

## 10

### Houdbare overheidsfinanciën

Aan de orde is de gezamenlijke behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet financiering decentrale overheden in verband met het rentedragend aanhouden van liquide middelen in 's Rijks schatkist (verplicht schatkistbankieren) (33540);**
- **het wetsvoorstel Wet inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet houdbare overheidsfinanciën) (33416).**

De **voorzitter**:

Ik heet de minister van Financiën van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Essers** (CDA):

Mevrouw de voorzitter. De CDA-fractie is voorstander en zal altijd voorstander zijn van degelijke en houdbare overheidsfinanciën. Daarbij past dat zij ook voor naleving is van de in het kader van het Stabi-leiteits- en Groeipact gemaakte afspraken over handhaving van de afgesproken maximumnormen voor het EMU-saldo en de EMU-schuld. De eurolanden kunnen er door de Europese Commissie op worden aangesproken als zij zich niet aan die afspraken houden. De eurolanden zelf moeten intern tijdig orde op zaken te stellen. Het is aan elk land om te bepalen op welke wijze aan deze afspraken invulling wordt gegeven. De Nederlandse regering kiest ervoor om in de Wet Hof begrotingsregels vast te leggen en bovendien een correctiemechanisme te ontwikkelen voor de tekorten van lagere overheden. Daarmee kan het EMU-saldo worden beperkt. In de Wet verplicht schatkistbankieren worden de lagere overheden verplicht om hun overtollige overschotten aan te houden bij de Nederlandse Staat, met als beoogd gevolg een lagere EMU-schuld van Nederland.

De grootste bezwaren van mijn fractie tegen deze twee wetsvoorstellen vloeien voort uit de aantasting van de autonomie van de decentrale overheden die deze wetsvoorstellen bewerkstelligen. Deze aantasting zou nog wel te verdedigen zijn bij een acute noodsituatie, ervan uitgaande dat die aantasting van de autonomie na ommekeer van die crisis weer ongedaan zou worden gemaakt. Van dat laatste is echter geen sprake. Het kabinet houdt vol dat deze beide maatregelen structureel in de wetgeving moeten worden verankerd en wil daarom niets weten van het opnemen van horizonbepalingen die de met deze wetsvoorstellen gepaard gaande aantasting van de autonomie van de decentrale overheden weer opheffen als aan de EMU-eisen wordt voldaan. Wij roepen de regering op om de weigering om horizonbepalingen op te nemen te heroverwegen. Ik kom daar zo op terug.

Na de indiening van de Wet Hof zijn er door het kabinet de nodige toezeggingen gedaan. Zo worden de decentrale overheden niet gebonden aan een micronormering, maar wordt alleen gestuurd op het EMU-saldo van alle decentrale overheden gezamenlijk. Ook is beloofd dat "in de komende jaren" er geen beperkingen zullen worden opgelegd aan de provincies om investeringsplannen te beperken. Verder is beloofd dat de komende ja-

ren, tot 2017, geen sancties zullen worden opgelegd en dat er de komende jaren geen sprake zal zijn van een aanscherping van de huidige macronorm van 0,5% bbp. Bovendien is het kabinet naar aanleiding van een vraag van onze kant in het verslag bereid om alsnog het amendement-Koolmees, gesteund door het CDA in de Tweede Kamer, in wetgeving om te zetten. In dit amendement wordt het sanctie-instrument vervangen door een op bestuurlijk overleg gebaseerd correctiemechanisme zoals dat bekend is in de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido). Onze dank daarvoor. De vraag is hoe en wanneer het kabinet deze laatste toezegging gaat effectueren.

Al met al kan worden geconcludeerd dat in de komende kabinetsperiode er voor de decentrale overheden geen bloed zal vloeien uit de Wet Hof. Dat is echter geen enkele garantie voor de periode na dit kabinet. Het kabinet wenst immers geen horizonbepaling in de wet op te nemen. Door de fundamenteel verschillende begrotingstechnieken van de EMU-rekenregels en het provinciale lasten-ba-tens-telsel blijft de dreiging bestaan dat in de toekomst de investeringsruimte van de provincies wel degelijk wordt aangetast. Volgens het baten-lastens-telsel zijn de provinciale begrotingen sluitend, volgens de EMU-regels, die investeringen als uitgaven zien, laten ze op kasbasis tekorten zien. Ook is er geen garantie dat de macronorm voor de decentrale overheden in de toekomst niet wordt aangescherpt. De principiële autonomie van de lagere overheden dreigt met dit wetsvoorstel op termijn dan ook te worden aangetast. In een brief van 7 juni 2013 heeft het Interprovinciaal Overleg aangegeven ondanks het sluiten van een financieel akkoord met het kabinet "principiële bezwaren" te blijven houden tegen dit wetsvoorstel. Gelet op het ontbreken van een horizonbepaling in combinatie met het gegeven dat de Wet Hof niet nodig is om de EMU-spelregels na te komen en er bovendien al andere wetten zijn waarmee kan worden ingegrepen als dat echt nodig is, bijvoorbeeld de Wet fido, heeft de CDA-fractie grote bezwaren tegen de Wet Hof, althans voor zover deze betrekking heeft op de aantasting van de autonomie van de decentrale overheden. Tegen het opnemen van de algemene begrotingsspelregels in een wet heeft mijn fractie geen bezwaren, maar dat mag naar de mening van mijn fractie niet samengaan met een onnodige en blijvende aantasting van de autonomie van de decentrale overheden. Graag verneem ik de zienswijze van de regering hierop.

Evenals dat het geval is bij het wetsvoorstel Hof, leidt ook het wetsvoorstel verplicht schatkistbankieren tot een ongewenste aantasting van de autonomie van de decentrale overheden. Gaat het bij de Wet Hof om het boekhoudkundig verlagen van het EMU-saldo, bij het wetsvoorstel inzake verplicht schatkistbankieren gaat het primair om het boekhoudkundig verlagen van de EMU-schuld. Door wat kan worden gezien als een "fout" in de huidige berekening van de EMU-schuld doordat financiële overschotten die het Rijk tijdelijk bij private partijen uitzet de omvang van de EMU-schuld niet verlagen, acht de regering verplicht schatkistbankieren noodzakelijk. Als gevolg van het verplichte schatkistbankieren wordt de vrijheid van decentrale overheden in zoverre beknod, dat zij niet meer in staat zijn om zelf een afweging te maken tussen risicoarm beleggen en meer risicovol beleggen. Daarbij zij aangetekend dat er thans reeds voldoende wettelijke waarborgen bestaan om onverantwoord speculatief beleggingsgedrag van decentrale overheden te voorkomen. Ik noem in dit verband weer de Wet fido en de Rege-

## Essers

ling uitzettingen en derivaten decentrale overheden, Rud-  
do.

Als gevolg van het verplichte schatkistbankieren mis-  
sen decentrale overheden rendementen die zij anders wel  
zouden hebben behaald op hun overschotten. Vooral de  
provincies die over aanzienlijke liquide vermogens be-  
schikken als gevolg van de recente verkoop van de aandelen  
in elektriciteitsbedrijven zijn hier de dupe van. Zo zijn  
de huidige schattingen dat het misgelopen rendement op  
langere termijn kan oplopen tot ten minste 1,5% van de  
tijdelijk overtollige middelen, oftewel 90 à 135 miljoen eu-  
ro. Ik verwijs naar de brief van het IPO van 20 juni 2013.  
De regering is niet bereid om de decentrale overheden  
hiervoor te compenseren. Hier zetten wij grote vraagtekens  
bij. Kan de minister dit harde afwijzende standpunt  
nog eens toelichten?

Een veelgehoorde klacht van de zijde van de decentra-  
le overheden ziet ook op de uitvoeringslasten die met het  
verplichte schatkistbankieren gepaard gaan. Zo dient elke  
dag het overschot van inkomsten en uitgaven voor 15.30  
uur te worden overgeboekt naar de centrale schatkistreke-  
ning en een tekort te worden aangevuld, het zogenoemde  
"zero-balancing". De meeste banken waarmee de decentra-  
le overheden zakendoen, beschikken niet over de techn-  
nische middelen om dit automatisch te laten verlopen. Dit  
zal dus veelal handmatig moeten geschieden. Ongetwij-  
feld zullen deze banken de daarmee gepaard gaande hogere  
uitvoeringskosten gaan doorberekenen aan de de-  
centrale overheden. Het kabinet lijkt deze kosten niet erg  
serieus te nemen. Ook hierop verkrijg ik graag nog een  
toelichting.

