niet langer deel uit van het wetsvoorstel. Het kabinet kan zich vinden in de zienswijze van de koepels dat iedere vorm van kredietverlening moet zijn voorbehouden aan (sector)banken. Overigens deelt het kabinet niet de visie van de VNG dat het openzetten van de roodstandfaciliteit de kredietwaardigheid van de sectorbanken onder druk zou zetten. De vrees van met name de VNG dat met dit wetsvoorstel het openstellen van de leenfaciliteit in het vizier komt, is tevens ongegrond.

Ten tweede maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat decentrale overheden – ook nadat schatkistbankieren verplicht wordt – onder bepaalde voorwaarden onderling kunnen lenen en middelen kunnen uitzetten. De VNG noemt dat een win-win-situatie. Het kabinet deelt die opvatting, mits het onderling lenen aan een aantal hiervoor genoemde voorwaarden voldoet, zodat via onderling lenen een identieke EMU-schuldreductie wordt gerealiseerd als met schatkistbankieren. Hierop is eerder gedetailleerd ingegaan in paragraaf b.

Daarnaast heeft het kabinet de raming geactualiseerd van de verwachte EMU-schuldreductie die met dit wetsvoorstel gerealiseerd kan worden. Aan het bezwaar van de VNG, het IPO en de UvW dat het kabinet een te positief beeld schetst van de verwachte voordelen is hiermee tegemoet gekomen. Hier is verder op ingegaan in paragraaf c.

Op een aantal andere bezwaren die de koepels aandragen, heeft het kabinet een andere zienswijze, dan wel maakt het kabinet andere afwegingen. Dit geldt voor de zienswijze op de beperking van de autonomie (paragraaf e), op de vermeende zuiver cosmetische verlaging van de EMU-schuld (paragraaf b), de vermeende verhoging van de administratieve lasten (paragraaf d) en ten aanzien van de vraag of het Rijk decentrale overheden op basis van artikel 2 van de Fvw moet vergoeden voor extra kosten en gederfde inkomsten (paragraaf e).

Hieronder wordt ingegaan op bezwaren van decentrale overheden die niet al in het voorgaande zijn behandeld.

"Risico's zijn al sterk gereduceerd"
De VNG, het IPO en de UvW wijzen er op dat de mogelijkheden die decentrale overheden op dit moment hebben om hun overtollige middelen te beleggen, in de loop van de tijd steeds beperkter zijn geworden, zowel door de aanscherping van de Ruddo in 2009 als door ratingverlagingen van financiële instellingen nadien. Niettemin laat de Ruddo nog steeds ruimte voor beleggingen die – gelet op de rendementen die behaald kunnen worden – risicovoller zijn dan het aanhouden van overtollige middelen in de schatkist of het onderling uitlenen van die middelen. Het onderhavige wetsvoorstel houdt een verdere beperking in van de risico's die decentrale overheden met publiek geld lopen.

"Vrij verkeer van kapitaal"
De koepels hebben tijdens de consultatieronde gevraagd om in te gaan op de relatie tussen deze regeling en artikel 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: WvEU). Evenals in 2004 (Kamerstukken I, 2003/2004, 28 035, A) wordt de vraag of de verplichting tot schatkistbankieren een beperking vormt van het vrij verkeer van kapitaal (artikel 63 van het WvEU) door het kabinet ontkennend beantwoord.

Artikel 63 van het WvEU verbiedt iedere beperking van het vrije verkeer van kapitaal tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen. Dit verbod is echter niet absoluut. Op grond van de jurisprudentie van het Hof van Justitie (hierna: HvJ) is een beperking gerechtvaardigd om dwingende redenen van algemeen belang[7]. Daarnaast moet een eventuele beperking voldoen aan het proportionaliteitsbeginsel. Hieraan wordt voldaan indien de maatregel geschikt is om het beoogde doel te bereiken en deze niet verder gaan dan strikt noodzakelijk.

Vooropgesteld moet worden dat het kabinet van mening is dat er geen sprake is van een belemmering van het vrije verkeer van kapitaal. De wetgever komt immers een mate van vrijheid toe om te beslissen hoe de overheid wordt ingericht. Het is aan de wetgever om te beslissen over de vormgeving van de interne treasury functie voor de gehele collectieve sector. Met de verplichting tot schatkistbankieren regelt de wetgever dat overtollige liquide middelen aangehouden worden in de schatkist van het Rijk. Deze maatregel heeft geen invloed op private middelen. Om bovenstaande redenen is het kabinet van mening dat zich geen belemmering van het vrije verkeer van kapitaal voordoet.

