

Den Haag, 15 mei 2019

De staatssecretaris van Financiën
de heer drs. M. Snel
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Betreft: reactie op het rapport evaluatie schatkistbankieren

Geachte heer Snel,

In het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen van 2 april jongstleden lagen de bevindingen van het rapport met de evaluatie van de wijziging van de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) uit 2013 op tafel. Met die wetswijziging is het schatkistbankieren voor de decentrale overheden geïntroduceerd. In dit overleg hebt u aangegeven dat u in de bevindingen van het rapport geen aanleiding ziet het verplichtende karakter van het schatkistbankieren te wijzigen.

Met het bereiken van het hoofddoel van de wetswijziging, het verlagen van de Nederlandse EMU-schuld onder de 60% van het bbp, zien wij, als vertegenwoordigers van de decentrale overheden, in de evaluatie juist wel een aanleiding om de wet- en regelgeving te verbeteren. In deze brief geven wij onze visie op het schatkistbankieren en stellen wij een tweetal verbeteringen voor die de nadelige effecten van het verplichtende karakter van het schatkistbankieren voor onze leden aanzienlijk verzachten. Graag vernemen wij uw reactie op deze gezamenlijke brief en gaan we met u in gesprek over de wijze waarop we de verbeteringen in de regelgeving kunnen verankeren.

Aanleiding

In 2018 heeft uw ministerie het artikel 12 'kasbeheer' van de begroting van uw departement doorgelicht. Deze doorlichting fungeerde ook als basis voor de evaluatie van de wijziging van de Wet fido uit 2013. Deze wijziging verplicht decentrale overheden sinds dat moment om overtollige liquide middelen in de schatkist aan te houden. Directe aanleiding voor dit instellen van het verplicht schatkistbankieren door decentrale overheden was de destijds te hoge EMU-schuld van Nederland. Met de wijziging van de wet werd het verlagen van de EMU-schuld naar een prudent niveau bespoedigd en kon Nederland eerder de buitensporige tekortprocedure van de Europese Commissie verlaten. De economische crisis rechtvaardigde destijds deze ingreep in de autonomie van de decentrale overheden.

In het rapport met de evaluatie is als conclusie opgenomen dat het verplicht schatkistbankieren bijdraagt aan de volgende beleidsdoelen van het Rijk: reductie van de EMU-schuld door verlaging van de externe financieringsbehoefte van de collectieve sector; minimalisatie van het risico voor onderdelen van de collectieve sector met overtollige middelen; doelmatiger kasbeheer voor de deelnemers.

Eind 2017 bedroeg het verlagende effect van het verplicht schatkistbankieren door decentrale overheden op de overheidsschuld van Nederland 1,3% van het bbp. Als wordt uitgegaan van dit percentage dan bedraagt de overheidsschuld zonder dit verplicht schatkistbankieren door decentrale overheden eind 2018 53,7% van het bbp en komt deze schuld eind 2019 uit op 50,4% van het bbp. Dat is nog steeds ruim onder de Europese grenswaarde voor een te hoge EMU-schuld van 60% van het bbp. Met het bereiken van dit hoofddoel van de wijziging van de Wet fido en de bevindingen van de evaluatie in het rapport zelf zien wij juist een aanleiding om de wet- en regelgeving te verbeteren.

Visie decentrale overheden op het verplicht schatkistbankieren

1. De oorspronkelijke Wet fido ging voor normale tijden uit van autonomie van decentrale overheden om hun eigen financieringsbeleid binnen de randvoorwaarden van die wet vorm te geven. Dit autonomie-beginsel is vastgelegd in de Grondwet en uitgewerkt in de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet. Met het verplicht schatkistbankieren wordt de decentrale overheden en hun gemeenschappelijke regelingen deze vrijheid voor het tijdelijk stallen van overtollige middelen ontnomen. Met het schatkistbankieren wordt weliswaar een aanvullende risicoreductie bereikt, maar die is ten opzichte van de strenge regels voor risicoreductie van de

Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden van de Wet fido zeer beperkt. De systeemverantwoordelijkheid van het Rijk voor het financieringsbeleid van decentrale overheden hoort gegeven hun autonome positie in het staatsbestel naar ons oordeel niet verder te gaan dan risicoreductie met aanvullende bepalingen. Alleen bij grote monetaire en macro-economische onevenwichtigheden is een ingreep zoals verplicht schatkistbankieren 'tijdelijk' gerechtvaardigd. Dit blijkt ook uit de wetshistorie van de voorgangers van de Wet fido, de Wet fido zelf en de daaronder vallende regelgeving.

2. Het huidige schatkistbankieren levert decentrale overheden extra administratieve lasten en extra verantwoordingslasten op. Het in de schatkist onderbrengen van tegoeden vindt namelijk plaats naast de gewone bankrekeningstelsels die decentrale overheden aanhouden voor het betalingsverkeer. Het schatkistbankieren betekent extra werk. Eind 2017 hadden 344 gemeenten (van de toen 381), 4 provincies (van de 12), alle 21 waterschappen en nagenoeg alle gemeenschappelijke regelingen per saldo schulden en dus geen geld op de bank. Maar ook zij worden door de huidige vormgeving van de verplichting gedwongen regelmatig een deel van de liquide middelen voor het betalingsverkeer bij de schatkist te stallen. Hun bijdrage aan de reductie van de EMU-schuld is echter beperkt. Deze decentrale overheden worden daarmee onnodig met extra administratieve lasten en extra verantwoordingslasten geconfronteerd.
3. Het kleine aantal decentrale overheden zonder schulden mist door het verplicht schatkistbankieren rendement op uitzettingen. Daarbij wordt de aanvullende risicoreductie van het schatkistbankieren, die zeer klein is, in het rapport rooskleurig ingeschat door uit te gaan van een te hoog vermogensverlies van 60% bij een faillissement van de tegenpartij. Dat ligt vanwege Basel IV en de kredietwaardigheidseisen voor uitzettingen krachtens de Wet fido nog lager. Het rendementsverlies op uitzettingen is groter dan de verwaarloosbare risicoreductie door het verplicht schatkistbankieren, blijkt uit het rapport. Daarbij is het rendementsverlies op uitzettingen door het schatkistbankieren op dit moment vanwege het uitzonderlijke monetaire beleid van de ECB beperkt, maar in 'normale' tijden kan dit aanzienlijk zijn.

Verbetervoorstellen

Gezien onze voorgaande opmerkingen stellen wij de volgende verbeteringen van de wet- en regelgeving voor, zodat de nadelige effecten van het verplichtende karakter van het schatkistbankieren voor onze leden worden verzacht.

1. Wijzig de drempel van de Wet fido voor het aanhouden van overtollige liquide middelen in de schatkist zodanig, dat alleen gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen met een positief financieel vermogen (en dus met per saldo geen schulden) hun overtollige liquide middelen boven een drempel voor het normale betalingsverkeer in de schatkist moeten aanhouden. Door deze wijziging wordt het merendeel van de decentrale overheden niet meer geconfronteerd met de extra administratieve lasten en de extra verantwoordingslasten die het huidige schatkistbankieren met zich meebrengt. Zoals aangegeven heeft het merendeel van de gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen immers per saldo een schuld.
2. Wijzig de huidige bepaling 'verplicht schatkistbankieren decentrale overheden' van de Wet fido in een knop anticyclisch schatkistbankieren, zodat het verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden bij het omlaag brengen van een erg hoge overheidsschuld naar een houdbaar niveau kan worden aangezet en bij het bereiken van een houdbare overheidsschuld kan worden uitgezet. De mogelijkheid om de knop uit te zetten ontbreekt op dit moment in de wet. De decentrale overheden hebben Nederland de afgelopen jaren geholpen bij het voldoen aan de Europese norm voor de hoogte van de EMU-schuld, maar nu de EMU-schuld ruimschoots onder deze norm ligt, weegt voor decentrale overheden de autonomie om zelf over de geldelijke tegoeden te beslissen zwaarder. Het verplicht schatkistbankieren levert daarbij voor decentrale overheden immers extra administratieve lasten en extra verantwoordingslasten op en de decentrale overheden die per saldo geen schulden hebben, missen inkomsten door een lager rendement. Voor het Rijk betekent het uitzetten van de 'knop verplicht schatkistbankieren decentrale overheden' dat bij een eventuele overschrijding in de toekomst van de norm van 60% van het bbp voor de EMU-schuld de knop weer kan worden aangezet. Dat levert in dat geval wederom een verlaging van de EMU-schuld op door consolidatie van onderlinge vorderingen en verplichtingen binnen de overheid.

Een afschrift van deze brief sturen wij aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hoogachtend,



drs. T.J.F.M. Bovens
Voorzitter Interprovinciaal Overleg



mr. J.H.C.Z. van Zanen
Voorzitter Vereniging van Nederlandse Gemeenten



drs. R.A.M. van der Sande
Voorzitter Unie van Waterschappen