Ook bij het wetsvoorstel verplicht schatkistbankieren  
heeft de regering haar best gedaan om ongerustheid weg  
te nemen.

De heer **Backer** (D66):

De heer Essers spreekt over "compensatie". Wij kennen  
allemaal de uitspraak over rendementen in het verleden.  
Die compensatie zou moeten gaan over de mogelijk te re-  
aliseren hogere opbrengsten als de regel niet was inge-  
gaan. Dat is de gedachte. Hoe ziet de heer Essers dat voor  
zich?

De heer **Essers** (CDA):

Er zijn onderscheidende regelingen waarvoor al een be-  
paald percentage was afgesproken voor overschotten. Die  
zijn goed te vergelijken met het rentepercentage dat bij  
de Staat kan worden gekregen. Het is nooit tot op de eu-  
rocent nauwkeurig uit te rekenen, maar het zou goed zijn  
als de regering zou aangeven bereid te zijn om een tege-  
moetkoming te verstrekken als er aantoonbaar schade  
wordt geleden. Dat mist mijn fractie node in dit wetsvoor-  
stel.

Ik zei al dat de regering ook bij het wetsvoorstel ver-  
plicht schatkistbankieren haar best heeft gedaan om on-  
gerustheid weg te nemen. Zo heeft de regering beloofd  
om de overtollige middelen die bij de schatkist worden  
aangehouden te allen tijden beschikbaar te houden voor  
investeringen uit hoofde van de publieke taak. Mijn fractie  
is blij met deze toezegging. In hoeverre zullen toekomstige  
kabinetten zich echter aan deze toezegging gebonden  
voelen? Ook op dit punt weigert de regering om een hori-  
zonbepaling op te nemen. In die horizonbepaling zou be-  
paald kunnen worden dat de verplichting tot schatkistban-  
kieren komt te vervallen zodra de EMU-schuld structureel

lager uitkomt dan 60% van het bbp. Wederom roept mijn  
fractie het kabinet op om nog eens op dit punt in te gaan.

Het past bij uitstek bij de Eerste Kamer om de autono-  
mie van de decentrale overheden te bewaken. Het verle-  
den geeft geen enkele reden om te twifelen aan de effec-  
tiviteit van het thans al bestaande instrumentarium om la-  
gere overheden die zich niet houden aan de budgettaire  
discipline tot de orde te roepen. Het aantasten van die be-  
stuurlijke autonomie alleen maar om te laten zien dat Ne-  
derland binnen de eurogroep het beste jongetje van de  
klas is, gaat de CDA-fractie, en naar ik aanneem ook de  
rest van deze Kamer, veel te ver. Het is dan ook aan het  
kabinet om ons te overtuigen van nut en noodzaak van  
deze twee wetsvoorstellen, van het achterwege blijven  
van horizonbepalingen en van de afwezigheid van de be-  
reidheid om decentrale overheden te compenseren voor  
hogere kosten en gederfde opbrengsten als gevolg van  
deze voorstellen.

Ik wacht met belangstelling het antwoord van de minis-  
ter af.



De heer **Reuten** (SP):

Voorzitter. Ik begin met het wijzigingsvoorstel van de Wet  
financiering decentrale overheden. Mijn fractie stemt  
op hoofdlijn in met de overwegingen van het kabinet in  
de memorie van toelichting en zal voor dit wetsvoorstel  
stemmen. Ik maak daarbij twee opmerkingen. Ten eerste  
staat in artikel 2, lid 3, dat openbare lichamen geen hy-  
pothecaire leningen aan hun personeel mogen verstrek-  
ken. Kan de minister aangeven waarom de Nederland-  
sche Bank wel hypothecaire leningen aan het personeel  
verstrekt, inclusief aan de directie? Overigens is de con-  
text uit de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 33540  
ons bekend; die hoeft de minister dus niet te herhalen. Ik  
neem aan dat DNB die leningen tegen gunstige voorwaar-  
den verstrekt. Zo ja, hoeveel ligt het rentepercentage dan  
onder de gemiddelde hypotheekmarktrente?

Ten tweede luidt artikel 2b, lid 1: "Openbare lichamen  
ontvangen rente over de liquide middelen die zij in 's  
Rijks schatkist aanhouden. De rente kan niet negatief zijn."  
Ik neem aan dat in het laatste zinnetje bedoeld is "de ren-  
te zal niet negatief zijn" want het kan uiteraard wel. Ik  
vraag de minister om dit bij de eerstvolgende gelegen-  
heid te wijzigen. Het lijkt mij echter beter om dat zinne-  
tje helemaal te schrappen. Wij hebben hier vorige week  
kort gesproken over deflatiedreigingen. De minister en wij  
hebben in ons leven slechts inflatie meegemaakt en de-  
flatie is dus niet ingebed in ons denkpatroon. Voor onze  
ouders en voorouders was dit anders. Het lijkt aanneme-  
lijk dat de Staat bij deflatie tegen een negatieve nomina-  
le rente zal inlenen. Wat op bladzijde 9 van de memorie  
van toelichting staat, namelijk dat de rentevergoeding aan  
decentrale overheden gelijk is aan de inleenrente van de  
Staat, lijkt mij helder en voldoende.

Ik ga over naar het voorstel Wet houdbare overheidsfi-  
nanciën. Ik zal consistent zijn en de minister meteen aan-  
kondigen dat mijn fractie daarmee niet ingenomen is.

Over het voorstel aangaande decentrale overheden  
merk ik slechts op dat, net zoals bij staten onderling, som-  
mige decentrale overheden onevenredig getroffen wor-  
den door de economisch absurde brutoschuldnorm van  
de Europese Unie. Bij analogie is dit als zou een bank bij  
de kredietverlening aan een bedrijf de activa op de ba-  
lans buiten beschouwing laten. Is de minister het met ons



## De Grave

dat er vaak kritiek op de kwaliteit van de wetgeving is in de senaat, mag dit geluid hier ook wel eens klinken als het terecht is.

Het hiervoor genoemde betekent logischerwijze dat de VVD-fractie kan instemmen met de voorliggende voorstellen en tevens dat ik, bij wijze van uitzondering, ruim binnen mijn spreektijd kan blijven. Ook de antwoorden van de regering op de vragen die in de schriftelijke voorbereiding zijn gesteld door de Eerste Kamer zijn naar de mening van mijn fractie adequaat beantwoord.

Slechts op één punt wil mijn fractie nader ingaan vanwege de bredere betekenis ervan, namelijk het door de Tweede Kamer verworpen amendement-Koolmees op stuk nr. 23 (33416). In de memorie van antwoord waarin vragen van de Eerste Kamer worden beantwoord, schrijft de regering dit verworpen amendement alsnog in wetgeving te willen omzetten en dat zij daartoe een voorstel tot wetswijziging zal indienen. Ik zeg voor de duidelijkheid dat het mijn fractie niet om de inhoud van het voorstel gaat, want daar kan zij goed mee leven. Mijn fractie heeft inhoudelijk geen bezwaren tegen een wetswijziging zoals door de regering aangekondigd, maar heeft vragen van procedureel-staatsrechtelijke aard.

Acht de minister het procedureel juist om het door de Tweede Kamer verworpen amendement toch in een wetsvoorstel om te zetten zonder dat hier door de Eerste Kamer om is gevraagd? Het betrof immers slechts een vraag, hoe belangrijk ook, uit één fractie uit de Eerste Kamer in het voorlopig verslag. Het was dus geen wens uitgesproken door deze Kamer. Acht de minister het bij nader inzien niet zuiverder als een andere procedure was gevolgd, namelijk dat was afgewacht of de vraag uit de Eerste Kamer had geleid tot een wens van de Eerste Kamer waarna hij daar gehoor aan had kunnen geven?

De heer **Reuten** (SP):

Hoe zou het geweest zijn als het een unanieme wens van deze Kamer was? Zou de heer De Grave het dan wel prima vinden?

De heer **De Grave** (VVD):

Nee, nog steeds niet. Ik vind namelijk niet dat dit hoort in een voorlopig verslag.

De heer **Reuten** (SP):

Nee, dat bedoel ik niet. Stel dat wij dat hier plenair zouden zeggen.

De heer **De Grave** (VVD):

Ja, dan had ik me er waarschijnlijk bij aangesloten. Het is wel vaker voorgekomen dat in zo'n geval de minister, gehoord de medewetgever, toezegt dat hij een wetswijziging zal voorstellen.

