

Beleidsdoorlichting - artikel 12 (hoofdstuk IX)

Schatkistbankieren

December 2014

Ministerie van Financiën
Agentschap van de Generale Thesaurie

Korte Voorhout 7 | Den Haag
Postbus 20201 | 2500 EE | Den Haag

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Samenvatting.....	4
3	Overzicht van het beleidsterrein	5
3.1	Afbakening van het beleidsterrein.....	5
3.2	Aanleiding van het gevoerde beleid	6
3.3	Het beleidsterrein	9
3.3.1	Deelnemers	9
3.3.2	Beschikbare instrumenten	11
3.3.3	Ontwikkeling gebruik	13
3.3.4	Ontwikkeling rentetarieven	17
3.3.5	Werking zero-balancing	20
3.4	De uitgaven en ontvangsten	23
4	Analyse	26
4.1	Eerder uitgevoerd onderzoek	26
4.2	Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid	28
4.2.1	Effecten van schatkistbankieren in theorie	28
4.2.2	Effecten van schatkistbankieren in de praktijk.....	32
	* Vanwege de grote fluctuaties gedurende het jaar is voor de sociale fondsen hier de stand ultimo 2013 weergegeven.....	32
4.2.3	Doeltreffendheid van het beleid	35
4.2.4	Doelmatigheid van het beleid	37
5	Bijlagen.....	40
5.1	Plan van Aanpak	40
5.2	Oordeel externe deskundige	42
5.3	Aanvullende figuren	44

1 Inleiding

Een beleidsdoorlichting is een evaluatieonderzoek dat voldoet aan de eisen die zijn opgenomen in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) van de minister van Financiën. Door middel van beleidsdoorlichtingen wordt periodiek onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op artikel 12 'Kasbeheer' van hoofdstuk IX van de Rijksbegroting (Financiën en Nationale Schuld). De algemene doelstelling van dit artikel is "Optimaal kasbeheer van het Rijk en van de instellingen die aan de schatkist zijn gelieerd". In deze beleidsdoorlichting wordt, conform hetgeen in de begroting IX (en daarvoor IXA) is aangekondigd, het schatkistbankieren geëvalueerd.

Schatkistbankieren houdt in dat instellingen hun liquide middelen aanhouden bij het ministerie van Financiën. Door gebruik te maken van schatkistbankieren verlaat publiek geld de schatkist pas op het moment dat de middelen benodigd zijn voor de uitvoering van een publieke taak. Iedere euro die instellingen aanhouden in de schatkist, vermindert de externe financieringsbehoefte van het Rijk. Daarnaast zorgt schatkistbankieren voor een risicoarm kasbeheer door de deelnemende instellingen. Door instellingen te laten schatkistbankieren is het kasbeheer en de inrichting van de treasury-functie van het Rijk doelmatiger ingericht dan zonder schatkistbankieren het geval zou zijn. Tevens biedt schatkistbankieren aan bepaalde instellingen de mogelijkheid om te lenen uit de schatkist; ook dit vergroot de doelmatigheid van de publieke sector.

Het beleidsterrein wordt in principe iedere vijf jaar geëvalueerd. Dit gebeurt door terug te kijken op het in de afgelopen jaren gevoerde beleid en, indien mogelijk, op basis van bestaand bron- en onderzoeksmateriaal. In de afgelopen jaren is op een aantal terreinen uitvoering gegeven aan de beleidsaanbevelingen van de beleidsdoorlichting uit 2009; deze beleidsdoorlichting staat daar bij stil. De grootste verandering op het beleidsterrein is de deelname sinds eind 2013 van alle decentrale overheden aan schatkistbankieren.

Deze beleidsdoorlichting is tot stand gekomen op basis van een Plan van Aanpak, dat is opgenomen als bijlage 5.1 bij dit rapport. Conform de RPE geeft een onafhankelijke deskundige, professor R.J. Berndsen, zijn oordeel over de totstandkoming en de inhoud van de beleidsdoorlichting geschreven. Dit onafhankelijke oordeel is ook opgenomen als bijlage 5.2.

In deze beleidsdoorlichting staan de RPE eisen uit 2012 centraal. Deze eisen bestaan uit een 13-tal onderzoeksvragen. Ieder van die vragen zal in de beleidsdoorlichting behandeld worden:

Onderzoeksvragen

1. Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Wanneer worden de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn nog niet geëvalueerd?
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Dit rapport bevat in totaal vijf hoofdstukken. Hoofdstuk 2 geeft een korte samenvatting. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van het beleidsterrein, beschrijft de motivering van het gevoerde beleid en bespreekt de bijbehorende uitgaven. Hoofdstuk 4 gaat kort in op eerder uitgevoerd onderzoek en bevat de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. In hoofdstuk 5 zijn alle bijlagen opgenomen.

2 Samenvatting

De beleidsdoorlichting schatkistbankieren heeft betrekking op artikel 12 ('Kasbeheer') van de begroting van Financiën en Nationale Schuld. De doelstelling van dit artikel is "optimaal kasbeheer van het Rijk en van de instellingen die aan de schatkist zijn gelieerd". Deze beleidsdoorlichting is een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het schatkistbankieren.

De belangrijkste doelstellingen van schatkistbankieren zijn risicoreductie, bevordering van de doelmatigheid en EMU-schuldreductie. Risicoreductie wordt gerealiseerd doordat deelnemers hun publieke middelen bij de schatkist aanhouden in plaats van bij marktpartijen. Hierdoor worden risico's met publiek geld beperkt. De doelmatigheid wordt bevorderd omdat publiek geld pas de schatkist verlaat op het moment dat het wordt uitgegeven. Daarmee wordt voorkomen dat de ene publieke instelling overschotten buiten de schatkist aanhoudt, terwijl een andere publieke instelling krediet moet opnemen. Deelnemers die bij de schatkist mogen lenen profiteren van de lagere rentetarieven en de beschikbaarheid van leningen in alle looptijden; dit vermindert de noodzaak van rentederivaten. Ook dit vergroot de doelmatigheid van het kasbeheer van de collectieve sector. Tot slot zorgt schatkistbankieren voor een lagere EMU-schuld doordat onderlinge vorderingen geconsolideerd worden in de EMU-schuld.

Aan schatkistbankieren doen momenteel een kleine duizend deelnemers mee. Het aantal deelnemers is sterk gestegen doordat decentrale overheden sinds eind 2013 verplicht meedoen. Daarnaast stijgt het aantal rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Dit komt voornamelijk doordat steeds meer onderwijsinstellingen gebruik maken van de mogelijkheid om op vrijwillige basis mee te doen aan schatkistbankieren.

De conclusie van deze beleidsdoorlichting is dat de beoogde effecten van schatkistbankieren ook daadwerkelijk worden behaald. Doordat deelnemers hun collectieve middelen in de schatkist aanhouden wordt er minder risico gelopen op uitzettingen. De doelmatigheid van het kasbeheer wordt vergroot doordat tekorten en overschotten van deelnemers in de schatkist worden gebundeld. Door alle tekorten en overschotten te bundelen in de schatkist kan het Rijk de externe financiering van de benodigde middelen verzorgen. Het Rijk kan dit tegen gunstigere rentetarieven doen dan individuele deelnemers. Doordat deelnemers hun liquide middelen in de schatkist aanhouden is ook de EMU-schuld aantoonbaar lager (2% van het BBP) dan zonder schatkistbankieren het geval was geweest.

Het beleid is in het algemeen doeltreffend en doelmatig. Alternatieve manieren om het kasbeheer doelmatig in te richten, zoals een systeem met bevoorschotting van deelnemers door het Rijk, gaan gepaard met hogere uitvoeringskosten en risico's. Een situatie waarbij deelnemers hun tegoeden niet in de schatkist maar bij een commerciële partij aanhouden, leidt per definitie tot meer risico's en een hogere EMU-schuld. De doeltreffendheid van het schatkistbankieren zou verder vergroot worden als meer RWT's die vrijwillige deel kunnen nemen dat zouden doen.

3 Overzicht van het beleidsterrein

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van het beleidsterrein dat de reikwijdte van de beleidsdoorlichting bepaalt. Het hoofdstuk begint met een afbakening van het te onderzoeken beleid; wat wordt er wel en wat wordt er niet geëvalueerd? Paragraaf 2.2 geeft aan waarom in het verleden schatkistbankieren is ingevoerd en wat daarbij de overwegingen en doelstellingen waren. Vervolgens gaat paragraaf 2.3 in op de aard en samenhang van de ingezette instrumenten en hoe schatkistbankieren in de praktijk werkt. De laatste paragraaf geeft een overzicht en onderbouwing van de uitgaven die met schatkistbankieren gepaard gaan. De vragen zoals opgenomen in de kaders aan het begin van ieder hoofdstuk stemmen overeen met de onderzoeksvragen zoals die zijn opgenomen in de RPE (zie inleiding). Onder de vragen in de kaders wordt een korte samenvatting gegeven van het antwoord in de beleidsdoorlichting.

3.1 Afbakening van het beleidsterrein

1. Welk artikel(onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Wanneer worden de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Deze doorlichting heeft betrekking op artikel 12 'Kasbeheer'. In deze beleidsdoorlichting wordt alleen het schatkistbankieren geëvalueerd. De doelmatigheid van het beleid van het betalingsverkeer (eveneens onderdeel van artikel 12) volgt uit het proces van aanbesteden en wordt niet doorgelicht.

Deze beleidsdoorlichting gaat over artikel 12 'Kasbeheer' van de begroting van Financiën en Nationale Schuld¹. De doelstelling van dit artikel is "Optimaal kasbeheer van het Rijk en van de instellingen die aan de schatkist zijn gelieerd". Vrijwel alle uitgaven en ontvangsten van artikel 12 hebben te maken met schatkistbankieren. De beleidsdoorlichting gaat over de periode van 2009 tot 2014. Voor decentrale overheden geldt dat alleen de eerste ervaringen met de deelname aan schatkistbankieren kunnen worden meegenomen. De Wet verplicht schatkistbankieren², en daarmee de verplichte deelname van decentrale overheden, is in december 2013 in werking getreden³. Als gevolg van deze wet zijn de bepalingen omtrent het verplicht schatkistbankieren opgenomen in de wet financiering decentrale overheden (Fido). Uiterlijk in 2018 zal een evaluatie van dit onderdeel van de wet Fido plaatsvinden.

Naast schatkistbankieren valt het betalingsverkeer van het Rijk ook onder artikel 12. Het betalingsverkeer van het Rijk wordt niet behandeld in deze beleidsdoorlichting of in een toekomstige beleidsdoorlichting. De beleidsmatige werkzaamheden van het betalingsverkeer van het Rijk bestaan alleen uit het periodiek opnieuw aanbesteden van de verschillende kavels waarin het betalingsverkeer is verdeeld. Bij het aanbesteden is het proces (de aanbesteding) het enige middel om het doel (betalingsverkeer tegen een zo gunstig mogelijke prijs/kwaliteitsverhouding) te realiseren. Het ligt daarom niet voor de hand om voor het betalingsverkeer een aparte beleidsdoorlichting te schrijven. Bij de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid rondom het betalingsverkeer wordt wel op een andere wijze stilgestaan. De aanbestedingen van verschillende kavels volgen elkaar in de tijd op, waardoor er met regelmaat wordt bekeken hoe de aanbesteding verder verbeterd kan worden; of de gekozen percelen de beste uitkomsten opleveren en hoe het betalingsverkeer efficiënter en effectiever kan worden ingericht. Integraal onderdeel van iedere aanbesteding is het evalueren van de wijze van aanbesteden.

