

Vergaderjaar 2009–2010

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2009

Hierbij zend ik u het rapport van de beleidsdoorlichting van operationele doelstelling 1 van artikel 2 van de Begroting Nationale Schuld (Hoofdstuk IXA) inzake de doelmatige inrichting van het kasbeheer van de rijksoverheid en de aan haar gelieerde instellingen. De beleidsdoorlichting heeft betrekking op het «geïntegreerd middelenbeheer», beter bekend als het schatkistbankieren.¹ De beleidsdoorlichting is aangekondigd in de begroting Nationale Schuld, in samenhang met de eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001, die het schatkistbankieren met ingang van 1 september 2004 uitbreidde tot rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's).

Schatkistbankieren houdt in dat instellingen al hun publieke liquide middelen risicoarm aanhouden in de schatkist. Hiermee wordt bereikt dat publieke middelen de schatkist pas verlaten op het moment dat ze beschikbaar moeten zijn voor de publieke taak. Met het schatkistbankieren worden binnen de publieke sector roodstanden (debetstanden) met creditgoeden gecompenseerd. Hierdoor wordt over het geheel genomen – voor deelnemers én de Staat – een financieel voordeel behaald ten opzichte van de situatie zonder schatkistbankieren. Het achterliggende rapport probeert die voordelen te kwantificeren. Naast dit geïntegreerde beheer van middelen wordt het financiële voordeel voor de publieke sector nog eens versterkt doordat de meeste instellingen bij de schatkist kunnen lenen of een rekening-courantkrediet kunnen verkrijgen. Via gunstige leentarieven wordt de hoge kredietwaardigheid van de Staat doorgegeven aan publieke instellingen.

In deze brief bespreek ik een aantal conclusies uit de beleidsdoorlichting en kondig ik een aantal beleidswijzigingen aan die ik voornemens ben door te voeren.

Reikwijdte schatkistbankieren

Met de uitbreiding van de reikwijdte van het schatkistbankieren in 2004 tot

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

RWT's is een stap voorwaarts gezet in het doelmatig en risicoarm beheer van publieke middelen. Aanleiding voor de uitbreiding van schatkistbankieren was een onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat aantoonde dat een steeds groter deel van de publieke middelen decentraal wordt aangehouden en dat dit gepaard gaat met risico's, bijvoorbeeld in de vorm van risicovolle beleggingstransacties.

Hoewel werd voorzien in een verplichte deelname aan schatkistbankieren voor onderwijsinstellingen, is een dergelijke verplichting destijds door de Eerste Kamer afgewezen. De belangrijkste vrees was toen het verlies aan autonomie van onderwijsinstellingen bij verplicht schatkistbankieren. Wel kunnen onderwijsinstellingen op vrijwillige basis deelnemen aan schatkistbankieren. Het is goed te benadrukken dat de deelname aan schatkistbankieren de autonomie van instellingen op het gebied van hun primaire taak alsmede de beschikking over hun financiële middelen onaangetast laat.

Vanuit de gedachte van een centrale treasury van de publieke sector is het suboptimaal dat een aanzienlijk deel van de publieke middelen buiten het verband van de schatkist wordt aangehouden, zowel uit risico-oogpunt als vanwege doelmatigheid. Veruit het grootste deel van de vermogens van bijvoorbeeld onderwijsinstellingen en decentrale overheden wordt in de private sector aangehouden; instellingen lopen daar een groter risico dan in de schatkist. Ook vereist het aanhouden van middelen in de private sector meer kennis en kunde van activiteiten op het gebied van treasury en risicomanagement dan wanneer in de schatkist zou worden «gebankierd». De doelmatigheid voor de hele overheid neemt toe naarmate een groter deel van de publieke middelen centraal gebundeld wordt – en de overheid pas daarna de financiële markt betreedt om in de resterende financieringsbehoefte te voorzien – en wanneer publieke instellingen tegen de laagste (staats)tarieven lang krediet kunnen aantrekken. Dat het aantal deelnemers aan schatkistbankieren jaarlijks groeit, geeft aan dat potentiële deelnemers – dit zijn met name onderwijsinstellingen – zich bewust zijn van de baten van schatkistbankieren.

Ik ben van plan ook de relatief kleinere instellingen de mogelijkheid geven te schatkistbankieren. Concreet betekent dit dat de toepassing van de huidige omvangvereisten – minimaal € 15 miljoen omzet of € 1 miljoen uitzettingen – versoepeld worden. Als een kleine instelling aangeeft te willen schatkistbankieren, dan kan dat. Hiermee wordt recht gedaan aan de doelstelling van schatkistbankieren te streven naar risicoreductie op uitzettingen. Daarnaast loopt er op dit moment een onderzoek naar de merites van (vrijwillig) integraal schatkistbankieren (incl. de mogelijkheid tot lenen) voor decentrale overheden (zie mijn brief van 19 juni 2009, kamerstuk 31 371, nr. 219). Overigens ben ik niet van plan het aantal categorieën verplichte deelnemers uit te breiden.

In reactie op verzoeken van potentiële deelnemers – waaronder gemeenten en provincies – heb ik voor instellingen die op vrijwillige basis kunnen deelnemen aan schatkistbankieren de mogelijkheid gecreëerd om deposito's bij de schatkist aan te houden, zonder de eis om met alle middelen te schatkistbankieren. De tarieven op deposito's bij dit partieel schatkistbankieren zijn gelijk aan de inleenrentes van de Nederlandse Staat. Dat deze iets lager zijn dan de rentes die gelden voor deposito's van integrale deelnemers, reflecteert de notie dat geen sprake is van integrale deelname zoals beoogd door de wet en derhalve sprake is van suboptimale doelmatigheid en risicoreductie. De relatief lagere tarieven brengen tevens het risicoarme karakter van uitzettingen en de hogere uitvoeringskosten voor Financiën tot uitdrukking.