De heer **Reuten** (SP):

Dan wil ik vaststellen dat de opvatting van de heer De Grave is ...

De heer **De Grave** (VVD):

Dit was overigens mijn punt niet.

De heer **Reuten** (SP):

De opvatting van de VVD-fractie is dus dat als een amendement in de Tweede Kamer wordt verworpen, het geen enkel probleem is dat dezelfde stelling hier wordt aange-

nomen. Dat is prima, maar ik wil graag dat het in de Handelingen staat.

De heer **De Grave** (VVD):

Volgens mij is dit nu zo'n vanzelfsprekendheid als het voorbeeld van de heer Reuten over het neefje van de minister.

Mijn vraag aan de minister is – die betreft dus niet de inhoud, maar de procedure – of het niet beter was geweest als hij zich had vergewist van de wens van de medewetgever en die als politieke aanleiding had gevonden om te komen tot wetswijziging. Het is immers best bijzonder om af te wijken van de verwerping van een amendement door de Tweede Kamer. Daar hoort wat mijn fractie betreft een politiek feit aanleiding voor te zijn. Dat had gelegen kunnen liggen in de wens van deze Kamer.

Los hiervan hebben wij waardering voor de wijze waarop de wetsvoorstellen zijn voorbereid door de betrokken partijen. De voorliggende wetgeving heeft naar het oordeel van mijn fractie de redengeving aangegeven en is goed en grondig voorbereid, inclusief open en reëel overleg met de betrokken partijen. De wetgeving is proportioneel, na de aangebrachte wijzigingen ten aanzien van de gevolgen voor de decentrale overheden. De VVD-fractie zal beide wetsvoorstellen steunen.

□

De heer **Backer** (D66):

Voorzitter. De betekenis van het eerste wetsvoorstel, namelijk dat voor Wet houdbare overheidsfinanciën, voor de duurzaamheid van overheidsfinanciën en de daaruit voortvloeiende financiële vrijheid van volgende generaties spreekt voor zichzelf. In het algemeen vind ik wetgeving waarmee deze doelstelling op meer structurele wijze, behalve in de vorm van begrotingsbeleid, naderbij gebracht kan worden bij uitstek een onderwerp voor deze Kamer. Het tweede wetsvoorstel betreft het verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden. Hierdoor vermindert ook de financieringsbehoefte van de Staat. Er is dan immers meer liquide geld beschikbaar en er hoeft niet op de kapitaalmarkt te worden geleend. Het wetsvoorstel heeft een neveneffect dat niet onbelangrijk is: de risico's die decentrale overheden lopen met hun tegoeden worden geminimaliseerd.

Het tweelingwetsvoorstel over schatkistbankieren sluit bij aan bij de doelstelling van solide overheidsfinanciën. Het is een onderdeel van een pakket maatregelen van het begrotingsakkoord 2013 van 25 mei 2012. Het verplicht schatkistbankieren kan een bijdrage leveren aan een verlaging van de EMU-schuld – dat zal het ook doen – en aan efficiënt kasbeheer. De meest realistische aanname op dit moment is, aldus de minister in de schriftelijke stukken, dat dit wetsvoorstel de EMU-schuld met circa 3% van het bbp kan doen dalen, namelijk met 17 tot 20 miljard euro. Graag verneem ik of dat nog steeds de meest actuele inschatting is. Dan hebben wij ook een beetje de orde van grootte bepaald vandaag. Zoals bekend is er een richtpercentage voor de EMU-schuld, die onderdeel is van in de loop van de jaren aangegane verplichtingen inzake coördinatie van financieel economisch beleid in de EU.

Dit gezegd hebbende, kan niet worden ontkend dat de verplichting tot schatkistbankieren leidt tot vermindering van lokale autonomie. De vraag is dan wat het zwaarst moet wegen. Die zal ik zo bespreken. Op dit moment houden decentrale overheden hun tegoeden aan bij financiële

## Backer

instellingen, in beleggingsfondsen en in staatsobligaties. Hoewel er zeer strikte regels gelden – die werden net genoemd – voor uitzettingen kunnen risico's verder worden verlaagd. Er worden rentevergoedingen gegeven. De heer Reuten zei net al dat die negatief kunnen zijn, al heten het dan misschien geen vergoedingen. Zo kan schatkistbankieren in de voorgestelde opzet worden beschouwd als de centrale treasury voor onderdelen van de collectieve sector. Vanuit de gedachte van een centrale treasury van de publieke sector is het optimaal dat een zo groot mogelijk deel van het publieke vermogen zich daarin bevindt.

Dit is overigens in het verleden al eerder gebeurd. Bij de wijziging van de Comptabiliteitswet in 2001 is schatkistbankieren al verplicht gesteld voor rechtspersonen met een wettelijke taak en is het op vrijwillige basis mogelijk voor onderwijsinstellingen. De beperking die deelname aan schatkistbankieren met zich meebrengt, is dat decentrale overheden hun overtollige middelen niet langer buiten de schatkist mogen beleggen.

De heer **Reuten** (SP):

Ik heb een verduidelijkende opmerking, maar misschien begrijp ik senator Backer niet goed. In het wetsvoorstel staat dat die rente niet negatief mag zijn. Er staat "kan", maar er is bedoeld dat die niet negatief mag zijn.

De heer **Backer** (D66):

Dat heb ik genoteerd. Ik heb ook de vraag van de heer Reuten genoteerd en ik ben benieuwd naar het antwoord erop van de minister.

Er is wel een mogelijkheid om onderling leningen te verstrekken. Over die beperking is veel gesproken. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt dit wat lichtvaardig besproken. Ook in onze kring leven daar zeer sterke gevoelens over die ik niet onvermeld wil laten in dit debat. De betekenis van het verplicht schatkistbankieren kan enigszins worden gerelativeerd, zegt het kabinet, omdat decentrale overheden ook nu al risicoarm beleggen. Ja, dat relativeren doen hogere overheden graag als het om de bevoegdheden van lagere overheden gaat. Het is echter een inperking en die wordt ook als zodanig ervaren. Er is een mogelijke upside – ik sprak er net heel even over in de interruptie – die wordt afgenomen. Daar staat echter tegenover dat er een risico is afgedekt, want een upside heeft natuurlijk altijd een risico dat in de prijs verdisconteerd is. Dat was echter juist een afweging voor lokale portefeuillehouder financiën. Het voorstel heeft tot veel discussies met lokale bestuurders geleid. Die discussie heeft het kabinet gevoerd, waar ik waardering voor heb. De heer Koolmees merkte bij de behandeling in de Tweede Kamer al op dat ook in onze eigen partij lokale autonomie hoog in het vaandel staat, zeker als die onder controle plaatsvindt van de gekozen volksvertegenwoordigers op dat niveau.

Doorslaggevend voor het kabinet is – dat is mijn interpretatie – dat het schatkistbankieren eerst en vooral wordt gezien als bedrijfsvoering en niet als beleid. Het gaat inderdaad echt om de vraag waar overtollige liquide middelen worden ondergebracht. In een financiële functie hoort natuurlijk beleggingsbeleid; die zaken horen bij elkaar. Maar goed, daar stopt de redenering niet. Mijn fractie realiseert zich dat schatkistbankieren ook dient te worden beoordeeld vanuit de bredere context van de houdbare overheidsfinanciën en de internationale verplichtingen die ons land is aangegaan. Op het andere bakje van de weegschaal, de inperking van de autonomie, ligt ook

de plicht tot verankering van de inrichting van duurzame overheidsfinanciën. Vloeit dit nu rechtstreeks voort uit het Stabiliteits- en Groeipact? Mijn fractie interpreteert dat wel zo, maar ze krijgt daarop graag de visie van de minister. Het is zeker dat de aanleiding voor deze wetgevings-exercitie de EU is, inclusief de analyse van de wijze waarop het decentrale bestuur zijn geld beheert. Die aanleiding is ook de reden voor mijn fractie om daar constructief naar te kijken, en niet naar affaires die in sommige provincies hebben gespeeld. Dat zou incidentenpolitiek zijn.

In de stukken zag ik dat sprake is van een drempelverlaging. In tabel 4.2 van de bijlagen bij de Miljoenennota 2014 is voor 2013 een EMU-schuldreductie als gevolg van schatkistbankieren ingeboekt van afgerond 5,6 miljard, dus 375 miljoen lager dan de raming uit de Miljoenennota 2013. Ook hier de vraag of dit nog steeds de meest actuele cijfers zijn.