Het kabinet kan evenwel inzien dat andere partijen wel van mening zijn dat de voorgestelde maatregelen een belemmering opleveren van het vrije verkeer van kapitaal. Het kabinet is echter van mening dat zelfs als dit zo zou zijn, deze belemmering gerechtvaardigd is om onderstaande redenen.

Een beperking van het vrije verkeer van kapitaal kan gerechtvaardigd zijn om dwingende reden van algemeen belang. Met deze maatregel streeft de kabinet een risicoarm en doelmatig beheer na voor de collectieve sector, waar de Rijksoverheid en de decentrale overheden belangrijke onderdelen van zijn. Daarnaast is via deze maatregel een EMU-schuldreductie van 3 %-punt BBP mogelijk, waarmee schatkistbankieren bijdraagt aan de eisen die de Europese Unie aan Nederland stelt. Daarnaast beschikt Nederland over een goede reputatie op de internationale kapitaalmarkten. Deze reputatie is mede opgebouwd door de traditie van gedegen en solide begrotingsbeleid en overheidsfinanciering. Deze reputatie is mede afhankelijk van de ratings die Nederland krijgt van de kredietbeoordelaars. De hoogte van de EMU-schuld is mede bepalend voor deze rating. Een lagere EMU-schuld heeft een positief effect op de uiteindelijke beoordeling. Belangrijk hierbij is ook de relatie met de Nederlandse financiële markten. Een instelling beschikt doorgaans niet over een hogere rating dan de rating waarover de lidstaat beschikt waar die instelling zich bevindt. Met het beschermen van de historisch sterke Nederlandse reputatie op het gebied van de overheidsfinanciën wordt dus gelijktijdig de toegang van de zich in Nederland aanwezige financiële instellingen tot de financiële markten beschermd.

De vraag of de voorgestelde maatregel proportioneel is, wordt bevestigend beantwoord. De voorgestelde maatregel is immers geschikt om bovenstaande doelen te bewerkstelligen. Daarnaast dient deze maatregel gezien te worden in het licht van het grote aantal overige maatregelen die bijdragen aan het gezond houden/maken van de Nederlandse overheidsfinanciën.

[7] Zie HvJ C-367/98 Commissie v. Portugal.

Gelet op het voorgaande komt het kabinet dan ook tot de conclusie dat zelfs als er al sprake zou zijn van een belemmering van het vrije verkeer van kapitaal, deze belemmering dan nog te rechtvaardigen zou zijn.

“Veel decentrale overheden hebben geen overtollige middelen en moeten worden uitgezonderd”
Hoewel het juist is dat niet alle decentrale overheden over overtollige middelen beschikken en zij hun middelen dus ook niet kunnen aanhouden in de schatkist, kan deze situatie op een ander moment weer anders zijn. De plicht tot schatkistbankieren geldt immers niet voor alleen nu. Omdat er enkele weken gemoeid gaan met het inregelen van een enkele decentrale overheid is het onmogelijk om een decentrale overheid pas in te regelen op het moment dat zij over overtollige middelen beschikt. Het is namelijk niet gegarandeerd dat deze decentrale overheid ook nog over overtollige middelen beschikt op het moment dat het inregelen rond is. Daarnaast zou het ministerie van Financiën actief moet controleren of niet ingeregelde decentrale overheden toch over overtollige middelen beschikken. Decentrale overheden zonder overtollige middelen ondervinden ook weinig hinder van de voorgestelde maatregel. Een uitzondering creëren voor decentrale overheden die thans geen overtollige middelen hebben zou dan ook niet doelmatig zijn.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Artikel 2