Producten en voorwaarden

In de loop van de tijd is het aantal categorieën deelnemers uitgebreid, van in eerste instantie ministeries en baten-lastendiensten, tot sociale fondsen en aangewezen RWT's. Steeds is het uitgangspunt geweest dat de producten die in het kader van schatkistbankieren worden aangeboden begrijpelijk zijn en dat het systeem eenvoudig is. Niettemin zijn voor verschillende soorten deelnemers in de loop van de tijd verschillende voorwaarden afgesproken (toegang tot producten, rentetarieven). De komende tijd zal worden gestreefd naar zoveel mogelijk uniformering van de producttoegang en productvoorwaarden voor verschillende deelnemers. Met name voor het verschil in rentetarieven is lastig een rechtvaardiging te vinden, anders dan dat tariefverschillen historisch gegroeid zijn. Voor alle instellingen die via schatkistbankieren onderdeel uitmaken van de centrale treasury van de publieke sector zou het wenselijk zijn om dezelfde tarieven te laten gelden. Uniformiteit vergroot de transparantie en eenduidigheid en maakt de administratieve verwerking van transacties eenvoudiger.

Ik zie op dit moment geen reden voor het aantrekkelijker maken van de credittarieven. Uit een begin dit jaar afgenomen enquête onder klanten kwam naar voren dat met name instellingen met overtollige middelen de depositotarieven op dat moment te laag vonden. Overigens lijken sindsdien de tariefverschillen met private partijen wat kleiner te zijn geworden. Dat voorafgaande aan de kredietcrisis depositotarieven relatief aantrekkelijk waren, illustreert de bijzondere situatie van financiële markten op dit moment. Hogere tarieven zouden alleen maar leiden tot herverdeling binnen de publieke sector (van Staat naar deelnemers), zonder macrovoordeel. Daarnaast moet niet vergeten worden dat lenen bij de schatkist op dit moment relatief aantrekkelijk is. De kracht van de tarieven van schatkistbankieren is juist dat ze aansluiten bij onafhankelijke, dagelijks door de markt bepaalde (interbancaire) rentetarieven. Wel deel ik de kanttekening in de beleidsdoorlichting dat nader onderzocht moet worden of interbancaire tarieven als referentietarief nog steeds valide zijn en welke alternatieven eventueel voorhanden zijn.

Op dit moment worden bepaalde zekerheden gevraagd aan instellingen die willen lenen bij de schatkist. Voor RWT's wordt een garantie van het vakdepartement gevraagd; alleen voor onderwijsinstellingen is in het verleden de afspraak gemaakt dat zij een lening kunnen verkrijgen via een gemeentegarantie of door het verschaffen van hypothecair onderpand. Dit laatste is vastgelegd in een protocol tussen het ministerie van Financiën en het ministerie van OCW. De Comptabiliteitswet bepaalt in artikel 48, derde lid, dat indien een rechtspersoon de uit een lening voortvloeiende verplichtingen aan rente en aflossing niet nakomt, de minister van Financiën het betreffende bedrag ten laste mag brengen van de begroting van het vakdepartement. De garantieverlening door vakdepartementen is feitelijk een uitwerking van deze wettelijke bepaling.

Om verschillende RWT's en hun vakdepartementen gelijk te behandelen, de modaliteiten van schatkistbankieren te stroomlijnen en om kosten te reduceren (doelmatigheid te verhogen) wil ik streven naar een uniforme en eenvoudige systematiek bij het toekennen van leningen en rekening-courantkredieten. Ik stel voor om de expliciete garanties en hypothecaire zekerheden bij leningen en rekening-courantkredieten te vervangen door een algemene en uniforme rijksbrede beleidsregel dat vakdepartementen verantwoordelijk zijn voor het toetsen van leenaanvragen en uit dien hoofde verantwoordelijk zijn voor het opvangen van eventuele verliezen. In die opzet zijn vakdepartementen in beginsel vrij om met de onder hun verantwoordelijkheid vallende instellingen nadere afspraken te maken

over het beheersen van risico's uit hoofde van kredietverlening. De nieuwe beleidslijn heeft in het bijzonder consequenties voor het ministerie van OCW.

Het verruimen en doelmatiger maken van de toegang tot de leenfaciliteit bij de schatkist voor onderwijsinstellingen is onderdeel van de kabinetsreactie (van 4 november 2009) op het rapport van de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen. Conform die kabinetsreactie zullen Financiën en OCW de modaliteiten van de nieuwe leenfaciliteit voor onderwijsinstellingen nader uitwerken.

Ook ben ik van plan de beperkende voorwaarde in de Comptabiliteitswet dat alleen geleend mag worden voor investeringen in vaste activa, te versoepelen. Dan wordt het mogelijk voor een instelling om over te gaan tot «totaal financiering» van de balans, zulks naar het oordeel van het toezichthoudende vakdepartement.

Voor het overige onderschrijf ik enkele andere conclusies uit het rapport, zoals de wenselijkheid om eenduidigere criteria te hanteren om te bepalen welke instellingen in aanmerking komen voor schatkistbankieren, om de internetfaciliteiten van schatkistbankieren uit te breiden en om de richtlijnen die gelden voor het afbouwen van beleggingen voor deelnemers die besluiten te gaan schatkistbankieren te versoepelen.

De minister van Financiën,
W. J. Bos