

Muzenstraat 61

Postbus 16107

2500 BC Den Haag

telefoon (070) 888 12 12

fax (070) 888 12 80

www.ipo.nl

BBL

EP4

Ministerie van Financiën
BZ 12/596
Ontv. 27-9-2012
Uiterl. afdoening
Dossiernummer
Trefwoord/DSP code
Paraaf voor archiveren

Aan de minister van Financiën
Postbus 20201
2500 EE 's-GRAVENHAGE



- Minister CC
- Staatssecr. CC
- Secr. Gen. D
- w. BZ

11/15 2012/09/25 8

Interprovinciaal Overleg

ipo

uw brief van
18 juli 2012

uw kenmerk
BZ 2012-489M

ons kenmerk
FIN 05748/2012

datum
26 september 2012

onderwerp
IPO-reactie op conceptwetsvoorstel schatkistbankieren

Geachte heer De Jager,

Op 19 juli jl. heeft het Interprovinciaal Overleg (IPO) van u het conceptwetsvoorstel schatkistbankieren voor consultatie ontvangen. Het wetsvoorstel schatkistbankieren houdt in dat de decentrale overheden – provincies, gemeenten en waterschappen – vanaf 2013 hun tegoeden verplicht aanhouden bij het ministerie van Financiën in plaats van bij een bank. Met het verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden beoogt het kabinet bij te dragen aan de vereiste daling van de schuld van de collectieve sector. Het idee hierachter is dat door de consolidatie van de onderlinge schuldverhoudingen binnen de sector overheid, de EMU-schuld van de collectieve sector daalt.

Het IPO is om een aantal redenen tegen het verplicht schatkistbankieren. We hebben die bezwaren al kort in een gezamenlijke brandbrief van het IPO, VNG en UvW aan de lijsttrekkers genoemd. We stippen ze hier nogmaals aan en geven daarna een toelichting. Het verplicht schatkistbankieren is een fundamentele ingreep in de autonome bevoegdheid van de decentrale overheden om zelf hun middelen te beheren. Europeesrechtelijk gezien is de verplichting tot schatkistbankieren mogelijk in strijd met artikel 63 van het 'Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)'. Het effect op de schuldreductie is op termijn beperkt tot circa 1,3% BBP. Dat is substantieel minder dan de 4% BBP die het kabinet verwacht. Gemiddeld zullen de provincies bij de schatkist 1,5% minder rendement ontvangen dan wat ze nu met prudent beleggen ontvangen. Deze opbrengstenderving zal op grond van artikel 2 Fw door het rijk moeten worden gecompenseerd. In combinatie met de Wet Hof zijn de gevolgen voor de investeringsmogelijkheden zeer ingrijpend. Vanuit risicobeperking is schatkistbankieren niet nodig. Daar is de Wet Fido en de Ruddo voor.

Inbreuk op autonomie

Verplicht schatkistbankieren is een fundamentele ingreep in de autonome bevoegdheid van de decentrale overheden om zelf hun middelen te beheren (artikel 124 Grondwet en artikel 216 Provinciewet/artikel 212 Gemeentewet). Deze autonome bevoegdheid is niet absoluut. Wel rust er een zware motiveringsplicht op de rijksoverheid als de provinciale en gemeentelijke autonomie worden beperkt. Deze motiveringsplicht vloeit in het bijzonder voort uit artikel 114 Provinciewet/

Inlichtingen bij : Ronald E. Fredriksz
Doorkiesnummer : (070) 888 12 51
Bijlagen : geen

artikel 116 Gemeentewet waarin is bepaald dat de minister van BZK belast is met de coördinatie van het rijksbeleid dat provincie en gemeente raakt en dat hij de beleidsvrijheid van hun besturen

bevordert. Nog duidelijker is artikel 115 Provinciewet/artikel 117 Gemeentewet waarin is vastgesteld dat de minister de decentralisatie ten behoeve van provincie en gemeente bevordert en dat voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijksbeleid worden gerekend slechts worden gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doeltreffende wijze door de provincie- respectievelijk gemeentebesturen kan worden behartigd.

Ook de Raad van State komt in de periodieke beschouwingen over interbestuurlijke verhoudingen (2006 en 2009) en adviezen tot een vergelijkbare conclusie. Samengevat komt de benadering van de Raad van State erop neer dat een beperking van provinciale en gemeentelijke autonomie in beginsel mogelijk is, maar dat een dergelijke beperking wel vraagt om een heldere en overtuigende uiteenzetting waarom de desbetreffende materie aan de huishouding van provincie en gemeente onttrokken zou moeten worden.