1 De begroting van Nationale Schuld was tot 2013 een apart hoofdstuk van de Rijksbegroting (IX A). Vanaf 2013 is deze samengevoegd met de begroting van Financiën (IX B) tot de begroting van Financiën en Nationale Schuld (Hoofdstuk IX)

2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, [Kamerstuk 33540 nr 3](#)

3 [Staatsblad, Jaargang 2013, Nr. 530](#)

3.2 Aanleiding van het gevoerde beleid

3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?

De aanleiding voor het beleid kan worden verdeeld in drie categorieën: risicoreductie, doelmatigheid en EMU-schuldreductie. Deze doelstellingen kunnen niet los van elkaar gezien worden en gelden niet per se voor alle individuele deelnemers afzonderlijk, maar zijn in het algemene publieke belang. Deze aanleiding blijft actueel.

De belangrijkste motivaties voor het gevoerde beleid, zoals vastgelegd in de Comptabiliteitswet (CW), relevante andere wetteksten en overige toelichtingen (zoals in begrotingen en jaarverslagen) zijn:

- I. Risicoreductie: doordat deelnemers hun middelen bij de schatkist aanhouden in plaats van bij commerciële partijen wordt het tegenpartijrisico beperkt doordat er minder publieke middelen uitstaan bij commerciële partijen.
- II. Doelmatigheid: doordat publiek geld pas de schatkist verlaat op het moment dat het wordt uitgegeven daalt de externe financieringsbehoefte van de overheid; instellingen die bij de schatkist lenen doen dat tegen lagere rentetarieven dan bij commerciële partijen; het gebruik van schatkistbankieren leidt tot een eenvoudiger kasbeheer voor deelnemers, wat kostenvoordelen met zich mee kan brengen.
- III. EMU-schuldreductie: in ieder geval bij het invoeren van schatkistbankieren voor decentrale overheden is een van de motivaties geweest dat hun deelname leidt tot een lagere EMU-schuld. Dit komt doordat de door decentrale overheden in de schatkist aangehouden middelen in de EMU-schuld worden geconsolideerd.

Ontstaansgeschiedenis

In de jaren tachtig van de vorige eeuw is een begin gemaakt met een vorm van centralisering van publieke middelen. Tot begin jaren 80 gold dat ieder ministerie zijn eigen betaalrekeningen bij banken aanhield. Die rekeningen werden door het ministerie van Financiën voorgefinancierd. Omdat het bankwezen steeds als intermediair optrad, vloeide een deel van de publieke middelen naar het bankwezen in de vorm van kosten en rentebetalingen. Door ministeries, en later de baten-lastendiensten als integraal onderdeel van de ministeries, in de schatkist te laten bankieren werd het kasbeheer en de inrichting van de treasury-functie van het Rijk doelmatiger ingericht. Sociale fondsen bankieren sinds 1997 in de schatkist. Vooruitlopend daarop bestond er een systeem waarin de liquiditeitsposities van sociale fondsen met elkaar werden verevend. Op die manier werd voorkomen dat het ene fonds overschotten moest uitzetten, terwijl een ander fonds voor tekorten krediet moest opnemen.

In 2004 is het systeem van schatkistbankieren uitgebreid tot rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). RWT's zijn verantwoordelijk voor de uitoefening van publieke taken, maar zijn geen onderdeel van het Rijk. De activiteiten van dergelijke rechtspersonen worden gefinancierd met publieke middelen in de vorm van een rijksbijdrage of via opbrengsten uit wettelijke heffingen. Decentralisatie en verzelfstandiging hebben er in de loop van de tijd toe geleid dat steeds meer taken van de rijksoverheid belegd zijn bij entiteiten die op afstand van het Rijk zijn geplaatst. De publieke geldstromen die lopen via dergelijke instellingen zijn navenant toegenomen. Om te waarborgen dat publiek geld efficiënt en risicoarm wordt beheerd, heeft het kabinet in 2001 besloten om RWT's te laten deelnemen aan schatkistbankieren.⁴

Ten eerste wordt met schatkistbankieren verzekerd dat met publieke middelen geen onnodige financiële risico's worden gelopen. De taak van een publieke instelling mag niet worden opgerekt en/of aangetast door risicovolle financiële transacties buiten het publieke domein. Om te voorkomen dat publieke middelen geheel of gedeeltelijk verloren gaan, mogen instellingen die publieke middelen beheren geen overmatig risico lopen. Een dergelijk risicoarm beheer van liquide middelen is voor deelnemers aan het schatkistbankieren per definitie verzekerd doordat alle liquide middelen verplicht in de schatkist worden aangehouden. Het aanhouden van middelen in de schatkist vermindert de (externe) financieringsbehoefte van het Rijk. De in de schatkist aangehouden middelen worden dus niet meer uitgezet bij een commerciële partij, waardoor er minder

⁴ Deze beslissing is destijds mede genomen in reactie op een rapport van de Algemene Rekenkamer over vermogensvorming van instellingen op afstand van het Rijk. [Tweede Kamer, 1999-2000, Kamerstuk 27066, nr. 2](#)

tegenpartijrisico wordt gelopen. Voor RWT's die niet verplicht meedoen aan schatkistbankieren, bijvoorbeeld omdat ze te klein van omvang zijn, gelden eisen aan waar en op welke manier ze hun middelen bij financiële ondernemingen mogen uitzetten. De kredietcrisis die begon in 2009 heeft bewezen dat risicoreductie als een van de motivaties voor het beleid nog steeds actueel is.

Ten tweede is het vanuit het oogpunt van een doelmatige financiering van publieke taken gewenst om publieke middelen zoveel mogelijk te bundelen en centraal te beheren. Door bundeling van kasstromen wordt voorkomen dat binnen de publieke sector op één plaats middelen worden geleend en tegelijkertijd op een andere plaats middelen worden uitgezet, veelal met een bank als intermediair. Omdat uitzettingen in het algemeen plaatsvinden tegen lagere renteniveaus dan waarvoor krediet (in rekening-courant) kan worden opgenomen, zijn de netto rentelasten van de publieke sector door deze bundeling van kasstromen lager dan wanneer middelen niet gecentraliseerd worden. Ook de motivatie 'doelmatigheid' is nog steeds actueel.

De opzet die is gekozen voor het schatkistbankieren kan vergeleken worden met de wijze waarop binnen grote ondernemingen het cash management, als onderdeel van de treasury-functie, is georganiseerd in een 'concerntreasury'.

Doelstellingen in de begroting

Het beleid is verwoord in de doelstelling van artikel 12. Deze luidt: "Optimaal kasbeheer van het Rijk en van de instellingen die aan de schatkist zijn gelieerd". In eerdere begrotingen stond vaak ook een operationele doelstelling, zoals bijvoorbeeld "Het kasbeheer van de rijksoverheid en de aan haar gelieerde instellingen doelmatig inrichten" (begroting 2008). Deze doelstelling stelt dat een optimaal kasbeheer in ieder geval doelmatig moet zijn. Onder doelmatigheid wordt op macroniveau verstaan dat alle publieke middelen in de schatkist gebundeld worden zodat publiek geld de schatkist niet eerder verlaat dan nodig is. Een andere vorm van doelmatigheid is dat instellingen al hun publieke middelen op één plek bundelen. In de begroting voor 2010 wordt ook het voorkomen van financiële risico's genoemd als beleidsdoel.

Doelstellingen in wetteksten

Behalve in de begroting wordt beleid ook toegelicht in de relevante wetteksten en bijbehorende memories van toelichting, zoals bij de Comptabiliteitswet 2001⁵. Naast de voordelen die verbonden zijn aan de bundeling van publieke geldstromen verwijst de Comptabiliteitswet 2001 ook naar de mogelijkheid van bepaalde groepen instellingen om te lenen uit de schatkist. Doordat RWT's bij de schatkist tegen relatief gunstige leenvoorwaarden kunnen lenen vergroot de doelmatigheid van de financiering van de door RWT's uitgevoerde publieke taken. Als gevolg van de kredietcrisis en door aangescherpte regelgeving is de afgelopen jaren de beschikbaarheid van krediet bij commerciële partijen verminderd en duurder geworden. Dit illustreert dat ook dit element van 'optimaal kasbeheer' nog steeds actueel is.

Bijzondere aandacht verdient de 'aanleiding voor het beleid' zoals verwoord in de memorie van toelichting bij de Wet verplicht schatkistbankieren, waarmee schatkistbankieren voor decentrale overheden verplicht is gesteld. Het beleid wordt als volgt gemotiveerd: "Met verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden beoogt het kabinet bij te dragen aan de vereiste daling van de EMU-schuld van de collectieve sector. [...]Dat kan in de eerste plaats door instellingen die onderdeel zijn van de EMU-sector deel te laten nemen aan schatkistbankieren. De verwachting is dat een dergelijke centrale treasury ook leidt tot efficiency besparingen binnen de collectieve sector. [...]Onderdeel van de efficiency die wordt bereikt door schatkistbankieren, is dat de externe financieringsbehoefte van de Nederlandse Staat op de financiële markten vermindert. [...]Vanwege de eenvoud [van de rekening-courant en depositofaciliteit] mag een positief effect verwacht worden op de efficiëntie van de bedrijfsvoering van decentrale overheden. Als gevolg van het aanhouden van middelen bij het Rijk voert een decentrale overheid een risicoarm kasbeheer. De risico's die decentrale overheden nog met hun publieke middelen lopen, worden met het wetsvoorstel geminimaliseerd. [...]Ook kan schatkistbankieren tot een vereenvoudiging van en kostenbesparingen op de treasury bij decentrale overheden leiden, met name op het terrein van vermogensbeheer en de beheersing van tegenpartijrisico's."

⁵ Comptabiliteitswet 2001, zoals deze wet luidt na de Vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001; wet van november 2011, [Stb. 2011, 544](#)

Dat de doelstelling van EMU-schuldreductie nog steeds actueel is, heeft niet alleen te maken met het feit dat de wet waarin deze doelstelling expliciet verwoord staat nog geen jaar oud is. Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet verplicht schatkistbankieren heeft het kabinet aangegeven dat ook als de EMU-schuld onder de 60% BBP komt, er nog steeds voordelen zijn aan een verdere daling van de schuld, zoals toenemend vertrouwen van beleggers in Nederlands schuld papier, met mogelijk lagere rentetarieven voor de Staat als gevolg. De Schokproef Overheidsfinanciën, die opgenomen is in de Miljoenennota 2012, toont eveneens het belang van een lage staatsschuld. Een lage staatsschuld is voor de overheid een buffer, waarmee de (sociaaleconomische) effecten van toekomstige economische schokken opgevangen kunnen worden.