De uitvoering van deze voornemens vereist wat techniek in de wetgeving en daarover is uitvoerig gediscussieerd in de Tweede Kamer. Wij hebben zelf schriftelijk opheldering gevraagd. Ik ben het geheel eens met collega De Grave: er is zeer uitgebreid en gedetailleerd over gedebatteerd. Dat heeft niet kunnen verhinderen dat er nog een amendement-Koolmees op stuk nr. 23 is verworpen dat, naar ik begrijp, eigenlijk had moeten zijn aangenomen. Dat is een wat wonderlijke staatsrechtelijke figuur, die net al ter sprake is geweest. Als mijn fractie eraan bij kan dragen om nogmaals te verzoeken om een novelle die gelijkloeiend is aan genoemd amendement, dan doet ze dat graag bij dezen. Als daarvoor nog andere uitspraken nodig zijn, doe ik dat graag. Als de minister dat toezegt en de Kamer hem daarin volgt, lijkt me dat geregeld. Ik laat het aan de staatsrechtelijke fijnproevers over hoe dat het beste kan.

De belangrijkste rechtmatigheidsvraag betreffende het voorstel verplicht schatkistbankieren ziet op de inperking van de autonomie en op artikel 105 Grondwet. De politieke afweging kwam zojuist al aan de orde. Dit aspect is wel onderkend in de stukken en ook in de Tweede Kamer besproken. Ik wil niet verhullen dat binnen mijn fractie het gevoel bestaat dat hier spanning op zit en dat er een overtuigende redenering van staathuishoudkundige aard moet zijn om die inperking te legitimeren. In de uitvoerbaarheidssfeer zou ik graag van de minister willen weten wat dit betekent voor enerzijds het agentschap qua fte en belasting, en anderzijds voor de lokale treasuries. Wat doet dit voor de BNG, de Waterschapsbank en andere banken? Komt er een mobiliteitscentrum, of gaat het niet om zo veel fte? Zijn er aanknopingspunten met de studie, in 2010 aan de Eerste Kamer gezonden, waarin wordt teruggekeken op de eerste fase in het schatkistbankieren met andere lichamen dan de rijksoverheid, te weten de lichamen van openbare taken? Zijn daar nog lessen uit te trekken?

Op het punt van de handhaafbaarheid heeft mijn fractie een vraag. Het tweede lid regelt de privaatrechtelijke verhouding tussen de aanbieder en de afnemer van de rekening-courant. Hoewel het zal gaan om privaatrechtelijke overeenkomsten zullen zij "van rechtswege gesloten worden", stelt de memorie van toelichting. Bedoeld wordt, vermoed ik, dat het om een adhesiecontract gaat waarin geen keuze voor de lagere overheid is: het is te nemen of te laten. Maar het laatste is eigenlijk niet mogelijk, vanwege de verplichting. Is dat een juiste veronderstelling?

## Backer

Aan wiens rechtsmacht is de relatie als ze tot stand is gekomen, onderworpen?

Tot slot in het kader van de handhaafbaarheid een vraag over de Wet Hof. Het is al eerder ter sprake gekomen, maar ik vond het antwoord niet erg bevredigd: welke sancties kleven er aan een overtreding van de wet? In andere woorden: wat gebeurt er als de regering zich niet aan de zelf gestelde regels houdt? Als dat alleen "naming and shaming" is, verliest de Wet Hof toch wel wat van haar tanden en zouden wij eerder kunnen spreken van een "wettelijk goed voornemen", en niet veel meer dan dat. Maar goed, het kan zoals gezegd disciplinerend werken. Graag verneem ik de positie van het kabinet op dit punt.

Afrondend: de D66-fractie is van oordeel dat de huidige voorstellen een belangrijke disciplinerende werking kunnen hebben op de overheidsfinanciën en acht dit van waarde, gezien de huidige financiële situatie alsmede de prognoses voor de komende jaren. Zoals aangegeven zien wij een pijnpunt bij het voorstel tot verplicht schatkistbankieren wat betreft het aspect van de inperking van de lokale autonomie, en dat ligt nog zwaar op de maag. Wij zien de beantwoording van de vragen met belangstelling tegemoet en zullen dan een eindafweging maken.

□

De heer **Postema** (PvdA):

Voorzitter. Ik houd wel eens een pleidooi om onze spreektijden wat beperkter te houden, maar de eerlijkheid gebiedt me te zeggen dat ik vandaag echt iets nodig heb dan de door mij opgegeven tijd. Ik vind de beide wetsvoorstellen van dien aard dat ik denk dat het goed is om daarover vandaag uitvoerig met de minister van gedachten te wisselen.

Met de Wet houdbare overheidsfinanciën wordt beoogd een wettelijk kader te scheppen voor het bereiken en handhaven van houdbare overheidsfinanciën. Dit gebeurt ten eerste naar aanleiding van het verzoek vanuit de Tweede Kamer middels de motie-Harbers/Blanksma om de nationale begrotingsregels een wettelijke verankering te geven. In die zin is de opmerking van collega Essers bijzonder. Hij stelt: algemene begrotingsregels zijn prima, maar blijikbaar is datgene wat in de Wet Hof vast komt te liggen te specifiek. Ik dacht dat de genoemde motie daartoe juist opriep. Ten tweede wordt hiermee uitvoering gegeven aan afspraken die in Europees verband zijn gemaakt, in het bijzonder in het aangescherpte Stabiliteits- en Groeipact en in het Stabiliteitsverdrag. Het voorstel komt in de plaats van een eerder ontwikkeld voorstel van wet tekortreductie Rijk en decentrale overheden uit 2009, dat deze Kamer nimmer heeft bereikt. Kortom, op zich een rijke geschiedenis. In die zin komt dit wetsvoorstel bepaald niet uit de lucht vallen.

Het wetsvoorstel bevat in de eerste plaats regels voor het vaststellen van de rijksbegroting. Hierbij zijn de uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid en de Europese verplichtingen leidend. Zit daar niet een zekere spanning tussen? Zo ja, hoe is de regering voornemens daarmee om te gaan? In de tweede plaats worden regels gesteld ten aanzien van de financiën van decentrale overheden in verband met hun aandeel in het EMU-saldo en in verband daarmee met hun aandeel in de voor Nederland geldende Europese verplichtingen. Daarbij dient het te gaan om een "gelijkwaardige inspanning", die op basis van op afstemming gericht overleg moet worden vast-

gesteld. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de rijks-overheid medeoverheden en overige rechtspersonen met een wettelijke taak een sanctie oplegt indien zij zich niet houden aan de vooraf vastgestelde EMU-norm. Dit is echter uitdrukkelijk een ultimatum remedium.

De belangrijkste uitgangspunten van het Nederlandse begrotingsbeleid zijn het hanteren van vaste uitgavenkaders, automatische stabilisatie aan de inkomstenkant van de begroting en het hanteren van de meerjarencijfers en de macro-economische ramingen van de relevante variabelen van het CPB als vertrekpunt. Vorige week hebben we nog overleg gehad met de minister over wat het trendmatige begrotingsbeleid precies betekent, ook voor de Miljoenennota die we vorige week bespraken. Tezamen worden deze uitgangspunten aangeduid met de term "trendmatig begrotingsbeleid". Geconstateerd moet worden dat de uitgangspunten van het Stabiliteits- en Groeipact – een EMU-tekortsaldo van maximaal 3%, een EMU-schuld van maximaal 60% en een middellangetermijndoelstelling voor het structurele EMU-saldo tussen de min 0,5% en plus 0,5% – dit trendmatige begrotingsbeleid aanzienlijk beperken. Senator Reuten sprak daar ook al over.

In de praktijk van de afgelopen jaren hebben we gezien dat uitgavenkaders op grond van de SGP-normen neerwaarts zijn bijgesteld – dat kwam overigens neer op minder groei in plaats van absolute verlaging – dat de lasten aanzienlijk zijn verhoogd, en de automatische stabilisatie aldus is beperkt, en dat desondanks de EMU-schuld zeer sterk is gestegen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt het volgende gesteld: "Een belangrijk uitgangspunt van de Wet HOF is dat de basisprincipes van het trendmatig begrotingsbeleid en de verplichtingen die voortvloeien uit het (aangescherpte) SGP zodanig worden geïntegreerd, dat ze goed op elkaar aansluiten en elkaar kunnen versterken." Het is de vraag of dat is gelukt en wat nu de komende jaren eigenlijk leidend zal zijn: de uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid of die van het SGP. Het antwoord zal ongetwijfeld zijn dat het geen tegengestelde noties betreft. Toch vernemen wij graag van de minister wat nu nog van de kracht van het trendmatige begrotingsbeleid overblijft nu dit door het SGP is ingekaderd.