Los van het doel (van schuldreductie) dat met de maatregel wordt beoogd, heeft het kabinet niet uiteengezet waarom het uitzetten van middelen niet op doeltreffende wijze door de provincies en gemeenten kan worden uitgevoerd en vervangen moet worden door verplicht schatkistbankieren. Het verplicht schatkistbankieren is dan ook een inbreuk op de autonomie van de decentrale overheden die ingaat tegen interbestuurlijke afspraken, tegen adviezen van de Raad van State en staatsrechtelijk gezien ingaat tegen de geest van artikel 124 van de Grondwet.

Mogelijk belemmering vrij kapitaalverkeer

Europeesrechtelijk gezien is de verplichting tot schatkistbankieren mogelijk in strijd met artikel 63 van het 'Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)'. Dit artikel luidt als volgt: "In het kader van de bepalingen van dit hoofdstuk [4, Kapitaal en betalingsverkeer] zijn alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen verboden."

Om de risico's van uitzettingen te beperken zijn daartoe randvoorwaarden vastgelegd in de Riddo (Regeling Uitzettingen en Derivaten Decentrale Overheden). Uitzettingen van overheden maken deel uit van het (internationale) kapitaalverkeer. Dat de wetgever zich ook bewust is van artikel 63 VWEU blijkt uit de volgende passage uit de Riddo: "Er is niet overwogen om de geografische afbakening nader te beperken tot bijvoorbeeld EU of Eurogebied omdat een nadere geografische afbakening geen relatie heeft met kredietwaardigheid (...) en omdat dit een onnodige beperking vormt op de internationaal overeengekomen vrijheid van internationaal kapitaalverkeer."

Ook een recent arrest Commissie/Polen van 21 december 2011 (zaak C/271-09) laat zien dat deze uitzettingen onder artikel 63 VWEU vallen. De zaak gaat over de verplichting van openbare pensioenfondsen om 95% van hun activa in Poolse obligaties te beleggen. De Poolse regering betoogde dat deze regeling buiten artikel 63 VWEU viel en dat een lidstaat daarom vrij kan bepalen hoe het omgaat met publieke middelen die voor de publieke taak bestemd zijn. Het Hof verwierp die stelling en bevestigde dat artikel 63 VWEU ook geldt voor "verrichtingen die betrekking hebben op tegoeden (...) van de lidstaten en andere publiekrechtelijke diensten en instellingen."

De verplichting tot schatkistbankieren belemmert de mogelijkheid van decentrale overheden om binnen de EER grensoverschrijdende transacties uit te voeren. Dat dit een beperking van het kapitaalverkeer oplevert, wordt bevestigd door een zaak die de Europese Commissie in 2006 tegen Oostenrijk aanspande over een verplichting om bepaalde tegoeden aan te houden bij een centrale instelling (zaak C-270/06; de zaak is ingetrokken nadat Oostenrijk de regeling had aangepast, het Hof hoefde geen uitspraak te doen).

Te rooskleurig over bijdrage aan EMU-schuldreductie

Met het verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden beoogt het kabinet bij te dragen aan de vereiste daling van de schuld van de collectieve sector. Het idee hierachter is dat door de consolidatie van de onderlinge schuldverhoudingen binnen de sector overheid, de EMU-schuld van de collectieve sector daalt.

Het kabinet gaat er vanuit dat op termijn naar verwachting maximaal 31,8 miljard euro beschikbaar is voor consolidatie van de staatsschuld en neemt aan dat schatkistbankieren de staatsschuld en de EMU-schuld met circa 25 miljard euro kan verlagen, circa 4% BBP. Deze verwachtingen zijn veel te rooskleurig.

De provincies hebben nu circa 12,5 miljard euro aan vermogen dat voor een belangrijk deel langjarig is uitgezet. De laatste tranche van de verkoop van de Nuon-aandelen levert nog circa 2,5 miljard euro op. Van het totaal vermogen van 15 miljard euro zal de helft in circa 10 jaar worden uitgegeven aan investeringen. Van de 7,5 miljard euro vermogen die uiteindelijk beschikbaar komt voor het schatkistbankieren, draagt 1,5 miljard euro niet bij aan het verminderen van de EMU-schuld omdat al op vrijwillige basis wordt gewerkt met schatkistbankieren of in Nederlandse staatsobligaties is belegd. Uiteindelijk zal de bijdrage van de provincies aan de EMU-schuldreductie vanwege het schatkistbankieren 6 miljard euro bedragen. Bij de gemeenten zal naar verwachting circa 2,1 miljard euro beschikbaar komen voor schatkistbankieren. Van de waterschappen zullen naar verwachting geen structurele middelen beschikbaar komen voor het schatkistbankieren.