In het gewijzigde artikel 2 blijft allereerst de hoofdregel gelden, die in het huidige artikel 2, eerste lid, is opgenomen, dat openbare lichamen uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak leningen kunnen aangaan, middelen kunnen uitzetten of garanties kunnen verlenen. In de tweede volzin wordt hun vrijheid beperkt door te bepalen dat hun overtollige middelen in de schatkist van het Rijk dienen te worden aangehouden. Het tweede lid maakt hierop een uitzondering en regelt dat openbare lichamen wordt toegestaan om overtollige middelen onderling uit te lenen. Door te kiezen voor het begrip leningen wordt benadrukt dat openbare lichamen enkel in de vorm van een lening hun overtollige middelen mogen uitzetten bij andere openbare lichamen. Het is dus niet mogelijk om op een andere wijze overtollige middelen buiten de schatkist van het Rijk uit te zetten. Een decentrale overheid mag echter geen overtollige middelen uitlenen aan een ander openbaar lichaam indien er een toezichtrelatie bestaat tussen de in- en uitlenende partij. In het algemene deel is ingegaan op de redenen die hebben geleid tot deze keuze. Voorts geeft dit lid Onze Ministers de bevoegdheid om nadere regels te stellen. Deze bevoegdheid zal onder meer gebruikt worden om de voorwaarde zoals genoemd in paragraaf b van het algemene deel van deze toelichting vast te leggen.

Artikel 2a

In artikel 2a komen de bepalingen terug die in het huidige artikel 2, tweede tot en met vierde lid, staan. Deze bepalingen zijn inhoudelijk niet gewijzigd.

Artikel 2b

In artikel 2b worden enkele regels gegeven die betrekking hebben op het verplicht schatkistbankieren. Daarbij gaat het om de vergoeding van rente (eerste lid)), de totstandkoming van een rekening-courantovereenkomst met de Staat der Nederlanden (tweede lid)en de bevoegdheid van de minister van Financiën) om bepaalde middelen uit te zonderen van de verplichting om middelen aan te houden in de schatkist van het Rijk (derde lid).

De rentepercentages die zullen worden vergoed worden door de minister van Financiën vastgesteld en zullen in beginsel gekoppeld zijn aan de percentages die de Nederlandse Staat betaalt op de financiële markten (inleenrentes). In het verleden is gebleken dat de Nederlandse Staat soms tegen negatieve rentes geld leent op de financiële markten. De kabinet acht het onwenselijk dat de decentrale overheden het risico lopen een negatieve rente te ontvangen. Daarom bepaalt het eerste lid dat de rente minimaal 0% bedraagt.

Het tweede lid regelt de privaatrechtelijke verhouding tussen de aanbieder en de afnemer van de rekening-courant. Gelet op de wettelijke verplichtingen voor decentrale overheden om te gaan schatkistbankieren en het feit dat de inhoud ervan voor alle decentrale overheden gelijk is zullen de overeenkomsten van rechtswege gesloten worden. Er is immers geen ruimte voor individuele afspraken. Met het oog op een administratieve en doelmatige opname van de liquide middelen in de schatkist van het Rijk is besloten om de mogelijkheid open te houden dat individuele overeenkomsten tussen de verschillende decentrale overheden en de Staat op verschillende momenten ingaan. Deze datum zal bepaald worden door de minister van Financiën doordat de datum afhankelijk is van het moment waarop de minister van Financiën de overeenkomst toezendt aan de openbare lichamen. Het beleid van het ministerie van Financiën is erop gericht om in overleg met de decentrale overheden in aanloop naar de onderhavige wetswijziging zoveel mogelijk voorbereidende werkzaamheden te verrichten, opdat alle decentrale overheden op de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet kunnen zijn ingeregeld.

Het derde lid geeft de minister van Financiën een discretionaire bevoegdheid om te besluiten dat bepaalde middelen niet aangehouden hoeven te worden in de schatkist van het Rijk. Voor voorbeelden waarvoor deze bevoegdheid gecreëerd is, wordt verwezen naar het algemene deel van de toelichting.

Het vierde lid geeft Onze Ministers de bevoegdheid om nadere regels te stellen die betrekking hebben op het verplicht schatkistbankieren van decentrale overheden. Deze bevoegdheid zal onder meer gebruikt worden om de rentetarieven zoals bedoeld in het tweede lid vast te stellen.

Artikel 14
Met het schrappen van artikel 14 komt de ontheffingsmogelijkheid van de verplichtingen die voortvloeien uit het huidige artikel 2 te vervallen. Deze ontheffingsmogelijkheid is in 2000 gecreëerd in verband met een zorgvuldige beëindiging van op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet bestaande aanspraken en verplichtingen. Reeds sinds medio 2001 heeft deze bepaling haar effectieve werking verloren.

Artikel II

In dit artikel is conform de aankondiging in de Staatscourant van 4 juni 2012, de eerbiedigende werking geregeld ten aanzien van de middelen die vóór 4 juni 2012, 18.00 uur, zijn uitgezet met een looptijd die verder reikt dan de datum van inwerkingtreding van deze wet.

De minister van Financiën,