

Vergaderjaar 2018–2019

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 53

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2019

Zoals toegezegd in de brief die ik u stuurde op 20 december 2018 (Kamerstuk 31 935 nr. 52), ontvangt u hierbij de beleidsdoorlichting van artikel 12 schatkistbankieren en betalingsverkeer Rijk van het Ministerie van Financiën¹. De onderstaande reactie op de beleidsdoorlichting bied ik u aan mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In 2018 is de beleidsdoorlichting «Schatkistbankieren en betalingsverkeer Rijk» uitgevoerd. Artikel 12 «Kasbeheer» van begrotingshoofdstuk IX bestaat uit twee delen: betalingsverkeer en schatkistbankieren. De focus in de beleidsdoorlichting heeft op het onderdeel schatkistbankieren gelegen. Deze kabinetsreactie richt zich daarom ook met name op dit onderdeel. Het idee achter schatkistbankieren is dat publiek geld de schatkist pas verlaat wanneer het daadwerkelijk wordt uitgegeven. Deelnemers aan schatkistbankieren zijn ministeries, agentschappen, sociale fondsen, rechtspersonen met een wettelijke taak, rechtspersonen met een publieke taak, onderwijsinstellingen en decentrale overheden. In deze beleidsdoorlichting is ook de wijziging uit 2013 van de Wet financiering decentrale overheden (fido) geëvalueerd, die decentrale overheden verplicht om hun overtollige middelen aan te houden in de schatkist.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door het Ministerie van Financiën. Daarbij is een stuurgroep samengesteld met vertegenwoordigers van de ministeries van OCW, BZK en Financiën en een vertegenwoordiger van het IPO. Verder heeft een onafhankelijke deskundige van DNB de beleidsdoorlichting van input voorzien en zijn oordeel gegeven; dit oordeel is onderdeel van het rapport. In dit oordeel geeft de onafhankelijke deskundige aan dat het rapport in ruim voldoende mate onderbouwt dat de doelstellingen voor de collectieve sector als geheel worden behaald en dat ook de nadelen voor individuele deelnemers aan schatkistbankieren goed in beeld worden gebracht. De onafhankelijke deskundige

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

geeft aan dat de beleidsdoorlichting een evenwichtige weergave van de relevante feiten en invalshoeken geeft. Verder is input opgehaald bij de klankbordgroep. In de klankbordgroep zaten vertegenwoordigers van de gemeenten, provincies, de koepelorganisaties VNG, IPO en UvW en de BNG.

In het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen van 2 april jl. is met de koepels van de decentrale overheden (VNG, IPO en UvW) gesproken over de uitkomsten van de beleidsdoorlichting. Tijdens dit overleg hebben de koepels van de decentrale overheden een gezamenlijke brief toegezegd over de standpunten ten aanzien van verplicht schatkistbankieren². Deze standpunten zijn meegenomen in deze kabinetsreactie.

Doelstellingen van schatkistbankieren

Schatkistbankieren heeft drie beleidsdoelstellingen: reductie van de EMU-schuld, risicoreductie en doelmatig kasbeheer. Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat schatkistbankieren bijdraagt aan het behalen van deze doelstellingen. Schatkistbankieren houdt de balans van de collectieve sector zo kort mogelijk en voorkomt dat onderdelen van de overheid bij een bank lenen, terwijl andere onderdelen hun overtollige middelen daar hebben uitstaan. Door alle overtollige middelen binnen de overheid te concentreren bij het Agentschap van de Generale Thesaurie vermindert de leenbehoefte van de overheid als geheel. Deze lagere leenbehoefte zorgt voor een lagere EMU-schuld. Het risico dat deelnemers lopen met hun overtollige middelen is kleiner doordat er minder geld bij externe partijen in beheer is. Het kasbeheer is doelmatiger doordat, over de gehele collectieve sector bezien, deelnemers besparen op hun rentekosten. Het kabinet deelt daarom de conclusie dat het beleid heeft bijgedragen aan het behalen van de doelstellingen.