Box 1: Relatie tussen schatkistbankieren en EMU-schuld

Het door deelnemers aanhouden van hun liquide middelen in de schatkist heeft een verlagend effect op de financieringsbehoefte van de Staat en de EMU-schuld.

Als instellingen hun liquide middelen inleggen in de schatkist betekent dit dat het Rijk een deel van haar financieringsbehoefte kan dekken met die ingelegde middelen. Daarmee leidt de vermindering van de (externe) financieringsbehoefte van de Staat tot een lagere extern gefinancierde schuld. Strikt genomen staat tegenover deze daling van de staatsschuld een nieuwe, even grote, schuld van de Staat aan de instelling die haar gelden heeft toevertrouwd aan de schatkist. Relevant is echter dat in de definities bepaald is dat de overheidsschuld de *geconsolideerde* schuld betreft van de overheidssector. Dat betekent dat de schuld van de staat uit hoofde van de inleg van instellingen deelnemend aan schatkistbankieren weggestreept mag worden tegen de vordering die de deelnemer daardoor heeft gekregen op het Rijk.

Wanneer deelnemers aan het geïntegreerd middelenbeheer leningen aangaan bij de schatkist of een beroep doen op de roodstandfaciliteit, neemt ogenschijnlijk de EMU-schuld toe met de omvang van de desbetreffende lening daar de Staat dit geld heeft moeten inlenen. Evenwel, als de desbetreffende deelnemer niet zou deelnemen aan schatkistbankieren, maar geleend zou hebben bij een private bank zou de schuld evenveel zijn toegenomen. In de regel geldt voor deelnemers aan schatkistbankieren dat ze onderdeel uitmaken van de collectieve sector en al hun schulden dus meetellen in de EMU-schuld, ongeacht bij welke partij de schuld is aangegaan.

De deelname aan schatkistbankieren heeft geen gevolgen voor het EMU-saldo omdat het financiële transacties betreft. Financiële transacties hebben conform de Europees voorgeschreven regels geen effect op het EMU-saldo.

Overigens wordt in de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) geen motivatie genoemd voor het deelnemen van de sociale fondsen aan schatkistbankieren. Wel kan gezegd worden dat het systeem van schatkistbankieren een logische voortzetting is van het stelsel van verevening dat voordien gold. Verderop wordt nader op de bijzondere positie van sociale fondsen in de schatkist ingegaan.

Samenvattend kan gesteld worden dat onder 'optimaal kasbeheer' wordt verstaan een zodanig kasbeheer dat publieke middelen zo veel mogelijk gebundeld worden binnen de publieke sector, dat publieke middelen zo laat mogelijk de schatkist verlaten en dat met die publieke middelen zo min mogelijk risico wordt gelopen. De bundeling van middelen binnen de publieke sector voorkomt dat op sommige plekken binnen de publieke sector (tijdelijk) overtollige middelen dienen te worden uitgezet bij commerciële partijen, terwijl op andere plekken middelen dienen te worden geleend (bij bijv. decentrale overheid) bij diezelfde commerciële partijen. Door interne bundeling wordt vanuit één centraal punt binnen het Rijk middelen aangetrokken of uitgeleend.

3.3 Het beleidsterrein

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Schatkistbankieren staat in dienst van een zo optimaal mogelijk kasbeheer. Een van de elementen daarvan is het bundelen van publieke middelen in de schatkist (met behulp van zero-balancing). Daarnaast biedt schatkistbankieren ook leenfaciliteiten aan. De beschikbare producten en de daarbij behorende rentetarieven kunnen per categorie deelnemer verschillen. Aan schatkistbankieren doen een kleine duizend deelnemers mee, waarbij het aandeel vrijwillige deelnemers toeneemt.

Schatkistbankieren houdt in de meest simpele vorm in dat instellingen hun liquide middelen aanhouden bij het ministerie van Financiën. Het aanhouden van middelen gebeurt op een rekening-courant bij het ministerie van Financiën. Deze rekening-courant is geen bankrekening die is aangesloten op het interbancaire betalingsverkeer, maar een administratieve rekening waarop door het ministerie van Financiën wordt bijgehouden hoeveel geld de deelnemer in de schatkist heeft gestald. De meeste deelnemers mogen deposito's plaatsen en sommige groepen hebben de mogelijkheid om leningen af te sluiten bij de schatkist. Het afsluiten van een deposito of lening vindt plaats via de rekening-courant bij de schatkist van de deelnemer, net als de rentebetalingen en aflossingen. Pas als de deelnemer daadwerkelijk uitgaven moet doen, verlaten middelen de schatkist (doordat de deelnemer ze overboekt naar zijn rekening bij een commerciële bank). Door gebruik te maken van schatkistbankieren verlaat publiek geld 'de schatkist' dus niet eerder dan noodzakelijk is voor de uitvoering van een publieke taak. Over de bij de schatkist aangehouden middelen (in rekening-courant en via deposito's) vergoedt het Rijk rente aan de deelnemers, voor leningen ontvangt het Rijk rente van de deelnemers.

Box 2: uitvoering van schatkistbankieren

Het Agentschap van de Generale Thesaurie ('het Agentschap') is een directie binnen het ministerie van Financiën. Het Agentschap is, naast de verantwoordelijkheid voor de financiering en het beheer van de staatsschuld en de aanbestedingen van het betalingsverkeer, tevens verantwoordelijk voor de uitvoering van het schatkistbankieren. De werkzaamheden bestaan onder meer uit voorlichting, het relatiemanagement met deelnemers en het beantwoorden van hun vragen, de aanmelding van nieuwe deelnemers, het onderhouden van relaties met de betrokken banken en het administratief verwerken van alle mutaties in de rekeningen-courant, leningen en deposito's. Een deel van de werkzaamheden gerelateerd aan het schatkistbankieren wordt uitgevoerd door andere directies. Het ontwikkelen en het onderhouden van de programmatuur waarin schatkistbankieren wordt geadmistreerd wordt gedaan door de directie Begrotingzaken van het ministerie. Dezelfde directie doet ook de administratie voor de agentschappen en is verantwoordelijk voor regelgeving zoals het aanwijzingsbesluit waarmee RWT's worden aangewezen om deel te nemen aan schatkistbankieren.

3.3.1 Deelnemers

Het schatkistbankieren kent een aantal groepen deelnemers. Voor de groepen gelden verschillende voorwaarden en rentetarieven. Ook verschilt het per groep of de deelnemers verplicht zijn om deel te nemen aan schatkistbankieren of dat zij daar vrijwillig voor kunnen kiezen. Tabel 1 geeft een overzicht. Begin 2014 waren er een kleine duizend deelnemers aan schatkistbankieren. Een groot deel daarvan zijn de decentrale overheden, die vanaf eind 2013 verplichte deelnemers zijn.

Tabel 1: deelnemers schatkistbankieren, januari 2014

Soort deelnemer	Aantal deelnemers
Ministeries	11
Beheerders sociale fondsen	3
Agentschappen	43
Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's)	188
(waarvan onderwijsinstellingen)	(114)
Decentrale overheden	739
Derden	6
Totaal	990

Ministeries nemen als onderdeel van het Rijk verplicht deel aan schatkistbankieren. Ministeries waren de eerste deelnemers aan schatkistbankieren. Artikel 24 van de Comptabiliteitswet 2001 bepaalt dat alle liquide middelen van het Rijk 'in 's Rijks schatkist' worden aangehouden. Hetzelfde artikel bepaalt dat de minister van Financiën verantwoordelijk is voor het beheer van de 'centrale kassen van 's Rijks schatkist' en per begroting één of meer rekeningen-courant aanhoudt tussen het ministerie van Financiën en de ministeries.

De negen sociale fondsen worden beheerd door drie rechtspersonen: het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Zorginstituut Nederland (ZiN). Deze drie instanties zijn verantwoordelijk voor het beheer van een of meer sociale fondsen. De sociale fondsen zijn bij wet ingesteld. Zo staat bijvoorbeeld in de Wfsv dat er een Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten is en welke uitgaven er ten lasten komen van dat fonds. Hetzelfde geldt voor fondsen als het Algemeen Ouderdomsfonds (AOW) en het Algemeen Werkloosheidsfonds (WW). In de Wfsv wordt bepaald dat alle middelen van de fondsen moeten worden aangehouden op een rekening-courant bij het ministerie van Financiën. Hetzelfde geldt voor het Zorgverzekeringsfonds, alleen zijn de bepalingen rondom dit fonds opgenomen in de Zorgverzekeringswet (Zvw). In Tabel 2 staan alle sociale fondsen samengevat.

Tabel 2: sociale fondsen die deelnemen aan schatkistbankieren

Fonds	Uitgaven	Beheerd door	Wettelijke basis SKB
Algemeen Ouderdomsfonds	AOW	SVB	Wfsv
Algemeen Nabestaandenfonds	Anw	SVB	Wfsv
Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten	AWBZ	ZiN	Wfsv
Algemeen Werkloosheidsfonds	WW, ZW, re-integratie	UWV	Wfsv
Sectorfondsen	WW, ZW, WGA	UWV	Wfsv
Arbeidsongeschiktheidsfonds	WAO, WIA, WAZ, WAZO	UWV	Wfsv
Werkhervattingskas	WGA, ZW	UWV	Wfsv
Uitvoeringsfonds voor de Overheid	ZW, WAZO, WGA overheid	UWV	Wfsv
Zorgverzekeringsfonds	Zvw	ZiN	Zvw

Agentschappen (vroeger ook wel baten-lastendiensten genoemd) zijn uitvoerende diensten van ministeries zelf, zoals het KNMI, de Rijksgebouwendienst en het Centraal Justitieel Incassobureau. Agentschappen leveren zelfstandig en tegen betaling producten of diensten aan het ministerie of aan andere organisaties binnen het Rijk. In de Regeling agentschappen is bepaald dat agentschappen verplicht moeten deelnemen aan schatkistbankieren door hun middelen aan te houden op een rekening-courant bij het ministerie van Financiën⁶.

De groep rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bevat alle instellingen die meedoen aan schatkistbankieren op basis van artikel 45 van de Comptabiliteitswet. Dit artikel geeft de minister van Financiën de bevoegdheid om bepaalde rechtspersonen aan te wijzen die hun collectieve middelen moeten aanhouden in de schatkist. Dit kunnen overigens zowel rechtspersonen met een wettelijke taak zijn als rechtspersonen met

6 [Staatscourant 2012, Nr. 20668](#)

een publieke taak⁷. Het daadwerkelijk aanwijzen van rechtspersonen voor schatkistbankieren gebeurt via het Aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie⁸. In deze regeling worden niet alleen individuele rechtspersonen aangewezen, maar staan ook enkele categorieën rechtspersonen die zelf mogen kiezen of ze vrijwillig willen deelnemen aan schatkistbankieren. Categorieën vrijwillige deelnemers zijn bekostigde onderwijsinstellingen, de verzelfstandigde Rijksmusea, de particuliere justitiële jeugdinstellingen (PJJI's) en instellingen voor jeugdzorg.