Het effect op de schuldreductie zal dan ook maximaal 10 miljard euro (circa 1,7% BBP) en op termijn nog maar 8 miljard euro (circa 1,3% BBP) zijn. Dat is dus substantieel minder dan de 4% BBP die het kabinet verwacht.

Overigens is EMU-schuldreductie door onderlinge consolidatie van de schuldverhoudingen een vorm van windowdressing. De totale EMU-schuld verandert alleen voor de statistieken doordat de onderlinge schulden tussen de overheden worden weggestreept; de schuldpolitie voor de afzonderlijke overheden, met name de grote schuld van het Rijk verandert in het geheel niet. Of uiteindelijk een positief effect op de prijsvorming van Nederlandse schuldtitels mag worden verwacht, zoals het kabinet in het wetsvoorstel stelt, valt te betwijfelen.

Opbrengstenderving decentrale overheden

Het kabinet erkent dat de decentrale overheden bij het verplicht schatkistbankieren een rentenadeel ondervinden. Voor lange beleggingsportefeuilles wordt het rentenadeel ingeschat op 1% en voor korte beleggingsportefeuilles is het rentenadeel maximaal 1,5 tot 2%. Onbegrijpelijk is dan dat direct na die erkenning wordt gesteld dat uit het bovenstaande volgt dat er geen financiële compensatie aan decentrale overheden komt voor de gevolgen van de verplichtstelling van schatkistbankieren.

Als we uitgaan van een gemiddeld rentenadeel van 1,5% per jaar zal - als uiteindelijk ruim 6 miljard euro onder het schatkistbankieren valt - de jaarlijkse opbrengstenderving bijna 100 miljoen euro bedragen. Deze opbrengstenderving zal op grond van artikel 2 Fw door het Rijk moeten worden gecompenseerd. Anders zal het ten koste gaan van de uitgaven van de provincies, met name voor investeringen. In combinatie met de Wet Hof kunnen op deze manier regionale investeringen die de economie stimuleren niet meer doorgaan, juist nu de economie een impuls gegeven zou moeten worden. In totaal kunnen de decentrale overheden in 2013 900 miljoen euro minder investeren dat daarna verder oploopt tot 3,4 miljard euro in 2017. Voor de gehele volgende kabinetsperiode tot en met 2017 kan er in totaal bijna 11 miljard euro minder geïnvesteerd worden.

Daarnaast is de verwachting dat de huisbanken - als ze geen totaal pakket meer leveren - de provincies (extra) kosten in rekening brengen voor de betaalrekeningen. We gaan er vanuit dat de provincies ook voor deze (extra) kosten zullen worden gecompenseerd.

Risicobeperking?

Volgens de Memorie van Toelichting leidt schatkistbankieren ook tot risicobeperking ten aanzien van de uitzettingen van de decentrale overheden. De decentrale overheden zijn echter al gehouden aan de Wet Financiering decentrale overheden (Wet Fido) en de Regeling uitzettingen en derivaten (Ruddo) waarin is geregeld dat ze alleen 'prudent' (voorzichtig, zonder risico's) mogen beleggen. In de eigen treasurystatuten stellen de provincies vaak strengere eisen. Om de risico's verder te beperken, zijn de beleggingen vaak gespreid. Bij verplicht schatkistbankieren is het niet meer mogelijk om de beleggingen te spreiden. In die zin schiet het schatkistbankieren zijn doel zelfs voorbij.

Andere mogelijkheden om de EMU-schuld te verlagen

De provincies willen graag meedenken of ze op een andere wijze kunnen bijdragen aan het beoogde doel namelijk het verlagen van de EMU-schuld door consolidatie van de onderlinge schuldverhoudingen. Zo zouden de provincies en gemeenten die veel reserves hebben, geld kunnen uitlenen aan andere provincies, gemeenten en waterschappen. Het rentetarief kan zo worden gekozen dat het zowel voordelig is voor de uitlenende partij als voor de lenende partij.

Het IPO dringt er bij het kabinet op aan om het wetsvoorstel niet in te dienen bij de Tweede Kamer.

Met vriendelijke groet,
Interprovinciaal Overleg

drs. G. Beukema
algemeen directeur