Controversiëler zijn de onderdelen van het wetsvoorstel die zich op de decentrale overheden richten. Diverse collega's voor mij hebben dat ook al gezegd. Immers, de financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden zijn reeds gedetailleerd beschreven en omkaderd door de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet fido. Voorts ontstaat door de bepalingen van de Wet Hof een discussie over de autonomie van de decentrale overheden, in het bijzonder omdat de verhouding tussen het Rijk en de decentrale overheden constitutioneel niet op basis van hiërarchie maar op basis van gelijkwaardigheid is gesteld. Zowel door de VNG en het IPO als in de Tweede Kamer is deze discussie in extenso gevoerd. Een en ander wordt nog verscherpt vanwege het feit dat diverse gemeenten en provincies zich in hun investeringsopgaven en -voornemens belemmerd voelen, juist in een tijd dat deze investeringen op lokaal en regionaal niveau een stimulans kunnen vormen voor de groei van de werkgelegenheid en het economisch herstel.

Mijn fractie heeft begrip voor deze zorgen, maar ziet ook de logica van de argumentatie van regeringswege. In de eerste plaats ligt de eindverantwoordelijkheid voor de overheidsfinanciën van Nederland als geheel bij het Rijk.

## Postema

Dit wordt door alle bestuurslagen ook wel onderkend. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld dat decentrale overheden een gelijkwaardige inspanning moeten leveren in het kader van het respecteren van de Europese begrotingsinspanningen. En ook dat is redelijk, temeer daar het EMU-saldo en de EMU-schuld betrekking hebben op de collectieve sector in zijn geheel, dat wil zeggen de rijksdienst, de sociale fondsen, de decentrale overheden en de overige rechtspersonen met een wettelijke taak.

In de tweede plaats voeren gemeenten en provincies een baten-lastenstelsel, zoals zojuist ook al is gememo-reerd, maar de SGP-normen verhouden zich hier slecht toe. Immers, het EMU-saldo en de EMU-schuld zijn geba-seerd op de voorschriften van het Europese systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie en zijn overwegend op kasbasis. De decentrale overheden kunnen hiermee echter niet voorbijgaan aan het feit dat Nederland in zijn geheel aan deze normen heeft te vol-doen en dat hiertoe sprake moet zijn van een omrekening naar de Europese systematiek. Dat geldt overigens ook, zij het in mindere mate, voor het Rijk, dat weliswaar eveneens een kasverplichtingenstelsel voert, maar op basis van de Nederlandse rekeningensystematiek diverse omre-keningen moet plegen om tot de SGP-normen te komen. Wat dat betreft zit het Rijk enigszins in hetzelfde schuitje, zo zeg ik tegen senator Essers.

In de derde plaats is het, in het bijzonder in deze tijd, zorgwekkend dat decentrale overheden beperkt worden in hun voornemens tot het doen van investeringen, zeker als hiervoor in het verleden reserves zijn gecreëerd. Het wets-voorstel sluit het doen van dergelijke investeringen echter geenszins uit, maar vereist wel afstemming met het Rijk om te voorkomen dat de collectieve sector in toto onbe-doeld tot overschrijding van de SGP-normen komt.

Dit brengt mij bij het laatste punt met betrekking tot wetsvoorstel Hof. Hoe zit het nu precies met de sanctie die decentrale overheden eventueel kan worden opge-legd? Kan daarvan ook sprake zijn als de rijksoverheid zelf de EMU-normen niet haalt? En zou juist niet op dit punt de gelijkwaardigheid van de verschillende overheidslagen naar voren moeten komen? We horen hierop graag een reactie van de minister.

Met het tweede wetsvoorstel dat wij vandaag behan-delen, wordt verplicht schatkistbankieren voor de decentrale overheden geïntroduceerd. Dit voorstel is, na een aanloop van jarenlange discussies over een eventuele inbreuk op de grondwettelijke autonomie van decentrale overheden, nagenoeg unaniem door de Tweede Kamer goedgekeurd. De Tweede Kamer bleek het uiteindelijk eens met de op-vatting van de regering dat de maatregel deze autonomie weliswaar aantast, maar dat dit slechts in beperkte zin het geval is en dat de voordelen hiervan verre opwegen te-gen de nadelen. Naar de mening van mijn fractie is hier-op echter het nodige af te dingen, zowel wat betreft het vraagstuk van de autonomie als wat betreft de afweging van de voor- en nadelen.

In de eerste plaats ga ik in op de kwestie van de auto-nomie. Het is als zodanig bepaald geen novum dat het Rijk nadere regels stelt voor de wijze waarop decentrale overheden met hun middelenbeheer omgaan. De Wet fido zelf is hiervan een voorbeeld, evenals de Regeling uitzet-tingen en derivaten decentrale overheden. Het gaat hier niettemin om een verregaande maatregel, zodat zich de proportionaliteitsvraag opdringt. Het verplicht schatkist-bankieren voor de decentrale overheden leidt tot een re-

ductie van de EMU-schuld, heeft daarmee een positief ef-fect op toekomstige rentelasten en zou naar het oordeel van de regering ook nog eens kunnen leiden tot een veiliger en goedkoper functionerende treasuryfunctie. Dat zijn op zich aanzienlijke voordelen. Overigens zou in deze redenering ook passen dat de decentrale overheden een centrale leen- en rekening-courantfaciliteit zou worden aangeboden, hetgeen niet het geval is. Hierin was in het aanvankelijke wetsvoorstel wel voorzien, maar deze mo-gelijkheid is er op verzoek van de koepelorganisaties uit gehaald. Kan de minister aangeven wat hiervan de precie-ze achtergrond is geweest en waarom hier het argument van doelmatigheid niet zou gelden, mede ook gezien het succes van de leenfaciliteit bij de huidige vrijwillige deel-nemers aan het schatkistbankieren?

De vraag is echter welke prijs voor genoemde voor-delen betaald moet worden. De mate waarin de decen-trale overheden inboeten op hun autonomie is ons tot op heden onvoldoende duidelijk. In de toelichting bij het wetsvoorstel, alsook bij de behandeling in de Tweede Ka-mer, wordt voortdurend benadrukt dat het slechts om een technische exercitie gaat, zonder dat er sturing plaats-vindt op de wijze waarop de decentrale overheden hun taken uitoefenen. In dat geval kan inderdaad met reden worden gevraagd of, gegeven de taken en verantwoordelij-kheden van de decentrale overheden, de bevoegdheid van een decentrale treasuryfunctie noodzakelijk is. Maar blijft die treasuryfunctie inderdaad tot de techniek be-perkt? Wie bepaalt of er sprake is van een publieke taak? Is dat de decentrale overheid zelf of is dat de minister van Financiën? Wat nu als een gemeente of provincie besluit om te investeren in een eigen energiecentrale? En wat nu als zij als minderheidsaandeelhouder wil investeren in een energiecentrale waarvan lokale partijen, zoals een zie-kenhuis en een radiologisch centrum, de hoofdgebruiker zijn? En wat als zij wenst te beleggen in een fonds dat zich geheel richt op energiebedrijven? Ik geef nog een ander voorbeeld. Mag een gemeente voorzieningen ondersteu-nen op het gebied van cultuur, sport of woningbouw? Of zijn dat geen publieke taken? Is het, afgezien van de dis-cussie over staatssteun, denkbaar dat de rijksoverheid de-zie taken straks niet meer als publiek aanmerkt, terwijl de decentrale overheden van oordeel zijn dat dit wel het ge-val is?

In het verlengde hiervan is er nog een onderdeel van het wetsvoorstel waarover wij nu nog onvoldoende dui-delijkheid hebben. Ook de memorie van antwoord op on-ze eerdere vragen hierover bood geen soelaas. Het betreft de omschrijving en afbakening van de begrippen "liqui-de middelen" en "beleggingen", die bepaald relevant zijn als wij het over schatkistbankieren hebben. Naar aanlei-ding van het advies van de Raad van State verwijst de re-gering in dit kader, en enkel voor "liquide middelen", naar artikel 45 van de Comptabiliteitswet. Zoals de minister be-kend is, bevat dit artikel geen begripsbepaling van "liqui-de middelen", maar wel bepalingen voor het liquidemid-delenbeheer. Over "beleggingen" wordt in het geheel niet gesproken. Voorts leidt mijn fractie uit de in juni 2013 ver-schenen Hoofdlijnennotitie Comptabiliteitswet en uit de vormgeving van het onderhavige wetsvoorstel af dat het verplicht schatkistbankieren door de decentrale overhe-den niet in de Comptabiliteitswet wordt geregeld maar middels een wijziging van de Wet fido. Wij vragen ons dan ook af wat de strekking is van de verwijzing naar de Comptabiliteitswet die de regering niettemin maakt wat betreft de omschrijving van het begrip "liquide middelen".