Decentrale overheden zijn sinds eind 2013 verplicht om hun overtollige middelen in de schatkist aan te houden via deelname aan schatkistbankieren. Onder decentrale overheden worden niet alleen alle provincies, gemeenten en waterschappen verstaan, maar ook alle gemeenschappelijke regelingen die de vorm van een openbaar lichaam hebben⁹. De verplichting voor decentrale overheden om deel te nemen aan schatkistbankieren is opgenomen in de wet Fido.

De groep derden bestaat uit een klein aantal deelnemers aan schatkistbankieren. Voor deze deelnemers geldt dat ze van de minister van Financiën toestemming hebben om hun collectieve middelen in de schatkist aan te houden. De minister van Financiën kan dit toestaan op basis van artikel 24 van de Comptabiliteitswet 2001. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de Sociaal Economische Raad en het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse Gemeenten.

3.3.2 Beschikbare instrumenten

Het schatkistbankieren kent verschillende producten. Niet alle deelnemers kunnen gebruik maken van alle producten. Allereerst is er uiteraard de rekening-courant van de deelnemer bij het ministerie van Financiën. Elke deelnemer heeft in ieder geval één rekening-courant. Met de rekening-courant houdt de deelnemer zijn liquide middelen in de schatkist aan. Voor elke rekening-courant is er een privaatrechtelijke rekening-courantovereenkomst tussen het Agentschap en de deelnemer waarin alle wederzijdse rechten en plichten zijn vastgelegd. Voor decentrale overheden is de tekst van deze overeenkomst onderdeel van de Regeling schatkistbankieren decentrale overheden. Op die manier wordt gegarandeerd dat voor iedere decentrale overheid dezelfde voorwaarden gelden. Voor alle overige deelnemers geldt dat steeds per instelling een overeenkomst wordt opgesteld.

De meeste groepen deelnemers kunnen gebruik maken van een rekening-courantkrediet, waardoor ze (tijdelijk) rood kunnen staan op hun rekening-courant bij de schatkist. In overleg tussen het Agentschap, de betreffende instelling en het betrokken vakdepartement wordt daarvoor het maximum bepaald. Voor RWT's geldt dat het vakdepartement, conform de Comptabiliteitswet 2001, moet instemmen met het rekening-courantkrediet. Het vakdepartement staat dan ook garant voor het risico dat de deelnemer niet terugbetaalt.¹⁰

Het is ook mogelijk om een deel van de middelen in de rekening-courant te reserveren voor een derde partij, een zogeheten trekkingsrecht of borgstelling. Deze faciliteit is vergelijkbaar met een bankgarantie. Omdat deelnemers geen middelen meer aanhouden bij hun huisbank ligt het niet voor de hand dat een bank bereid is om een bankgarantie af te geven of alleen tegen hoge kosten. De borgstelling via de schatkist is daarom een nuttig alternatief. Net als voor het aanhouden van de rekening-courant worden er voor een borgstelling geen kosten in rekening gebracht bij de deelnemer.

De meeste deelnemers hebben de mogelijkheid om deposito's af te sluiten. Met een deposito kan een deelnemer een deel van de aangehouden middelen in de schatkist voor langere tijd vastzetten, tegen in het algemeen een hogere rente. Een deposito kan worden afgesloten voor elke looptijd van 1 week tot 30 jaar. Deposito's kunnen desgewenst vervroegd worden opgenomen als de instelling de middelen nodig heeft voor het uitvoeren van haar werkzaamheden. Een onvolkomenheid in de liquiditeitsprognose of onverwachte tegenvallers in de kasbehoefte kunnen daarmee eenvoudig en zonder kosten worden opgelost. Wel worden vervroegd opgenomen deposito's afgewikkeld tegen de actuele marktwaarde. Dit is gebruikelijk in de markt.

7 RWT's vallen onder Artikel 45 lid 1 en rechtspersonen met een publieke taak onder Artikel 45 lid 3

8 [Staatscourant 2014, Nr. 27599](#)

9 Andere vormen van gemeenschappelijke regelingen hebben geen rechtspersoonlijkheid, en dus geen eigen middelen.

10 Overschrijdingen van de debetlimiet worden niet gedekt door het vakdepartement, waardoor het ministerie van Financiën risico loopt. In de rekening-courantovereenkomst is dan ook voorzien in een boeterente voor overschrijdingen van de debetlimiet en in de mogelijkheid voor het Agentschap om maatregelen te treffen die tot gevolg hebben dat de roodstand niet verder kan oplopen. Ook kan het vakdepartement besluiten tot een al dan niet tijdelijke verhoging van de debetlimiet.

Tot slot is er de leenfaciliteit, waarmee bepaalde deelnemers kunnen lenen bij de schatkist. Voor RWT's geldt dat het betrokken vakdepartement moet instemmen met een lening, en dan ook garant staat voor het risico dat de deelnemer de rente of aflossing niet (tijdig) betaalt. Omdat het vakdepartement hierdoor risico loopt kan het aan de deelnemer extra zekerheden vragen. Zo vraagt het ministerie van OCW bijvoorbeeld een hypothecaire zekerheid of een gemeentegarantie bij leningen aan onderwijsinstellingen. Omdat het vakdepartement garant staat zal het ook de financiële positie van de deelnemer en zijn mogelijkheden om de lening terug te betalen beoordelen. In box 3 wordt dit verder toegelicht.

Box 3: Schatkistbankieren bij OCW

OCW heeft met het schatkistbankieren te maken met veel instellingen die vrijwillig bij de schatkist kunnen bankieren. Er zijn momenteel 97 OCW-gerelateerde instellingen die bij de schatkist lenen en staat daarbij voor ongeveer 3 miljard aan leningen garant.

Ondanks dat de kans dat alle OCW-gerelateerde instellingen tegelijkertijd failliet gaan klein is, doet OCW wel zijn best om de risico's te beperken. Dit betekent dat OCW de volgende voorwaarden stelt:

- Een risico-opslag voor hypothecaire leningen van 0,1 procentpunt en voor rekening courantkrediet van 0,25 procentpunt. Deze opslag is beperkt. Omdat er nog geen onderwijsinstelling failliet is gegaan die bij schatkist bankierde, is het lastig te bepalen wat een juiste risico-opslag is.
- Een gemeentegarantie voor leningen in het primair en voortgezet onderwijs omdat voor deze instellingen de gemeente verantwoordelijk is voor de huisvesting. Een dergelijke lening kan alleen bij de schatkist worden aangegaan als de gemeente de huisvestingsbedragen aan de betreffende onderwijsinstelling heeft overgedragen (doordecentralisatie).
- Voor huisvesting in het middelbaar beroepsonderwijs, het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderwijs is de betreffende instelling zelf eigenaar van het pand en wordt een hypothecair onderpand gevraagd, waarbij de taxatie (en daarmee het leenbedrag) wordt bepaald op basis van 95% van de executiewaarde.
- Voor zowel een rekening courantkrediet als voor een hypothecaire lening moet een instelling een toetsingsdocument invullen waarin zowel wordt gekeken naar de financiële situatie over de afgelopen periode als naar de financiële positie in de toekomst, rekening houdend met de rente en aflossing van de gewenste lening.

OCW is een beleidsdepartement dat met beperkte capaciteit, zonder specifieke bancaire kennis een risico inschatting moet maken over een schuld- en hypotheekportefeuille van - momenteel - zo'n 3 miljard euro. Dit verklaart de gekozen hypothecaire zekerheid. Bezien kan worden of de opslag in lijn is met het gelopen risico.

In werkafspraken tussen OCW en het Agentschap is bepaald dat het Agentschap een aantal van de uitvoerende werkzaamheden gerelateerd aan de hypothecaire zekerheid en de gemeentelijke garantie uitvoert. De werkafspraken hebben onder andere tot doel om voor (potentiële) deelnemers aan het schatkistbankieren helderheid te verschaffen over tot wie ze zich moeten richten met bepaalde vragen en om termijnen vast te leggen waarbinnen aanvragen afgehandeld dienen te worden. De werkafspraken worden regelmatig geëvalueerd en geactualiseerd.

Een afgesloten lening kan geheel of gedeeltelijk vervroegd worden afgelost. Deze aflossing gebeurt bij RWT's tegen de actuele marktwaarde van de lening. Als na het afsluiten van de lening de rente daalt dan heeft de lening een positieve marktwaarde. Door bij het vervroegd aflossen uit te gaan van de marktwaarde wordt voorkomen dat deelnemers een lening aflossen om vervolgens weer een lening met een lager rentepercentage af te sluiten. Bij agentschappen wordt bij vervroegd aflossen een boete in rekening gebracht van 2 procent van de lening.

Het vervroegd aflossen van leningen tegen marktwaarde voorkomt weliswaar speculatie, maar kan met de huidige rentestanden een belemmering zijn om schulden te verminderen. Neem als voorbeeld een deelnemer die 5 jaar geleden een lening van 1 miljoen euro heeft afgesloten. De 10-jaars rente was toen ongeveer 3,7 procent. De lening loopt nog 5 jaar en wordt pas aan het einde van de looptijd afgelost. Omdat de 10-jaars rente inmiddels is gedaald naar 1,6 procent, is de marktwaarde van de lening nu iets meer dan 1,1 miljoen. Naarmate rentes sterker gedaald zijn en resterende looptijden langer zijn, zijn marktwaarde-effecten substantiëler. Hierdoor kan het zijn dat deelnemers liever hun lening laten doorlopen tot het einde van de looptijd, ondanks dat ze voldoende middelen hebben om de lening af te lossen. Onderzocht zal worden of

belemmeringen voor vervroegd aflossen zoals boetes kunnen worden verminderd. Dat dergelijke maatregelen leiden tot een daling van de inkomsten voor de schatkist, zal in de beoordeling moeten worden meegenomen.

Tabel 3: beschikbare producten naar type deelnemer

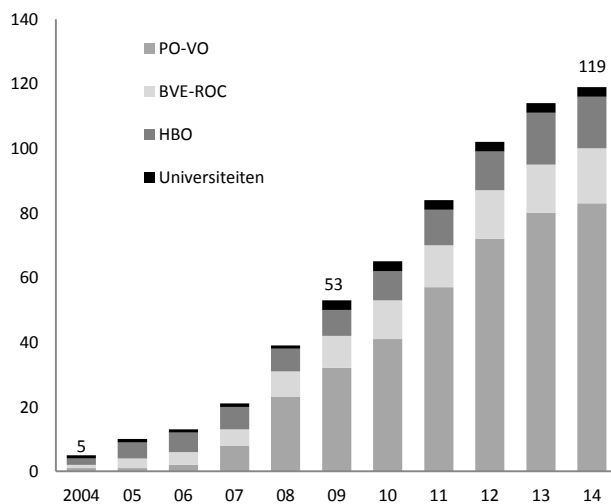
	Ministeries	Sociale fondsen	Agentschappen	RWT's	Decentrale overheden	Derden
Rekening-courant	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Rekening-courantkrediet	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
Trekkingsrecht	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Deposito	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Lening	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee

3.3.3 Ontwikkeling gebruik

Wat tegenwoordig schatkistbankieren wordt genoemd, is ooit begonnen met het centraliseren van de bankrekeningen van de ministeries, zoals in paragraaf 3.2 is toegelicht. Het 'geïntegreerd middelenbeheer', zoals dit toen werd genoemd, droeg bij aan een doelmatiger kasbeheer van het Rijk. Vanaf 1997 doen de sociale fondsen mee aan het geïntegreerd middelenbeheer en vanaf 2004 ook RWT's. De laatste grote wijziging was de inwerkingtreding van de Wet verplicht schatkistbankieren in december 2013. Vanaf dat moment zijn decentrale overheden verplicht om hun overtollige middelen in de schatkist aan te houden.

