

AAN DE KONINGIN

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

No.W06.12.0456/III 's-Gravenhage, 7 december 2012

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

Het voorstel introduceert, in aansluiting op het Begrotingsakkoord en het op

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

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

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

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

1. Rentepercentage

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

Het rentepercentage dat decentrale overheden vergoed krijgen zal blijkens de toelichting het percentage zijn waartegen de Staat zelf geld leent. Vanwege de crisis is die rente thans zeer laag (bij kortlopende leningen soms zelfs negatief; in het voorstel is gekozen voor een percentage van minimaal 0 %). Voor decentrale overheden die thans zeer risicoarm beleggen (vooral in AAA-papier) zal het voorstel niet veel uitmaken (volgens de toelichting geldt dit voor de meeste decentrale overheden), maar voor die overheden die – binnen de grenzen van de Wet FIDO - meer risico's aanvaarden, betekent het voorstel een achteruitgang in rendement (met daar tegenover minder risico).[[2]](#footnote-2)

Nu het Rijk belang heeft bij het beperken van de EMU-schuld zoals die met het voorstel wordt bereikt, waardoor de kredietwaardigheid van Nederland verbetert met een positief effect op de prijsvorming van Nederlandse schuldtitels[[3]](#footnote-3) is de Afdeling van oordeel dat het in de rede ligt hier voor decentrale overheden een redelijke vergoeding tegenover te stellen.

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

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

2. Bankieren

a. In het voorstel is het schatkistbankieren beperkt tot het tegen een rentevergoeding houden van liquide middelen in de schatkist van het rijk. Er is afgezien van een leenfaciliteit en een roodstandfaciliteit. Er is dan, zoals al eerder is opgemerkt, slechts sprake van een zeer beperkte dienstverlening door de schatkist waarbij de overige diensten op de gebruikelijke wijze door financiële instellingen worden verricht.

De Afdeling is van oordeel dat dit aspect van het voorstel in de vormgeving en naamgeving van het voorstel scherper tot uitdrukking dient te komen. Zij adviseert in verband hiermee het voorstel aan te passen.

b. In verband met het vorenstaande merkt de Afdeling voorts op dat in de toelichting wordt vermeld dat de middelen die een decentrale overheid in de schatkist aanhoudt, te allen tijde beschikbaar blijven voor de uitoefening van hun publieke taken. Dit blijkt evenwel niet uit de wettekst zelf.

De Afdeling geeft in overweging het voorstel in verband hiermee aan te vullen.

c. In artikel 2, eerste lid, komt naar voren dat de verplichting tot schatkistbankieren geldt voor "liquide middelen". Uit de toelichting komt naar voren dat het gaat om “overige langlopende uitzettingen" en "liquide middelen (kas, bank, giro)" en een deel van de "kortlopende vorderingen en uitzettingen".[[4]](#footnote-4)

De Afdeling meent dat duidelijk dient te zijn voor welke posten de verplichting tot schatkistbankieren geldt en voor welke niet. Zij adviseert dit in de wet en de toelichting te verduidelijken.

Voorts adviseert zij, naar aanleiding van de stelling in paragraaf 4 van de toelichting dat een deelnemer gebruik kan blijven maken van de betalingsdienstverlening van particuliere banken, nader te verduidelijken op welke wijze de verplichting tot schatkistbankieren zal worden ingericht.

3. Terugwerkende kracht

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

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

De Afdeling adviseert artikel II te schrappen, dan wel de noodzaak van de voorgestelde terugwerkende kracht alsnog deugdelijk te onderbouwen.

4. Betrokkenheid ministers bij vaststelling lagere regelgeving

a. In artikel 2b, tweede en derde lid, Wet FIDO is voorzien in vaststelling van de modelovereenkomst door de Minister van Financiën, en van het uitzonderen van middelen van de verplichting tot schatkistbankieren door de Minister van Financiën. Het ligt, in verband met de effecten van die maatregelen voor decentrale overheden, in de rede dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Infrastructuur en Milieu deze regels mede ondertekenen.

De Afdeling adviseert artikel 2b, tweede en derde lid, Wet FIDO aan te passen.

b. In aansluiting op het vorenstaande adviseert de Afdeling in de artikelen 2, tweede lid, 2a, tweede lid, en 2b, vierde lid, te verduidelijken dat de desbetreffende ministeriële regelingen worden vastgesteld door de betreffende Ministers gezamenlijk.

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

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

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

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

1. Hoofdregel is dat alleen belegd mag worden in papier met een rating van ten minste AA-. [↑](#footnote-ref-1)
2. Onduidelijk is wat de omvang hiervan is. Blijkens de toelichting hebben VNG, IPO en UvW in eerdere instantie een bedrag tussen € 135 en 400 mjn aan rendementsderving genoemd, maar die derving is volgens de toelichting waarschijnlijk minder groot. [↑](#footnote-ref-2)
3. Toelichting, paragraaf 2.b. [↑](#footnote-ref-3)
4. Nota van toelichting, paragraaf 3.a. [↑](#footnote-ref-4)