## Postema

Maar belangrijker vinden wij het dat er alsnog afdoende duidelijkheid wordt geboden over de vraag welke liquide middelen onder de verplichting van het schatkistbankieren vallen en wat wij in dit kader onder beleggingen moeten verstaan. In de memorie van antwoord stelt de regering dat het met het huidige wetsvoorstel voor alle decentrale overheden voldoende duidelijk is welke liquide middelen onder de verplichting van schatkistbankieren vallen, ook zonder het begrip "liquide middelen" te hebben gedefinieerd. Het kabinet stelt dat dit ook gebleken is uit de contacten tussen Rijk en decentrale overheden en dat de ervaringen met bestaande deelnemers uitwijzen dat steeds voldoende duidelijk is welke middelen onder de reikwijdte van het schatkistbankieren vallen. Ook stelt het kabinet dat het wetsvoorstel niet over beleggingen spreekt, maar alleen over het aanhouden van liquide middelen in de schatkist en over uitzettingen van overtollige middelen. Dat de term "beleggingen" in de memorie van toelichting wordt gehanteerd, zou alleen een voorbeeld zijn van uitzetting van middelen.

Mijn fractie vraagt zich echter af of de regering hier niet te optimistisch is over de geboden duidelijkheid. Omdat dit zo belangrijk is, heb ik nog een concreet geval ter toetsing. Begin deze maand maakte de provincie Limburg bekend dat zij 20 miljoen euro parkeert in de vorm van een rentedragende lening bij de WML, de Waterleiding Maatschappij Limburg, met de provincie en Limburgse gemeenten als aandeelhouder. De provincie beschikt over deze middelen mede uit hoofde van de 1 miljard euro die zij in 2009 bij de verkoop van haar aandelen in Essent incasseerde. Dat geld is sindsdien in obligaties belegd, met name in het buitenland. Navraag leert dat WML niet in financiële nood verkeert en zich ook anderszins had kunnen financieren. De Gedeputeerde Staten van Limburg stellen niettemin dat deze transactie legitiem is en dat het Rijk dit toestaat, zolang het publieke belang maar helder is. Graag vernemen wij van de minister of wij dit inderdaad zo moeten zien. In dit kader is het goed om nog de volgende passage op pagina 2 van de memorie van antwoord naar aanleiding van een vraag van de PvdA-fractie hierover aan te halen: "Decentrale overheden kunnen uitsluitend middelen uitzetten ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak. Voor het overige moeten zij hun liquide middelen in de schatkist aanhouden." Is de minister het met ons eens dat de beoordeling of er sprake is van overtolligheid, door deze notie te koppelen aan de afwezigheid van de uitoefening van een publieke taak, in de praktijk helemaal niet zo eenvoudig is? Hoe denkt de minister nu en in de toekomst met dergelijke vraagstukken om te gaan?

Ten aanzien van de provinciale en gemeentelijke middelen die zijn vrijgekomen bij de verkoop van aandelen in energiebedrijven kan sowieso een meer principiële houdbaarheidsdiscussie worden gevoerd, die gegeven het feit dat wij vandaag ook de Wet Hof behandelen bepaald aan de orde is. De regering is volstrekt helder geweest over het feit dat zij niet tot afroming van bij decentrale overheden opgebouwde middelen zal overgaan. In die zin zou de dikwijls geuite zorg van provincies en gemeenten weggenomen moeten zijn. Uit het door mij aangehaalde voorbeeld blijkt dat men er toch niet geheel gerust op is. Het deels wegvallen van de beleggingsopbrengsten uit deze middelen kan houdbaarheidsproblemen met zich meebrengen. De regering lijkt deze redenering zelf ook te voeren, wanneer zij in de memorie van antwoord op pagina 11 over de Wet Hof stelt dat "als er structureel wordt in-

geteerd op vermogen, zich een houdbaarheidsprobleem aandient". Zoals de minister weet gelden de beleggingsopbrengsten die gemeenten en provincies uit deze energiegelden ontvangen als vervanging voor in het verleden ontvangen dividenden, die als een vaste inkomstenbron voor de begroting golden. Hoe kijkt de minister tegen dit vraagstuk aan? Kunnen wij concluderen dat de energiegelden niet overtollig zijn, maar slechts het resultaat van het omzetten van aandelen in liquide middelen, waarvan de beleggingsopbrengsten noodzakelijk zijn voor de instandhouding van het vermogen en die voorts worden ingezet voor publieke taken?

Het moge duidelijk zijn dat mijn fractie veel waarde hecht aan meer duidelijkheid over het autonomievraagstuk in relatie tot schatkistbankieren, voor nu en voor de toekomst. Het kan immers niet de bedoeling zijn dat, ondanks toezeggingen van vandaag, volgende regeringen onverhoopt alsnog het instrument van het schatkistbankieren hanteren om tot beleidsbeïnvloeding bij de decentrale overheden te komen.

Mijn laatste punt betreft de rentederving voor decentrale overheden ten gevolge van het verplichte schatkistbankieren. We kunnen stellen dat de voordelen van het wetsvoorstel met name het collectief betreffen en dat de nadelen onevenredig neerslaan bij decentrale overheden en dat de regering niet genegen is die te compenseren. Dit laatste is opmerkelijk. Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet stelt immers 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 wat de financiële gevolgen van deze wijziging voor de decentrale overheden zijn en via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen kunnen worden opgevangen. Op grond hiervan is een principiële stellingname gerechtvaardigd dat passende compensatie voor de rentederving geboden is. De regering is dit echter niet van plan, waarbij zij stelt dat er weliswaar sprake is van rentederving, maar tevens dat het feitelijk ondoenlijk is om de omvang daarvan vast te stellen. Mijn fractie vraagt de minister of dat, gegeven de afspraken die we met elkaar hebben vastgelegd in de Financiële-verhoudingswet, niet een te gemakkelijke redenering is, namelijk: we weten dat er schade is, maar we weten de omvang niet precies en daarom krijgt u niets. Overtuigender achten wij het argument dat tegenover hogere rendementen ook hogere risico's staan. Decentrale overheden krijgen met het schatkistbankieren aldus een fair rendement, namelijk op een belegging die de facto een verwaarloosbaar risico kent. Die redenering volgen we. Waarom worden decentrale overheden verplicht tot een zo geringe "risk appetite"? Is de mate waarin de overheid zelf bereid is risico's te dragen en daarvoor een hoge prijs te vragen, bijvoorbeeld bij het afgeven van garanties of bij de staatsdeelnames, niet aanzienlijk hoger? Wordt hier met twee maten gemeten?

Voorzitter, ik rond af. Gegeven het risico dat nu of in de toekomst toch onverhoopt beleidsmatige sturing via het instrument van het schatkistbankieren plaats zal gaan vinden is het voor mijn fractie van groot belang dat de minister ons vandaag hierover comfort biedt. Daarbij past zeker een evaluatie, waarin ook de eventuele inpassing van een horizonbepaling dient te worden meegenomen. Wij wachten de beantwoording van onze vragen dan ook met belangstelling af.





De heer **Ester** (ChristenUnie):

Mevrouw de voorzitter. De beide wetsvoorstellen die wij vandaag met de minister bespreken, raken de bestuurlijke verhouding tussen Rijk en decentrale overheden. Voor de ChristenUnie-fractie is daarbij het principe leidend dat deze verhouding niet hiërarchisch maar gelijkwaardig is en dat er geen afbreuk mag worden gedaan aan de autonomie van provincies en gemeenten. Mijn fractie hanteert dit principe als meetlat om de beide wetsvoorstellen te beoordelen. Zoals zal blijken, komen we daarbij tot verschillende conclusies.