Met de verandering in het soort en aantal deelnemers is ook het gebruik van de verschillende producten gewijzigd. Daarbij spelen twee ontwikkelingen een grote rol. Allereerst is er een gestaag stijgend aantal vrijwillig deelnemende onderwijsinstellingen, zie Figuur 1.

Figuur 1: aantal vrijwillig aan schatkistbankieren deelnemende onderwijsinstellingen per 1 oktober 2014

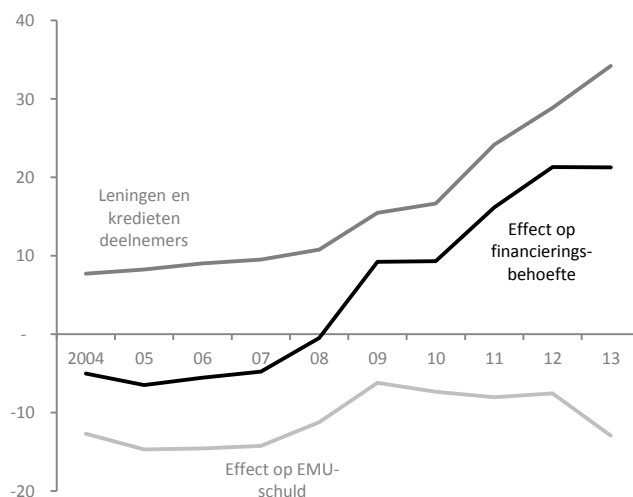


Het aantal onderwijsinstellingen dat aan schatkistbankieren deelneemt, is sinds de vorige beleidsdoorlichting (2009) meer dan verdubbeld tot 119 deelnemers medio oktober 2014. Omdat hun deelname vrijwillig is ligt het voor de hand dat onderwijsinstellingen pas deelnemen als dit voor hen per saldo een voordeel oplevert (bijvoorbeeld als ze willen lenen bij de schatkist). Er zijn echter ook deelnemers die uit principe kiezen voor de risicoreductie die het schatkistbankieren biedt. De voor- en nadelen van meedoen aan schatkistbankieren veranderen ook met verloop van tijd. Gesprekken met geïnteresseerde onderwijsinstellingen leren dat de rekening-courant- en depositorenten bij de schatkist de laatste jaren niet heel interessant meer zijn. Schatkistbankieren is daarmee minder aantrekkelijk geworden voor onderwijsinstellingen die geen behoefte hebben aan een lening of een rekening-courantkrediet. Alle vrijwillig deelnemende onderwijsinstellingen hebben gezamenlijk meer leningen bij de schatkist afgesloten dan dat zij aan middelen aanhouden in hun rekeningen-

courant en in deposito's. De vrijwillige deelname van onderwijsinstellingen heeft dus geleid tot een netto uitstroom van middelen uit de schatkist. Tegelijkertijd is bekend dat alle onderwijsinstellingen tezamen een totale liquiditeitspositie hebben van ruim 6 miljard euro¹¹. Slechts een deel hiervan (15%) wordt door de vrijwillige deelnemers in de schatkist aangehouden. Het overige deel wordt aangehouden bij commerciële partijen in de markt. Welke redenen daarvoor zijn, is niet bekend, maar verklaringen zouden kunnen zijn dat onderwijsinstellingen uit principiële overwegingen als autonomie (artikel 23 van de grondwet) niet kiezen voor schatkistbankieren of ze dat niet doen omdat simpelweg de rentevergoeding in de markt in het algemeen hoger is dan bij de schatkist.

Een tweede belangrijke ontwikkeling van de laatste jaren is het verloop van het rekening-courantsaldo van de sociale fondsen. Hoe elk fonds wordt gevoed, en wat er uit het fonds moet worden betaald, is wettelijk vastgelegd. De hoogte van de inkomsten van de fondsen hangt daardoor af van de premiepercentages en de ontwikkeling van de premiegrondslag, waarbij de premiepercentages het resultaat zijn van politieke besluitvorming¹². De inkomsten van de fondsen zijn dus niet elk jaar gelijk aan de uitgaven. Zo zijn bijvoorbeeld sinds de financieel-economische crisis de uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen flink gestegen, terwijl de premie-inkomsten, die sterk afhankelijk zijn van het nationaal inkomen, juist terugliepen¹³. Ook voor het AWBZ-fonds geldt dat de premies niet hoog genoeg zijn om alle uitgaven te dekken. Het gevolg hiervan is dat de sociale fondsen gezamenlijk inmiddels meer dan 20 miljard euro rood staan op hun rekeningen-courant bij de schatkist. In paragraaf 4.2 wordt nader ingegaan op de positie van de sociale fondsen.

Figuur 2: effect van schatkistbankieren op EMU-schuld en financieringsbehoefte van het Rijk, ultimo jaar (x € miljard)



Bron: ministerie van Financiën.

Figuur 2 illustreert de beide hierboven genoemde ontwikkelingen. Doordat RWT's meer zijn gaan lenen en de roodstand van de sociale fondsen oploopt is er een oplopend effect op de financieringsbehoefte van het Rijk: alle leningen en roodstanden moeten immers in principe door het Rijk geleend worden op de kapitaalmarkt. Omdat deelnemers ook middelen aanhouden in de schatkist is het effect op de financieringsbehoefte echter lager dan het totaal aan leningen en rekening-courantkredieten. Een deel van de financieringsbehoefte wordt gedekt met de middelen die deelnemers in de schatkist aanhouden. Dit is onderdeel van het doelmatigheidsvoordeel van schatkistbankieren: doordat de tegoeden en tekorten van deelnemers allemaal samenkomen in de schatkist worden positieve en negatieve saldi tegen elkaar weg gestreept. In feite wordt er

11 Cijfers eind 2012, gebaseerd op financiële informatie gepubliceerd door DUO. Onbekend is welk deel private middelen betreft. (<http://www.data.duo.nl/organisatie/open Onderwijsdata/databestanden/default.asp>)

12 Een uitzondering hierop is de Zorgverzekeringswet, waarvoor geldt dat gemiddeld genomen de inkomsten van het Zorgverzekeringsfonds gelijk moeten zijn aan de uitgaven. Als het fonds een tekort heeft dan wordt dit in latere jaren goedge maakt door hogere premies vast te stellen.

13 Meer informatie over de sociale fondsen, hun inkomsten en uitgaven en de premiestelling is te vinden in de begrotingen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Beide begrotingen bevatten een bijlage over de premiegefinancierde uitgaven en het saldo van de fondsen.

eerst onderling gefinancierd voordat het Rijk het resterende tekort leent op de kapitaalmarkt (of in de periode 2004-08 juist minder hoefde te lenen op de kapitaalmarkt).

Het effect op de EMU-schuld is nog weer lager dan het effect op de financieringsbehoefte. Het effect van schatkistbankieren op de EMU-schuld is nog wel steeds positief: de EMU-schuld zou hoger zijn geweest zonder schatkistbankieren. Dit komt doordat de EMU-schuld een bruto begrip is. Bezittingen die zijn aangehouden buiten de collectieve sector worden niet op de schuld in mindering gebracht (zie box 1 in hoofdstuk 3). Voor schulden geldt dat deze altijd meetellen in de EMU-schuld, ongeacht of het een schuld is aan de schatkist of aan een commerciële partij. Het effect van schatkistbankieren op de EMU-schuld bestaat daardoor alleen uit de middelen die in de schatkist worden aangehouden. De EMU-schuld zou met dit bedrag stijgen als deze middelen niet in de schatkist maar bij een bank werden aangehouden¹⁴. In Figuur 2 is van 2012 op 2013 ook het effect van de deelname van decentrale overheden te zien. Eind 2012 had schatkistbankieren een neerwaarts effect op de EMU-schuld van zo'n 8 miljard euro. Door de instroom van middelen van decentrale overheden aan het einde van 2013 stijgt het neerwaartse effect van schatkistbankieren op de EMU schuld naar ongeveer 13 miljard euro. Ook de financieringsbehoefte van het Rijk was door de deelname van decentrale overheden 5,6 miljard euro lager dan anders het geval was geweest.

¹⁴ In de figuur is uitgegaan van het totaal van de rekening-couranttegoeden per groep deelnemers. Omdat er meestal een paar RWT's en agentschappen rood staan op hun rekening-courant bij de schatkist is het werkelijke effect op de EMU-schuld dus iets positiever (de roodstand had ook zonder schatkistbankieren meegeteld als EMU-schuld). Daar staat tegenover dat het natuurlijk ook zo kan zijn dat schatkistbankieren er toe heeft geleid dat agentschappen en RWT's meer hebben geleend dan ze anders bij een commerciële partij hadden gedaan. In dat geval hebben de leningen die er zonder schatkistbankieren niet waren geweest een verhogend effect op de EMU-schuld.

Box 4 Lenen bij de schatkist

Een van de grootste verschillen tussen de groepen deelnemers is of zij kunnen lenen bij de schatkist en tegen welke voorwaarden. Agentschappen mogen binnen het door hun moederdepartement goedgekeurde leenplafond zelf bepalen wanneer en hoeveel zij lenen. RWT's moeten voor elke individuele lening goedkeuring krijgen van het betrokken departement. Decentrale overheden mogen in het geheel niet lenen bij de schatkist, sociale fondsen mogen alleen rood staan. Wat zijn de achterliggende redenen voor deze verschillen?

Of een deelnemer mag lenen en onder welke voorwaarden is vastgelegd in de relevante wet- en regelgeving. Agentschappen zijn een onderdeel van het Rijk, maar ze werken zelfstandiger dan de gewone onderdelen van een ministerie. Een agentschap heeft een eigen financiële administratie, en een belangrijk verschil is dat deze administratie gebruik maakt van een baten/lastenstelsel, in tegenstelling tot de ministeries die gebruik maken van een kas/verplichtingenstelsel. Agentschappen worden aangestuurd op hun resultaat; er worden afspraken gemaakt over de kostprijs en kwaliteit van de geleverde producten. Door gebruik te maken van een baten/lastenstelsel is het mogelijk om een kostprijs per product te hanteren; de kosten van investeringen kunnen dan worden toegerekend aan de jaren waarin die investering productief wordt gebruikt. Agentschappen mogen alleen lenen bij de schatkist en niet bij commerciële partijen. De kosten van de lening worden uiteraard in de kostprijs verwerkt, en dus uiteindelijk door de afnemers (waaronder ministeries) betaald. Door te lenen bij de schatkist in plaats van bij commerciële partijen kunnen de rentelasten, en dus ook de kostprijzen, lager liggen dan anders het geval was geweest.