Decentrale overheden die nu structureel lenen of gemiddeld genomen rood staan bij banken, dragen effectief niet bij aan de doelstellingen van het schatkistbankieren, terwijl zij wel de administratieve lasten kennen. De beleidsdoorlichting noemt het verhogen van het drempelbedrag voor decentrale overheden als mogelijkheid tot verbetering. Het drempelbedrag is het totaal aan middelen dat een decentrale overheid maximaal buiten de schatkist mag aanhouden. Door het verhogen van het drempelbedrag wordt het aantal keren dat een bedrag moet worden overgemaakt naar de schatkist verminderd, waardoor de werkzaamheden en daarmee de kosten voor de deelnemers verminderen. De voorzitters van de koepels van decentrale overheden stellen eveneens deze mogelijkheid tot verbetering voor in hun brief (zie bijlage). Het kabinet zal de gevolgen hiervan in kaart brengen en op basis daarvan eventueel het drempelbedrag verhogen, dan wel de manier waarop het drempelbedrag wordt berekend, veranderen. Ook een verdere digitalisering en automatisering van het proces rondom schatkistbankieren kan het aantal handmatige handelingen beperken en daarom bijdragen aan een eenvoudiger uitvoering met lagere administratieve lasten en de aantrekkelijkheid van schatkistbankieren vergroten. Het Agentschap van de Generale Thesaurie is eerder dit jaar een Europese aanbesteding gestart om te komen tot een digitale schatkistbankierenomgeving.

Met betrekking tot het betalingsverkeer heeft begin 2019 een debat plaatsgevonden over het faciliteren van witwassen door Nederlandse banken (Handelingen II 2018/19, nr. 41, item 3). Naar aanleiding hiervan is besloten om aanvullende uitsluitingsgronden op te nemen bij toekomstige aanbestedingen. Meer specifiek betekent dit dat de facultatieve

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

uitsluitingsgrond «ernstige beroepsfout» bij toekomstige aanbestedingen van het betalingsverkeer nader zal worden uitgewerkt.

Verplicht schatkistbankieren

De beleidsdoorlichting constateert dat schatkistbankieren voor individuele deelnemers ook nadelen kan hebben. Voor decentrale overheden geldt dat zij, door de verplichting tot schatkistbankieren, niet langer de mogelijkheid hebben om een eigen beleid te voeren met betrekking tot het uitzetten van overtollige middelen. De principiële discussie is of het verplichtende karakter past binnen de bestuurlijke verhoudingen – ook nu de EMU-schuld substantieel lager is. Daarbij heeft schatkistbankieren in de praktijk het nadeel dat het rendement op overtollige middelen lager is. Hier staat een lager risico tegenover. De beleidsdoorlichting constateert dat het een politieke weging vergt of het wenselijk is om het verplichtende karakter van schatkistbankieren voor decentrale overheden aan te passen.

De decentrale overheden stellen in hun brief voor om de verplichting tot schatkistbankieren afhankelijk te maken van de overheidsschuld, waarbij voor decentrale overheden schatkistbankieren alleen verplicht is als de overheidsschuld te hoog is, namelijk boven de 60 procent van het bbp. Als argument voor deze variant geven de decentrale overheden aan dat het hoofdoel van de wetswijziging, het verlagen van de Nederlandse EMU-schuld onder de 60 procent van het bbp, is behaald.

Het kabinet is van oordeel dat een aan/uit variant onwenselijk is. Daar zijn meerdere redenen voor. Ten eerste acht het kabinet het beheersen van de schuld te allen tijde wenselijk, ook als de schuld onder de Europese norm van 60 procent van het bbp ligt. Dit is ook bij de invoering van de verplichting tot schatkistbankieren aangegeven door de toenmalig Minister van Financiën. Ten tijde van de invoering van verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden zat een deel van de middelen van decentrale overheden vast in langjarige deposito's. Deze middelen konden niet direct worden overgeheveld naar de schatkist en zijn nog steeds niet volledig vrijgevallen. De aan/uit variant is daarom per definitie minder effectief dan de huidige verplichting. Ten tweede heeft schatkistbankieren niet alleen een positief effect op de schuld, maar draagt het ook bij aan risicovermindering en een doelmatig kasbeheer. Ten derde kunnen er ook nog consequenties zijn voor de uitvoerbaarheid.

Het kabinet weegt de positieve effecten van de verplichting tot schatkistbankieren voor Nederland als geheel zwaarder dan de nadelen die schatkistbankieren kan hebben voor individuele decentrale overheden. Vanuit het belang van de burger besluit het kabinet daarom dat de verplichting voor decentrale overheden om hun overtollige middelen aan te houden in de schatkist gehandhaafd blijft. Tegelijkertijd erkent het kabinet dat met name decentrale overheden die structureel rood staan en slechts incidenteel overtollige middelen hebben met hogere administratieve lasten te maken hebben dan gewenst is. Met een eventuele verhoging dan wel een andere berekening van het drempelbedrag denkt het kabinet aan deze bezwaren tegemoet te kunnen komen. Ook verdere digitalisering van de processen rondom schatkistbankieren zal bijdragen aan lagere administratieve lasten.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra