

Vergaderjaar 2003–2004

28 035

Wijziging van de Comptabiliteitswet houdende bepalingen inzake het beheer van liquide middelen van rechtspersonen die collectieve middelen beheren, inzake de financiering van die rechtspersonen en inzake de beheersing van het EMU-saldo voor zover dit saldo door het financieel beheer van deze rechtspersonen wordt beïnvloed (Eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001)

A¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 28 juni 2004

De vaste commissie voor Financiën² heeft op 2 maart 2004 de minister van Financiën een aantal vragen voorgelegd inzake het concept-Aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie. De minister heeft daarop bij brief van 15 juni 2004 geantwoord. De commissie brengt hierbij verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijke overleg.

De griffier van de commissie,
Janssen

¹ De eerder verschenen stukken inzake dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder EK nrs. 326 t/m 326c, vergaderjaar 2001–2002 en EK nrs. 7 t/m 7c, vergaderjaar 2002–2003.

² Samenstelling: Schuyer (D66), Ketting (VVD), Platvoet (GL), Terpstra (CDA), Van Driel (PvdA), Doek (CDA), Van Middelkoop (CU), Biermans (VVD) (plv. voorzitter), Essers (CDA) (voorzitter), Kox (SP), Leijnse (PvdA).

BRIEF AAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Den Haag, 2 maart 2004

Naar aanleiding van het concept-Aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie d.d. 2 februari 2004 (BZ 2004-24M) wijst de vaste commissie voor Financiën u op een artikel van prof.mr. H. J. de Ru in de Staatscourant van 19 februari 2004.

Zij verzoekt u de concept-AMvB in het licht van dit artikel te bezien alvorens tot het slaan van de AMvB wordt overgegaan. Gaarne ontvangt zij uw reactie op de suggestie in dit artikel als zou het voornemen tot verplichte belegging in de schatkist in strijd kunnen zijn met het EG-recht.

De griffier van de commissie,
Janssen

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2004

Met uw bovenvermelde brief (129201.6) wijst de vaste commissie voor Financiën op de publicatie *Zalm spekt schatkist in strijd met EG-recht* van Prof. Mr. H. J. de Ru in de Staatscourant van 19 februari 2004. De commissie verzoekt mij het concept-Aanwijzingsbesluit in het licht van deze publicatie te bezien alvorens tot het slaan van de AmvB wordt overgegaan.

De strekking van de publicatie B zoals – samengevat in de eerste alinea ervan – is dat de regering instellingen met een publieke taak gaat verplichten hun vermogen aan te houden bij de schatkist. Elders beleggen wordt verboden om risicovol beleggen te voorkomen. Prof. De Ru oppert dat wat is ingegeven vanuit de idee om risico's te beperken, zelf ook riskant blijft. Het is volgens hem namelijk de vraag of dit beleggingsverbod wel toelaatbaar is in het EG-recht.

Allereerst wil ik hieronder een paar kanttekeningen plaatsen bij de weergave van prof. De Ru van een aantal onderdelen van de regeling inzake het zogenaamde geïntegreerd middelenbeheer ook wel genoemd: schatkistbankieren. Die regeling is met de Eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 in die wet opgenomen en wordt met het onderhavige Aanwijzingsbesluit op bepaalde instellingen van toepassing. Overigens is al sinds 1997 een soortgelijke regeling opgenomen in de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 (thans: Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen), in de Wet financiering volksverzekeringen en in de Ziekenfondswet voor de publieke instellingen waaraan bij of krachtens die wetten taken inzake de sociale zekerheid en de zorg zijn opgedragen (Centrale organisatie werk en inkomen, Sociale verzekeringsbank en College voor zorgverzekeringen).

Schatkistbankieren: verplicht of niet

Als eerste kanttekening geldt dat de regeling van het schatkistbankieren niet verplicht van toepassing wordt op alle instellingen met een publieke taak. De verplichting zal alleen aan die instellingen worden opgelegd, waarvan de publieke taak bij of krachtens de wet is geregeld. Bovendien dienen de publieke liquide middelen van een instelling een bepaalde omvang te hebben. De verplichting tot schatkistbankieren beoogt niet alleen risicovol beleggingsgedrag te voorkomen, maar evenzeer om een doelmatigheidsvoordeel B voor de instelling en het Rijk tezamen B te realiseren. Bij een grote omvang van publieke middelen is het doelmatigheidsvoordeel van schatkistbankieren navenant groter terwijl de risico's van verlies van de hoofdsom nihil zijn.

De verplichting tot schatkistbankieren gaat gelden voor de rechtspersonen die in het concept-Aanwijzingsbesluit zijn opgenomen in de A1-lijst (de lijst ex artikel 45, lid 1 CW 2001).

Als tweede kanttekening geldt dat instellingen met een publieke taak, welke taak niet wettelijk is geregeld, alsmede onderwijsinstellingen, niet verplicht tot schatkistbankieren worden aangewezen; wel kunnen zij op verzoek worden aangewezen. Dit zijn de rechtspersonen op de A2-lijst (de lijst ex artikel 45, lid 3 CW 2001). Aanwijzing van deze rechtspersonen geschiedt op vrijwillige basis. Dat wil zeggen dat een rechtspersoon met een publieke taak die via schatkistbankieren meent doelmatigheidsvoordeel te kunnen behalen, zich daartoe tot mij kan wenden. Als dat

voordeel voor de instelling en het Rijk tezamen substantieel is, dan zal ik tot aanwijzing overgaan. Met uitzondering van de onderwijsinstellingen doen de (overige) op de concept-A2-lijst opgenomen rechtspersonen alle ook al sinds een aantal jaren mee aan schatkistbankieren. De juridische basis voor die deelname vormt artikel 24, lid 6, CW 2001; de inhoudelijke basis wordt gevormd door het gezond verstand van die instellingen: de rente-opbrengst via schatkistbankieren is veelal hoger en wordt in elk geval zonder risico verkregen.

Strijdigheid met het EU-recht inzake vrij kapitaalverkeer

De vraag of de bepalingen van artikel 45 CW 2001 strijdig zijn met het vrij verkeer van kapitaal (art. 56 EG) wordt door mij ontkennend beantwoord. De rechtspersonen die opgenomen worden op de A1-lijst, en die derhalve verplicht worden tot schatkistbankieren, dienen tot de rijksoverheid te worden gerekend. Het betreft rechtspersonen waarvan de taak bij of krachtens de wet is geregeld. In die zin verschillen zij niet van departementale diensten.

Het Europese recht laat de lidstaten een marge om te bepalen wat wel een wat geen door de overheid te vervullen taak is. De lidstaten hebben ook een bepaalde marge bij het inrichten van de overheid.

Dat de taken organisatorisch en juridisch vormgegeven zijn in aparte (publiekrechtelijke of privaatrechtelijke) rechtspersonen doet aan het overheidskarakter van de taakvervulling niet af.

Het Europees recht belet niet dat instellingen met een eigen rechtspersoonlijkheid door een lidstaat als overheidsinstelling worden aangemerkt. De reden voor het toekennen van een eigen rechtspersoonlijkheid is in het algemeen om vermogensrechtelijk de bedrijfsvoering met betrekking tot de wettelijk toegewezen taken gescheiden te kunnen doen plaatsvinden van de rijksbegroting. Daardoor is vaak een meer resultaatgerichte bedrijfsvoering mogelijk, hetgeen tot doelmatigheidsvoordelen leidt.

De norm van het vrij verkeer van kapitaal in het EG-verdrag richt zich tot de overheid. De overheid moet die norm in acht nemen bij het regelen van het kapitaalverkeer van derden, zijnde niet-overheidsinstellingen. Het is daarom niet mogelijk dat een deel van de overheid zich tegen een ander deel van de overheid beroept op het vrij verkeer van kapitaal.

(Overheids)instellingen met eigen rechtspersoonlijkheid hebben, tenzij dat wettelijk of statutair is uitgesloten, de mogelijkheid om de Staat juridisch te bestrijden. In sommige gevallen is dat een bewuste keuze vanwege de gewenste onafhankelijkheid (bijvoorbeeld in het geval van De Nederlandsche Bank). In andere gevallen kan deze mogelijkheid een bestuurlijk ongewenst neveneffect van de gekozen juridische zelfstandigheid zijn. In het algemeen is ten aanzien van zelfstandige overheidsinstellingen thans niet voorzien in wettelijke of statutaire beperkingen ter zake. Het is dan ook niet uit te sluiten dat een aantal aan te wijzen instellingen een opname op de A1-lijst bij de nationale rechter of via de Europese Commissie bij het Europees Hof aanhangig zullen maken. Bestuurlijk acht ik dat een niet wenselijke situatie; het wettelijk vastgestelde beleid ten aanzien van het doelmatig en risico-arm beheer van publieke gelden wordt door onderlinge juridische procedures immers gefrustreerd. In het kabinetsstandpunt over het binnenkort af te ronden *Interdepartementaal beleidsonderzoek Verzelfstandigde organisaties op rijksniveau (het IBO-VOR)* kan zo nodig worden meegenomen of en in hoeverre het treffen van wettelijke maatregelen nodig wordt bevonden. In dat kader komt ook de aparte rechtspersoonlijke status van de instellingen aan de orde. In een aantal gevallen zal sprake zijn van een heroverweging van die status (bijvoorbeeld omvorming tot een baten-lastendienst), waarmee een

eventuele discussie over de vraag of in concreto sprake is van een overheidsinstelling buiten de orde wordt gesteld.

Ik ga er overigens vanuit dat de bestuurders van de betrokken instellingen zich zullen laten leiden door rationele overwegingen, waarbij het door de instellingen te behalen doelmatigheidsvoordeel van het schatkistbankieren doorslaggevend zal zijn.

Schatkistbankieren: doelmatig voor wie?

De titel van de publicatie luidt: *Zalm spekt schatkist in strijd met EG-recht*. Dit suggereert dat het doelmatigheidsvoordeel van het schatkistbankieren alleen bij de schatkist neerslaat. Dat is niet juist. De instellingen die schatkistbankieren worden er zelf aanzienlijk beter van. Het doelmatigheidsvoordeel slaat voor ongeveer tweederde deel juist bij de instellingen neer. Bij een gemiddelde marge van 0,75% tussen de (middel)lange en de korte rente zal het uiteindelijke jaarlijkse voordeel voor de instellingen uitkomen op ongeveer € 70 mln. en voor het Rijk op ongeveer € 35 mln.

Het motief van de regeling is voor de groep instellingen op de A-lijsten, naast het voorkomen van risicovol beleggingsgedrag, het kunnen realiseren van doelmatigheidswinst door die instellingen en daarmee voor de publieke zaak waar zij voor staan. Instellingen waarvoor B gelet op de omvang van hun publieke liquide middelen B het doelmatigheidsaspect van ondergeschikt belang is, maar wel het risico-aspect in zekere mate relevant is, worden op grond van artikel 45, lid 2, CW 2001 op de B1-lijst geplaatst. Aan hun beleggingen worden nader te stellen eisen gesteld om beleggingsrisico's zoveel mogelijk te beperken. Een instelling wordt dus alleen op de A1-lijst opgenomen als het financieel belang substantieel is.

Conclusie

Samenvattend kom ik tot de conclusie het EU-recht met betrekking tot het vrij verkeer van kapitaal niet in de weg staat aan het beleid dat wij in Nederland in het kader van de Eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 met betrekking tot het schatkistbankieren hebben ontwikkeld. De instellingen die op de A1-lijst zullen worden opgenomen, zijn aan te merken als overheidsinstellingen voor zover zij wettelijk geregelde overheidstaken uitvoeren. De kans op juridische procedures bestaat, maar ik ga ervan uit dat bestuurders van de betrokken instellingen op rationele gronden de afweging zullen maken om hun tijdelijk overtollige publieke liquide middelen risicoloos en het meest doelmatig uit te zetten. Verder is het in het algemeen bestuurlijk ongewenst dat instellingen die gerekend kunnen worden tot de rijksoverheid, de Staat juridisch gaan bestrijden.

De Minister van Financiën,
G. Zalm