RWT's zijn zelfstandige rechtspersonen en geen onderdeel van het Rijk. RWT's worden wel voor het grootste deel bekostigd uit ofwel bijdragen van het Rijk (bijvoorbeeld scholen, nationale politie, CBS) of uit de heffingen die ze zelf mogen innen (bijvoorbeeld AFM, CBR, Luchtverkeersleiding Nederland). Als een RWT een lening afsluit om investeringen te bekostigen dan zal de rente en aflossing dus uiteindelijk terugbetaald moeten worden uit publieke middelen. Voor de collectieve sector als geheel geldt ook hier dat lenen bij de schatkist kosten kan besparen, aangezien de rentetarieven bij de schatkist lager zijn dan bij commerciële partijen (zie verderop). Bij RWT's geldt dat de verantwoordelijke minister akkoord moet gaan met elke individuele lening. Daarmee staat het vakdepartement garant voor de rente- en aflossing in het geval dat de RWT niet aan zijn verplichtingen kan voldoen. Hoewel een van de doelstellingen van schatkistbankieren risicoreductie is, loopt het Rijk bij leningen aan RWT's het risico dat de deelnemer niet kan terugbetalen. Het betrokken ministerie moet dus per lening dit risico afwegen tegen de voordelen van goedkopere financiering voor de RWT. Deze afweging zal per ministerie en per RWT anders uitvallen.

Bij decentrale overheden is er besloten om geen leenfaciliteit bij de schatkist aan te bieden. Een van de redenen hiervoor is dat bij decentrale overheden het voordeel van lenen bij de schatkist kleiner is dan bij bijvoorbeeld RWT's en de noodzaak voor het openstellen van de leenfaciliteit voor deze groep deelnemers niet direct aanwezig is. De meeste decentrale overheden kunnen bij de sectorbanken (BNG, NWB) al lenen tegen relatief aantrekkelijke tarieven. Bovendien zijn de sectorbanken uit hoofde van hun jarenlange expertise in staat om breder te adviseren bij omvangrijke investeringsprojecten. Dergelijke advisering kan vanuit de schatkist niet geleverd worden. Overigens zijn decentrale overheden vrij om bij andere banken dan de sectorbanken krediet op te nemen. Ook speelt mee dat de decentrale overheden (samen met het Rijk) aandeelhouder zijn van de sectorbanken. Omdat de sectorbanken naast decentrale overheden andere groepen klanten bedienen (met name woningcorporaties en zorginstellingen), zijn decentrale overheden beducht voor de consequenties die lenen bij de schatkist zou kunnen hebben voor 'hun' sectorbanken en de 'achterblijvende klanten' van de sectorbanken. Het onderzoek dat in 2010 door Rebel is uitgevoerd naar het openstellen van de leenfaciliteit voor decentrale overheden leidde tot de conclusie dat vanwege de bredere rol die de sectorbanken vervullen in de publieke en semipublieke sector, de business case van lenen bij de schatkist door decentrale overheden niet eenduidige positief uitvalt (zie ook paragraaf 4.1).

3.3.4 Ontwikkeling rentetarieven

Omdat de groepen deelnemers meedoen op grond van verschillende wet- en regelgeving, en omdat deze wet- en regelgeving op verschillende momenten is ingevoerd zijn er verschillen in de te ontvangen of juist te betalen rentetarieven. Tabel 4 geeft een overzicht van deze rentetarieven voor de verschillende deelnemers. Voor de rekening-courant geldt voor de meeste deelnemers het EONIA tarief. Het EONIA tarief is de rente die banken elkaar vergoeden voor *overnight* (1 daagse) uitzettingen. De sociale fondsen ontvangen of betalen een rente gebaseerd op het Euribor tarief. Dit is het tarief dat banken elkaar in rekening brengen voor leningen met een looptijd van 1 week tot 12 maanden. Ook de deposito rente voor agentschappen en RWT's is gelijk aan het Euribor tarief met dezelfde looptijd. Decentrale overheden krijgen op hun deposito's het DTC tarief. Het DTC tarief (*Dutch Treasury Certificates*) is het effectief rendement op kortlopend schatkistpapier (tot één jaar) van de Rijksoverheid. Voor deposito's langer dan een jaar geldt voor alle deelnemers het DSL (*Dutch State Loans*) tarief. Dit tarief is gelijk aan het effectieve rendement op staatsobligaties met dezelfde looptijd. Alle rentetarieven worden dagelijks gepubliceerd op de website van het Agentschap¹⁵. Tabel 4 illustreert dat het palet aan rentetarieven kenmerken van een lappendeken is gaan vertonen.

Tabel 4: rentetarieven naar type deelnemer¹⁶

	Ministeries	Sociale fondsen	Agentschappen	RWT's	Decentrale overheden ¹⁷
Rekening-courant	0	12 mnd Euribor	EONIA	EONIA	EONIA
Rekening-courantkrediet		1 mnd Euribor	EONIA	EONIA	
Deposito < 1 jaar			Euribor	Euribor	DTC
Deposito > 1 jaar			DSL	DSL + bonusrente	DSL
Lening			DSL	DSL	

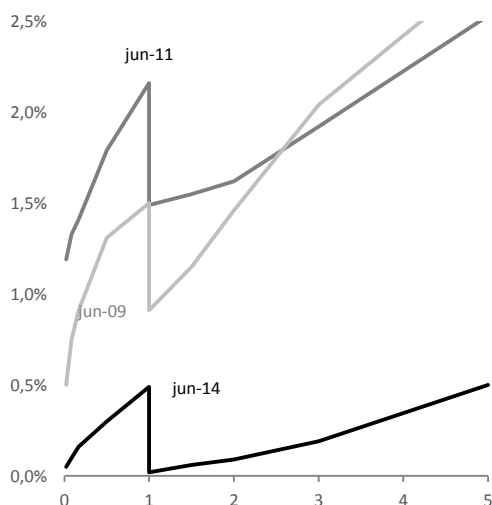
Een van de aanbevelingen uit de vorige beleidsdoorlichting was om het aantal verschillende rentetarieven te verminderen. Hiermee is de afgelopen jaren een begin gemaakt. Tot 2013 kregen agentschappen op hun rekening-courant bijvoorbeeld een opslag van 100 basispunten op het EONIA tarief. Daarentegen kregen ze op deposito's juist weer 25 basispunten minder rente dan RWT's. Minder verschillende rentetarieven maakt het schatkistbankieren eenvoudiger voor de deelnemers en zorgt voor iets lagere uitvoeringskosten voor het Rijk. Inhoudelijk zijn er geen goede argumenten voor het hanteren van verschillende tarieven voor verschillende deelnemers. Vanuit het oogpunt van een centrale treasury ligt het voor de hand dat de tarieven die het Rijk betaalt een op een worden doorgegeven aan de deelnemers. Het nu gebruikte Euribortarief ligt echter hoger dan het tarief waarvoor het Rijk zelf op de geldmarkt leent (het DTC tarief). Dit zorgt niet alleen voor een impliciete subsidie vanuit de schatkist aan sommige deelnemers, maar ook voor vreemd verloop van de depositorente voor verschillende looptijden; op een deposito's van één jaar is op dit moment de rente hoger dan op een deposito's van bijvoorbeeld drie jaar waarvoor het DSL tarief geldt. Figuur 3 illustreert deze 'knik' in de rentecurve voor deposito's van agentschappen en RWT's.

15 www.dsta.nl en www.schatkistbankieren.nl

16 Voor de categorie 'Derden' gelden meestal dezelfde rentetarieven als voor RWT's. De categorie 'Derden' bevat echter ook deelnemers waarvoor specifieke afspraken zijn gemaakt over de rente. Zo is bij het oprichten van het Museaal Aankoopfonds afgesproken dat dit fonds een rente krijgt die is gebaseerd op het effectieve rendement op 10-jaars staatsobligaties.

17 Hoewel rood staan door decentrale overheden wettelijk niet is toegestaan valt technisch niet uit te sluiten dat een roodstand soms optreedt. Voor de rekening-courant van decentrale overheden geldt daarom een debetrente van Eonia + 100 basispunten. Deze opslag op de debetrente maakt rood staan voor decentrale overheden onaantrekkelijk, het is voor een decentrale overheid goedkoper om bij een commerciële partij krediet aan te trekken.

Figuur 3: depositorente voor RWT's en Agentschappen naar looptijd (jaar)



Vanwege de knik in de rentecurve is voor RWT's in het verleden (2004) een bonusrente ingevoerd, waarmee effectief de swaprente wordt vergoed. De RWT's krijgen een bonusrente als ze gedurende een jaar meer middelen hebben uitgezet in deposito's langer dan een jaar dan ze aan leningen bij de schatkist hebben opgenomen¹⁸. Via de bonusrente kunnen deelnemers die meer middelen hebben dan leningen dus een iets hogere rente dan het DSL tarief vergoed krijgen. Omdat de bonusrente pas achteraf vergoed wordt, maakt de bonusrente geen onderdeel uit van de rentetarieven die het Agentschap dagelijks publiceert. Dit komt de transparantie van de rentetarieven, de uitvoerbaarheid en wellicht de begrijpelijkheid voor de deelnemers niet ten goede.

Tabel 5: ontwikkeling rentetarieven 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014 t/m sep	2009-14
EONIA	0,71%	0,44%	0,87%	0,23%	0,09%	0,13%	0,42%
6m euribor	1,43%	1,08%	1,64%	0,83%	0,34%	0,36%	0,97%
12m euribor	1,61%	1,35%	2,01%	1,11%	0,54%	0,52%	1,2%
6m DTC					0,05%	0,07%	
12m DTC					0,12%	0,08%	
3 jaars DSL	2,04%	1,24%	1,56%	0,44%	0,44%	0,26%	1,03%
7 jaars DSL	3,25%	2,51%	2,59%	1,47%	1,37%	1,09%	2,09%
10 jaars DSL	3,71%	2,99%	2,98%	1,95%	1,96%	1,64%	2,58%
20 jaars DSL		3,47%	3,35%	2,49%	2,58%	2,27%	2,96%
30 jaars DSL		3,60%	3,36%	2,49%	2,64%	2,38%	3,01%

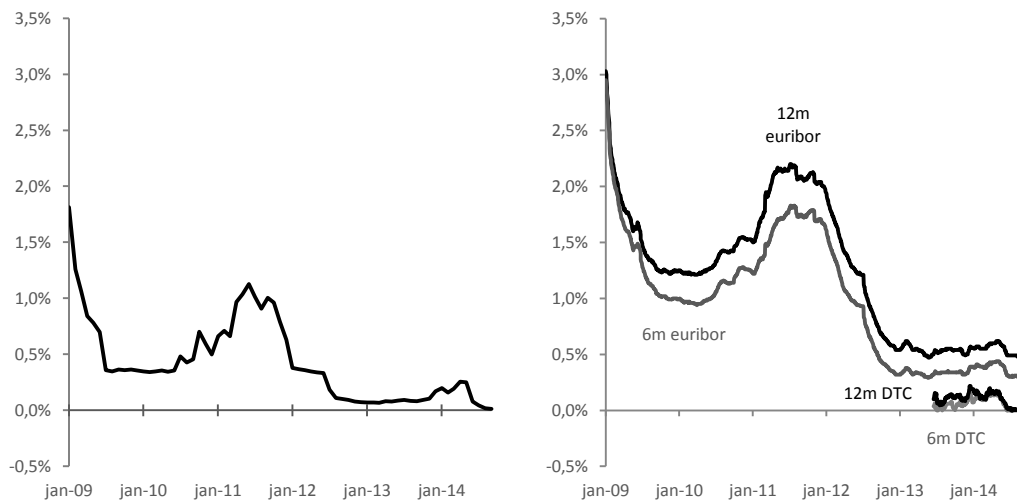
Voor decentrale overheden gelden voor deposito's de tarieven waartegen de staat zichzelf financiert, dus het DTC en DSL tarief. Hiervoor is niet alleen gekozen vanuit budgettaire overwegingen maar ook omdat het één op één doorgeven van de inleentarieven van het Rijk de meest logische opzet is voor een interne treasury zoals het schatkistbankieren feitelijk voor de collectieve sector is (er zijn dan geen onderlinge subsidies). Overigens is het verschil tussen bancaire tarieven (zoals Euribor) en staattarieven sinds 2009 groter geworden dan voorheen het geval was. Het plaatsen van deposito's is daarmee voor decentrale overheden nu minder aantrekkelijk dan het geweest zou zijn in de jaren voor 2009. Daarbij speelt mee dat decentrale overheden over middelen op hun rekening-courant het EONIA tarief vergoed krijgen. Het EONIA tarief is sinds juni 2013 echter vrijwel altijd hoger dan het 6-maands DTC tarief, en vaak ook hoger dan het 12-maands DTC tarief. Hierdoor is het aantrekkelijker om middelen simpelweg op de rekening-courant te laten staan dan een deposito van een jaar af te sluiten.

¹⁸ De bonusrente is gelijk aan het verschil tussen de swaprente en de staatsrente (dat verschil is in het algemeen positief).

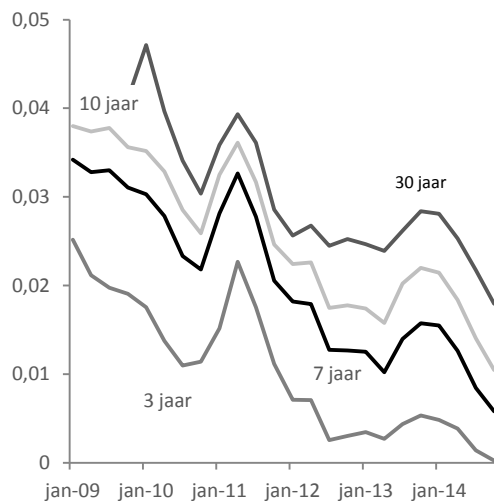
Bij de sociale fondsen valt op dat het rentetarief voor het aanhouden van middelen op de rekening-courant (12-maands Euribor) hoger is dan het rentetarief bij een roodstand (1-maands Euribor). Het is niet gebruikelijk dat rood staan minder kost dan een positief saldo oplevert. Ook zijn de rentetarieven gebaseerd op het Euribortarief dat hoort bij een 1 of 12-maands krediet. Voor een rekening-courant ligt het meer voor de hand om een *overnight* tarief zoals EONIA te hanteren.

Voor alle rentetarieven geldt dat negatieve tarieven niet worden doorgegeven aan de deelnemers. Deelnemers hoeven voor het aanhouden van middelen dus nooit rente te betalen, iets wat in de markt (voor grote instellingen) inmiddels wel steeds meer gebruikelijk wordt. Dat rentes bij de schatkist niet negatief kunnen worden impliceert een kleine subsidie van de Staat aan de deelnemers. In Figuur 4 en Figuur 5 staat de ontwikkeling van de belangrijkste rentetarieven weergegeven.

Figuur 4: Ontwikkeling rekening-courantrente (EONIA, links) en depositorente (Euribor en DTC, rechts)



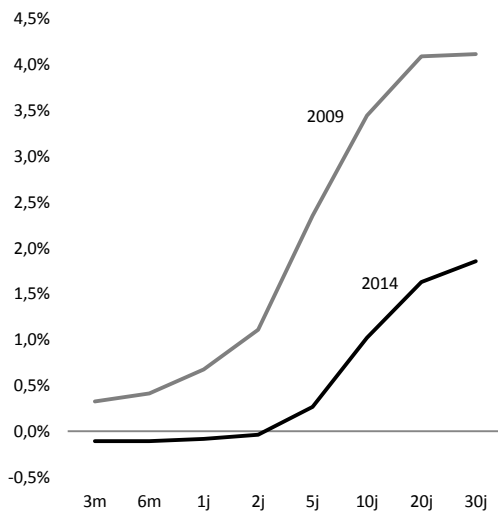
Figuur 5: DSL tarief voor leningen en deposito's (exclusief bonusrente)



Figuur 5 geeft een indruk van de mate waarin de meeste rentes zijn gedaald. In 2014 zijn de rentes voor alle looptijden verder gedaald. Het effectieve rendement op 3 jaars staatsobligaties is vanaf september 2014 zelfs negatief, en het DSL tarief voor de deelnemers dus gelijk aan nul. Figuur 6 geeft voor het DTC en DSL tarief de huidige rentecurve weer en de rentecurve ten tijde van de vorige beleidsdoorlichting in 2009. De normale situatie daarbij is dat leningen of deposito's met een kortere looptijd een lager rendement hebben dan leningen of deposito's met langere looptijden. Duidelijk is te zien dat sinds 2009 de rente voor alle looptijden sterk is

gedaald. Hoewel deposito's dus steeds minder rentevergoeding opleveren staat daar tegenover dat lenen bij de schatkist ook goedkoper is geworden.

Figuur 6: Rentecurves DTC en DSL tarieven, november 2009 en september 2014



Het aantal verschillende gebruikte rentetarieven is weliswaar in de loop van de tijd al verminderd, maar nog steeds relatief groot. Bij een centrale treasury ligt het voor de hand om de inleentarieven op het centrale niveau één op één door te geven aan de deelnemers. Daar is op dit moment niet voor alle deelnemers sprake van. Harmonisering van tarieven zou de transparantie, uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid ten goede komen. Uiteraard heeft elke verandering in de rentetarieven gevolgen voor de inkomsten en uitgaven van de deelnemers, de schatkist en de betrokken vakdepartementen. Bij een eventuele wijziging zullen de positieve en negatieve gevolgen voor de verschillende betrokken partijen dus eerst goed moeten worden onderzocht.

3.3.5 Werking zero-balancing

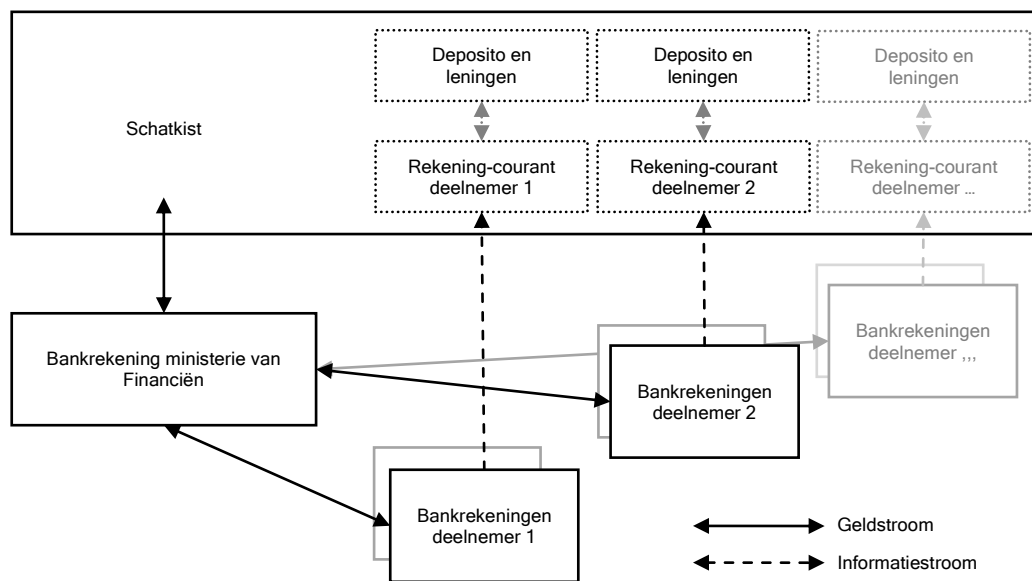
Een van de doelstellingen van schatkistbankieren is om het kasbeheer doelmatig in te richten. Dit houdt in dat publieke middelen de schatkist niet eerder dan nodig verlaten. De deelnemers houden daardoor in principe geen middelen aan op bankrekeningen buiten de schatkist¹⁹. Om te kunnen beoordelen of dit in de praktijk ook zo werkt is enig inzicht nodig in de technische en administratieve werking van de rekening-courant en de dagelijkse zero-balancing.

Om te garanderen dat er aan het einde van de dag geen middelen op bankrekeningen buiten de schatkist staan wordt gebruik gemaakt van zero-balancing. Dit houdt in dat de bank aan het einde van de dag het saldo op de bankrekening van de deelnemer overboekt naar een bankrekening van het ministerie van Financiën bij dezelfde bank (als het saldo negatief is vult de bank het aan vanaf de rekening van het ministerie). Deelnemers doen gedurende de dag dus hun betalingen gewoon vanaf hun bestaande bankrekening, maar dankzij de zero-balancing eindigt deze rekening de dag altijd met een saldo van nul. Het door de bank tijdens de zero-balancing afgeboekte (of juist bijgestorte) bedrag wordt de volgende ochtend door het Agentschap bijgeschreven op (of afgeschreven van) de rekening-courant van de deelnemer bij de schatkist. Het Agentschap ontvangt daarvoor elke ochtend van de banken de rekeningafschriften van alle bankrekeningen van deelnemers van de vorige dag. Deze opzet betekent in de praktijk dat deelnemers pas op dag T+1 rond 12.30 uur de rekeningmutatie van dag T in de schatkist kunnen zien. Hoewel het systeem goed werkt en grotendeels geautomatiseerd plaatsvindt, blijkt in de praktijk dat de afhankelijkheid van banken groot is. De rekening-courantsaldi van de deelnemers kunnen pas worden bijgewerkt als alle rekeningafschriften van alle banken zijn ontvangen. Een storting bij één bank zorgt er dus voor dat alle deelnemers pas met vertraging (dus na 12.30 uur) hun bijgewerkte rekening-courantsaldo kunnen zien in de elektronisch bankieren omgeving van het schatkistbankieren.

¹⁹ Met uitzondering van decentrale overheden die een klein drempelbedrag buiten de schatkist mogen houden.