Het is allereerst goed om vast te stellen dat lagere overheden sinds jaar en dag wettelijk gehouden zijn een sluitende begroting te hebben en onderworpen zijn aan democratisch toezicht en democratische verantwoordingsplicht. Zowel in de Gemeentewet, de Provinciewet als de Waterschapswet is deze eis van begrotingsevenwicht vastgelegd. Ook de Raad van State beklemtoont dit. Daarbij komt dat zeker onze provincies en waterschappen in het algemeen een prima financieel trackrecord hebben. Het begrotingsregime van lagere overheden spoort evenwel niet met de Europese sturing op het beheersen van het EMU-saldo. De kern van de Wet Hof is dat de regering de lagere overheden eigenlijk dwingt zich te voegen in de mal van de Brusselse boekhoudsystematiek om zo de EMU-schuld te beheersen. De begrotingstechniek van decentrale overheden is gebaseerd op een baten-las-systematiek, terwijl de Europese Commissie op kasbasis stuurt op het EMU-saldo. Voor lagere overheden is het moment van gebruik bepalend voor de wijze waarop de begroting wordt belast, terwijl voor het EMU-saldo het tijdstip van feitelijke transactie bepalend is. Dat geldt voor het aanspreken van reserves en het doen van investeringen en mutaties in kredietverlening.

Het aanwenden door lagere overheden van hun reserves voor investeringen kan het EMU-saldo doen toenemen omdat ze gezien worden als een uitgave. Een financieel gezonde decentrale begroting kan dus volgens de Europese begrotingsregels leiden tot een EMU-tekort. Dat brengt lagere overheden in een curieuze positie. Juist in deze crisistijd is het uiterst belangrijk dat zij blijven investeren en dat moeten we niet ontmoedigen. Nederland heeft het hard nodig dat er weer in onze steden en provincies geïnvesteerd gaat worden. Dat moeten we niet afstraffen door begrotingsregels te wijzigen waardoor investeringen onaantrekkelijk worden. Op deze wijze tasten we ook de autonomie van gemeenten, provincies en waterschappen aan. Dat past niet in de bestuurlijke verhoudingen zoals we die in Nederland kennen. Misschien kan de minister nog eens helder uitleggen hoe hij de relatie ziet tussen de macro-EMU-begrotingsregels en de impact die deze zullen hebben op het gemeentelijk en provinciaal investeringsgedrag. In het verlengde hiervan vraagt mijn fractie hoe het kabinet de unaniem aanvaarde motie-Van Hijum (33416, nr. 19) gaat uitvoeren, die toeziet op het voorkomen van uitstel of afstel van investeringen als gevolg van de Wet Hof.

Lagere overheden zullen worden geconfronteerd met een dwingende macronorm van 0,5% bbp en de preventieve sancties die daarbij horen. Die norm wordt door vertaald naar referentiewaarden voor de afzonderlijke decentrale overheden. Deze macronorm is echter geen Brussels directief maar komt eigenlijk uit de koker van het kabinet zelf. Over de uitwerking ervan is het wetsvoorstel weinig

transparant. Kan de minister de concrete gang van zaken rond de referentiewaarden uit de doeken doen en ingaan op de regiemacht van de lagere overheden in deze context? Daarbij stel ik de vraag of andere EU-landen ook met dwingende macro-normen en referentiewaarden werken.

De lagere overheden hebben zich behoorlijk geweerd tegen dit wetsvoorstel. Uiteindelijk hebben ze ingestemd met een financieel akkoord, maar principiële bezwaren van hun kant blijven volop bestaan. De ChristenUnie-fractie herkent zich in deze bezwaren. Ook deze overheden wijzen op de negatieve invloed van de Wet Hof op hun autonomie en op het feit dat volstaan kan worden met bestaande wet- en regelgeving. Ook voor het sanctiemiddel geldt dat het niet past bij het primaat van de gelijkwaardigheid. Indien Nederland de Europese begrotingsdoelstellingen niet haalt, zullen de Brusselse bezuinigingen ongetwijfeld voor een groot deel op het bordje van de decentrale overheden komen. Wat is dan nog, zo vraagt mijn fractie, de zin van een extra nationale sanctie? De meerwaarde daarvan is wat onduidelijk. Ook de VNG wees hier al op; graag een bespiegeling van de minister op dit punt.

De Wet Hof zal geëvalueerd worden. Is er overigens een reden dat het voorstel hiertoe niet zelf in de wet is opgenomen? Mijn fractie vraagt de minister, vooral de investeringskwestie een grote rol in de evaluatie te laten spelen. Dat is immers een kernpunt in de discussie tussen het Rijk, de gemeenten, provincies en waterschappen. Kan de minister dit toezeggen? Hier staan grote sociaal-economische belangen en werkgelegenheidsbelangen op het spel. Decentrale overheden, zeker ook gemeenten, krijgen de komende paar jaar al genoeg voor de kiezen in het kader van de grote decentralisatietrajecten rond werk, jeugd en zorg.

Ik sluit dit onderdeel af. De ChristenUnie-fractie is niet overtuigd van de proportionaliteit van dit wetsvoorstel. De bestaande wet- en regelgeving is voldoende. Het heeft er veel van weg dat de minister van Financiën in Nederland de begrotingsrol gaat vervullen ten aanzien van lagere overheden die Eurocommissaris Olli Rehn speelt ten aanzien van Europese lidstaten: scherpe begrotingstarjets, ingrijpen in autonomie en forse sancties. Sluipenderwijs introduceren we de Europese kijk op ons binnenlands bestuur.

Voorzitter. Ik kom te spreken over het wetsvoorstel over schatkistbankieren. Hier komt mijn fractie al met al tot een milder oordeel. Door de decentrale overheden te verplichten hun overtollige middelen bij de schatkist van het Rijk aan te houden, verbetert onze EMU-schuld. Voor een deel is dit optisch – een andere wijze van het presenteren van cijfers – voor een ander deel is het efficiënter treasurybeheer en voor weer een ander deel bevordert het risicoarm beleggen door provincies en gemeenten. Het zijn wisselende argumenten, maar ze zijn ieder op zich relevant. Zoals ook bij het wetsvoorstel Hof gold, weegt ook hier voor de ChristenUnie-fractie het primaat van de decentrale autonomie zwaar. Wij menen dat op dit punt redelijke waarborgen zijn ingebouwd in dit wetsvoorstel. In feite gaat schatkistbankieren om het aanhouden van overtollige gelden op de rekening-courant van het Rijk, eventueel gekoppeld aan een depositorekening, waarbij provincies, gemeenten en waterschappen volledige beleidsvrijheid behouden over de aanwending van de middelen. Deze gelden zijn te allen tijde beschikbaar. Op dit punt mag er uiteraard ook geen enkel misverstand zijn.

Mijn fractie constateert dat de VNG zich, na het nodige trek- en duwwerk, achter het wetsvoorstel heeft ge-

schaard. Het is goed dat de minister op het punt van de roodstandfaciliteit en het drempelbedrag wat water bij de wijn heeft gedaan. We stellen vast dat de minister en de koepelorganisaties nogal afwijken in de mate waarin ze verwachten dat schatkistbankieren de EMU-schuld zal reduceren. Daar zit een behoorlijk verschil tussen – ruwweg een factor twee – dat natuurlijk al snel in de miljarden loopt. Zijn er rond deze kwestie, zo vraagt mijn fractie, nog nieuwe inzichten ontstaan of additionele berekeningen verricht die de prognoses wat harder maken?

Schatkistbankieren zal risicoarm financieel beheer door lagere overheden in de hand werken. De ChristenUnie-fractie is een groot voorstander van prudent beleggingsbeleid en conservatief cashmanagement door lagere overheden. Dit wetsvoorstel bevordert dat. Schatkistbankieren zal per saldo ertoe leiden dat het rendement minder zal zijn. De omvang blijft ook hier wat in het ongewisse. Voor provincies en gemeenten die in risicoarm AAA-papier beleggen maakt het allemaal niet veel uit, zo schatmen wij in. Zij kunnen immers profiteren van de gunstige financieringsvoorwaarden van het Rijk. Voor decentrale overheden die bewust meer risico nemen – uiteraard binnen grenzen die de Wet fido stelt – zal er sprake zijn van rendementvermindering.

De richting van dit wetsvoorstel heeft onze instemming. Wel is er ook hier toch onzekerheid over de kwantitatieve effecten ervan. De minister heeft in de Tweede Kamer toegezegd de wet te zullen evalueren. Ook hier geldt dat in het wetsvoorstel zelf hierover niets is geregeld. Mijn fractie vraagt de minister om in de evaluatie expliciet aandacht te besteden aan het daadwerkelijke effect van schatkistbankieren op de verlaging van de EMU-schuld, de gerealiseerde efficiencywinst, de rendementseffecten voor decentrale overheden en de gemeentelijke en provinciale autonomie. Dat laatste punt is voor de ChristenUnie-fractie zeer belangrijk. Kan de minister die criteria toezeggen?

Tot slot vraagt mijn fractie zich af wat dit wetsvoorstel over verplicht schatkistbankieren impliceert voor de BES-eilanden. Vallen zij eigenlijk onder het bereik van deze wet? Zo ja, wat zijn dan voor hen de praktische consequenties? Zijn daar extra complicaties? Zijn ook zij in het voortraject gehoord?

Voorzitter. Wij zien uit naar de beantwoording van onze vragen door de minister.



De heer **De Lange** (OSF):

Voorzitter. Vandaag behandelen we tegelijkertijd de wetsvoorstellen 33416 (wet houdbare overheidsfinanciën) en 33540 (verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden). Ik begin met een aantal kritische beschouwingen die mijn fractie wil inbrengen ten aanzien van beide wetsvoorstellen. Gezien onze talrijke interacties in eerdere debatten zal de inhoud daarvan de minister niet verbazen. Ik neem maar het bekende Chinese spreekwoord als leidraad dat zegt dat de opeenvolging van druppels uiteindelijk de steen utholt. Daarna zal ik op elementen van de afzonderlijke wetsvoorstellen ingaan.

Het kabinetsbeleid wordt gekenmerkt door de wens om op alle mogelijke manieren te bezuinigen. Daarbij beroept de regering zich bij voortdurend op het Europese begrotingsbeleid, waarbij de 3%-norm van de nooit gekozen Eurocommissaris Olli Rehn een al te prominente plaats inneemt. De OSF-fractie ziet geen heil in het feit dat Neder-

land een belangrijk deel van zijn financiële soevereiniteit uit handen heeft gegeven, omdat de belangen van ons land daarmee per saldo niet gediend zijn.

Natuurlijk dient gemiddeld een prudent financieel beleid gevoerd te worden, dat begrotingstekorten niet te ver laat oplopen. Dat laat echter onverlet dat onder de speciale omstandigheden van een financiële en economische crisis investeren in de toekomst van Nederland en het daarvoor aangaan van schulden te verkiezen is boven een blinde bezuinigingsdoelstelling gekoppeld aan een vast en nogal willekeurig percentage. Zeggenschap over de eigen winkel is daarbij voor ons leidend uitgangspunt. Naar de mening van mijn fractie is het nu door de regering gevoerde beleid aan ernstige herbezinning toe. De OSF-fractie is daarmee overigens in het goede gezelschap van zeer veel financiële deskundigen.

Een ander curieus gevolg van het heilig verklaarde bezuinigingsbeleid is dat enerzijds decentralisatie, maar dan wel in combinatie met grote bezuinigingen, en anderzijds centralisatie, als dat het voldoen aan EMU-normen vereenvoudigt, door het kabinet nagestreefd worden. Als dit beleid wordt uitgevoerd zonder veel visie op wat de rol en de bevoegdheden van de decentrale overheden zijn of dienen te zijn, ligt het verwijt van opportunisme en knakenjacht op de loer. Mijn fractie maakt zich ernstig zorgen over dit inconsistente beleid, dat met de mond belijdt zaken dichterbij de burger te brengen, maar in feite gestuurd wordt door een allesoverheersende bezuinigingsdrift. Deze aanpak doet geen recht aan de belangrijke en onmisbare positie van decentrale overheden en zal naar de overtuiging van mijn fractie uiteindelijk meer problemen scheppen dan hij oplost. Op lokaal niveau, waar men de gevolgen van het door de rijksoverheid gevoerde beleid mag opvangen, nemen de zorgen bijna dagelijks toe. Tot zover in meer algemene zin. Ik richt me vervolgens op de beide afzonderlijke wetsvoorstellen.

Allereerst ga ik in op wetsvoorstel 33416, de Wet Hof. Aan het plenaire debat van vandaag is een uitgebreide schriftelijke voorbereiding voorafgegaan. Zonder op alle details in te gaan, wil ik een aantal hoofdzaken aan de orde stellen. De kern van het wetsvoorstel is dat sturing plaatsvindt op de uitgaven. De Raad van State wijst erop dat het voorstel aansluit bij het nogal beperkte stabiliteitsverdrag van de EU. Daardoor bestaat het risico dat de sturing te eenzijdig gericht wordt op het begrotingsaldo. De raad betoogt verder dat een goed begrotingsbeleid om meer gaat dan uitsluitend het begrotingsaldo. Onder meer zou ook nadrukkelijk gestuurd moeten worden op een kansrijk economisch structuurbeleid en een werkgelegenheidsbeleid. Dat zijn wijze woorden wat mijn fractie betreft.

De gevolgen van het wetsvoorstel voor de decentrale overheden zijn potentieel groot. Uiteraard heeft de minister van Financiën de eindverantwoordelijkheid en dus het laatste woord. Niettemin doet het erg gekunsteld aan om het arsenaal van reeds aanwezige middelen uit te breiden, alleen maar om de Europese begrotingsdoelstellingen te respecteren. Juist op het decentrale niveau krijgen het economisch structuurbeleid en het werkgelegenheidsbeleid dikwijls vorm. Een eigen beleidsruimte voor de decentrale overheden is daarbij essentieel, en teveel dominantie van gestandaardiseerde en niet altijd verstandige Europese regels werkt niet noodzakelijkerwijs ten gunste van dergelijke doelstellingen. Graag hoor ik de reactie van de minister.

## De Lange

Het verschil in boekhoudregels zoals dat bestaat tussen de Nederlandse decentrale financiële activiteiten, waarop immers het baten-lastenstelsel van toepassing is, en de Europese regelgeving, die zijn eigen systematiek kent, lijkt een potentiële bron van verwarring te zijn. Graag verneemt mijn fractie van de minister hoe hij nodeloze uitvoeringsproblemen denkt te ondervangen.

Ten slotte heeft mijn fractie zorgen over het feit dat de al te strikte wens van de regering om de Europese begrotingsregels een zeer hoge prioriteit te geven, in de weg staat aan maatregelen op decentraal niveau, die lokaal bijvoorbeeld de werkgelegenheid trachten te bevorderen. Hier dienen zich naar de mening van mijn fractie mogelijke dilemma's aan. Ook op dit punt hoor ik graag de reactie van de minister.

### Voorzitter: Franken

De heer **De Lange** (OSF):

Voorzitter. Dan kom ik nu op het wetsvoorstel 33540, inzake het schatkistbankieren. De schriftelijke voorbereiding is uitgebreid geweest. Toch heeft mijn fractie nog een aantal vragen over zaken die niet aan de orde zijn geweest. Diverse ratingbureaus, zoals Standard & Poor's, en beleggingsadviseurs hebben voor Nederland een negatieve outlook gegeven. Zo blijkt uit een verslag van de treasury-commissie van de provincie Fryslân dat BNG en BNP Paribas verwachten dat van alle landen die thans nog een triple-A-status hebben, Nederland de meeste kans heeft op een afwaardering. Hoe beoordeelt de minister de kans op een dergelijke ontwikkeling?

In het licht van deze waarschuwingen zou verplicht schatkistbankieren door de decentrale overheden een fiks financieel risico kunnen betekenen, aangezien een downgrade voor hen fors hogere rentekosten zou inhouden. Hoe beoordeelt de minister de kans op een dergelijke ontwikkeling?

Veel decentrale overheden hebben in hun eigen treasurystatuut vastgelegd dat er alleen mag worden belegd in financiële producten van overheden en financiële instellingen met een triple-A-status. Door het mogelijke aanvaren van het wetsvoorstel inzake het schatkistbankieren is de waarschijnlijkheid groot dat men gedwongen zou worden tegen de eigen voorschriften in te gaan. Dat zou op gespannen voet staan met voorschriften die juist nadrukkelijk beogen om te komen tot een solide beleggingsbeleid. Is de minister het met mijn fractie eens dat zich hier een zeer ongewenst dilemma kan voordoen? Hoe denkt de minister dit dilemma te ondervangen?

Ik wacht met belangstelling de antwoorden van de minister af.

De beraadslaging wordt geschorst.

### De voorzitter:

Wij gaan direct verder met het volgende onderwerp ... tenzij de minister zich heel graag even wil vertreden. Ik zie dat dit het geval is. Ik schors de vergadering dus een kort moment, totdat de minister de zaal weer kan bereiken.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.