De zero-balancing wordt door de banken aan het einde van de dag of aan het begin van de avond uitgevoerd. Op dat moment is het voor het Agentschap niet meer mogelijk om het geld dat als gevolg van de zero-balancing de schatkist binnenkomt (of uitstroomt) nog uit te zetten (of te lenen). Om toch rekening te kunnen houden met de dagelijkse instroom of uitstroom van middelen wordt gedurende de dag gekeken naar het totaalsaldo van alle bankrekeningen van de deelnemers. Een verwacht tekort kan dan nog op de geldmarkt worden geleend, of een verwacht overschot uitgezet²⁰. Een gevolg hiervan is dat niet elke dag alle middelen van deelnemers in de schatkist terecht komen. Als een deelnemer aan het einde van de middag geld ontvangt (betaalt), dan kan het Agentschap met die instroom (uitstroom) van middelen geen rekening meer houden. De bank zal deze middelen wel meenemen in de zero-balancing, waardoor ze achterblijven op de rekening van het ministerie van Financiën bij die bank.

Figuur 7: werking zero-balancing



Dankzij de zero-balancing door de bank begint elke bankrekening van elke deelnemer de dag met een saldo van nul. Om betalingen te kunnen doen kan elke bankrekening gedurende de dag rood staan tot een bepaalde limiet. De hoogte van die zogenoemde intradaglimiet wordt door het Agentschap in overleg met de klant en de betreffende bank afgesproken. Het Agentschap staat richting de bank ook garant voor het dagelijks aanvullen van deze roodstand. Met de garantstelling van het Rijk wordt voorkomen dat banken aan de deelnemers kosten in rekening brengen voor de intradaglimiet. Omdat elke bankrekening aan het einde van de dag een saldo heeft van nul, krijgt de deelnemer geen rente meer van zijn bank. In plaats daarvan wordt er rente vergoed op de rekening-courant bij de schatkist.

Voor de decentrale overheden is gekozen voor een net iets andere inrichting van het systeem van zero-balancing. Waar de andere deelnemers hun bestaande bankrekeningen 'koppelen' aan de schatkist hebben decentrale overheden een nieuwe bankrekening geopend die alleen voor de zero-balancing wordt gebruikt. Als een decentrale overheid geld in de schatkist wil storten (of uit de schatkist wil opnemen) dan boekt hij die middelen dus eerst handmatig over naar (of af van) de nieuw geopende bankrekening. Door het gebruik van een aparte rekening, met handmatige boekingen, houden decentrale overheden zelf de door hen gewenste controle over hoeveel middelen ze in de schatkist aanhouden. Een voordeel voor het Rijk is dat de handmatige boekingen het risico verlagen dat een decentrale overheid zonder het zelf te merken rood staat bij de schatkist. Een ander voordeel is dat niet alle individuele bankrekeningen aan de schatkist gekoppeld hoeven te worden. Een laatste door decentrale overheden gewenst effect is dat het Agentschap alleen de mutaties van- en naar de

²⁰ In de praktijk wordt gestuurd op een klein tekort aan het einde van de middag, dat dan nog geleend kan worden. Als er desondanks aan het einde van de dag een klein overschot is dan mag het Agentschap dat uitzetten bij De Nederlandsche Bank.

schatkist kan inzien, en niet alle dagelijkse uitgaven en ontvangsten op de bestaande bankrekeningen. Een nadeel van het openen van een nieuwe bankrekening kan zijn dat dit extra kosten voor de deelnemer met zich meebrengt. Het Agentschap betaalt weliswaar voor het uitvoeren van de zero-balancing, maar de kosten voor het aanhouden van de bankrekening zijn voor de deelnemer zelf. In de volgende paragraaf wordt nader op deze kosten ingegaan.

3.4 De uitgaven en ontvangsten

Onderzoeksvragen

6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Op artikel 12 van de begroting van Financiën en Nationale Schuld staan de meeste uitgaven en ontvangsten gerelateerd aan schatkistbankieren. De verstrekte leningen en ontvangen aflossingen, en de mutaties op de rekeningen-courant en deposito's zijn de grootste uitgaven en ontvangsten. De rente-uitgaven en ontvangsten volgen uit de uitstaande saldi en de daarbij horende rentetarieven. Naast deze directe uitgaven zijn er bij het ministerie van Financiën en andere departementen uitgaven voor de werkzaamheden rondom het schatkistbankieren en kosten voor het betalingsverkeer voor zowel het Rijk als de deelnemers.

Verreweg het grootste deel van de uitgaven en ontvangsten aan schatkistbankieren valt onder artikel 12 van de begroting van Financiën en Nationale Schuld. Tabel 6 geeft de bedragen voor de afgelopen 5 jaar weer zoals deze zijn vermeld in het jaarverslag 2013. De programma-uitgaven en -ontvangsten zijn de uitgaven en ontvangsten voor de begroting van Nationale Schuld die rechtstreeks volgen uit de treasury activiteiten van de deelnemers. De rentelasten bestaan dus uit de rente die door het Rijk is vergoed op de rekening-courantsaldi en deposito's van de deelnemers. De rentebaten bestaan uit de door deelnemers betaalde rente op leningen en roodstanden op de rekening-courant. De budgettaire tabel bevat ook posten voor de jaarlijkse mutaties van de rekening-courantsaldi, deposito's en leningen²¹. Een instroom van middelen in de schatkist, zoals het aflossen van een lening, is een ontvangst voor de begroting van Nationale Schuld; een uitstroom, zoals een daling van de rekening-courantsaldi, wordt weergegeven bij de uitgaven. Bij leningen worden nieuw verstrekte leningen en ontvangen aflossingen apart weergegeven. Bij rekeningen-courantsaldi en deposito's wordt alleen de totale jaarlijkse instroom of uitstroom weergegeven²². Uitgaven of ontvangsten bij voortijdige beëindiging komen voor als een lening of deposito voortijdig wordt afgelost of beëindigd. Dit beëindigen gebeurt tegen de dan geldende marktwaarde van de betreffende lening of deposito.

Tabel 6: uitgaven en ontvangsten schatkistbankieren op artikel 12 van de begroting van Nationale Schuld (x € mln)²³

	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Uitgaven</i>					
Rentelasten	1.821	1.941	110	67	36
Verstrekte leningen	7.616	4.070	1.755	2.059	1.605
Mutaties in rekening-courant en deposito's	8.558	0	6.732	5.227	1.090
Uitgaven bij voortijdige beëindiging	0	8	0	0	3
<i>Ontvangsten</i>					
Rentebaten	525	508	584	521	483
Ontvangen aflossingen	6.455	2.642	1.525	2.130	2.717
Mutaties in rekening-courant en deposito's	0	1.375	111	0	0
Ontvangsten bij voortijdige beëindiging	1	87	4	1	5

De directe uitgaven en ontvangsten fluctueren flink van jaar op jaar. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de instroom of uitstroom van middelen op de rekeningen-courant. De sociale fondsen hebben bijvoorbeeld in 2009 meer dan 8 miljard euro opgenomen van hun rekeningen-courant, in 2010 iets meer dan 200 miljoen gestort en in 2011 weer 7 miljard opgenomen. In 2013 zijn de decentrale overheden gaan deelnemen aan

21 De budgettaire tabel in de begroting kent alleen uitgaven en ontvangsten, en laat daarom de jaarlijkse mutatie van middelen in de schatkist zien. De stand van bijvoorbeeld de uitstaande leningen of de middelen aangehouden in deposito's is te vinden in de saldi balans achterin het jaarverslag.

22 De totale mutatie op de rekeningen-courant en deposito's is dus ofwel een netto instroom van middelen in de schatkist (ontvangst in de tabel), of een uitstroom uit de schatkist (uitgave in de tabel). In 2011 staat door een fout in het jaarverslag per abuis zowel een uitgave als een ontvangst.

23 [Jaarverslag hoofdstuk IX 2013](#)

schatkistbankieren, waardoor de (negatieve) mutatie van alle rekeningen-courant 5,6 miljard euro lager uitviel dan anders het geval was geweest. De rentebaten vertonen een sterke daling doordat het rentetarief voor zowel rekeningen-courant als nieuwe deposito's in deze periode sterk is gedaald. Omdat bij leningen het rentetarief voor een langere periode vast staat is bij de rentebaten een minder sterke daling te zien.

Niet alle directe uitgaven aan schatkistbankieren staan vermeld op artikel 12. Allereerst betaalt het Agentschap een vergoeding aan banken voor het aanhouden van de paraplurekeningen t.b.v. de zero-balancing en de daarbij behorende kosten voor het betalingsverkeer. Deze uitgaven worden verantwoord op artikel 11. Daarnaast betaalt het Agentschap een vergoeding voor het door de bank uitvoeren van de dagelijkse zero-balancing van de bankrekeningen van de deelnemers. Hiervoor is er per bank een aparte overeenkomst afgesloten. Omdat periodiek met elke bank opnieuw wordt onderhandeld over de tarieven is het niet wenselijk om inzicht te geven in het bedrag dat het Agentschap per deelnemer betaalt. In totaal gaat het om enkele tonnen per jaar, zie Tabel 7. Vanaf 2014 stijgen deze kosten sterk omdat met de deelname van de decentrale overheden het aantal deelnemers is verviervoudigd, en dus ook het aantal bankrekeningen waar een vergoeding voor wordt betaald.

Tabel 7: indirecte kosten voor het Rijk en deelnemers (x € mln)

	2012	2013	2014 (raming)
Indirecte kosten Rijk			
kosten betalingsverkeer	0,4	0,2	1,5
rente betalingsverkeer	-0,3	0,0	0,0
apparaatskosten Agentschap	1,0	1,0	1,0
apparaatskosten Rijkshoofdboekhouding	0,4	0,4	0,4
Indirecte kosten deelnemers			
Kosten betalingsverkeer deelnemers	0,3	0,4	1,2

Naast kosten voor het betalingsverkeer zijn er ook rente-uitgaven aan en rente-ontvangsten van banken. Deze volgen uit het feit dat de bankrekeningen van het ministerie van Financiën niet elke dag met een saldo van precies nul eindigen. Het Agentschap bepaalt namelijk aan het einde van de middag het verwachte eindsaldo van alle deelnemers voor die dag. Op basis daarvan wordt er door het Agentschap nog geld geleend of juist uitgezet. Als een deelnemer aan schatkistbankieren na dat tijdstip nog geld ontvangt of uitgeeft dan neemt de bank dit nog wel mee in de zero-balancing, maar blijft het bedrag achter op de bankrekening van het ministerie bij die bank. Over dit saldo betaalt of ontvangt het Agentschap rente. Omdat de meeste deelnemers hun uitgaven en ontvangsten niet aan het einde van de dag doen gaat het om relatief kleine bedragen, zie Tabel 7. In de budgettaire tabel van artikel 12 zijn deze uitgaven en ontvangsten opgenomen onder de rentelasten en rentebaten, waardoor deze niet afzonderlijk zichtbaar zijn.

Andere indirecte kosten die samenhangen met het schatkistbankieren zijn de daadwerkelijke apparaatsuitgaven. Deze uitgaven staan voor het hele ministerie van Financiën in een apart begrotingsartikel. Om toch een indruk te geven van de omvang van deze uitgaven voor het schatkistbankieren staat in Tabel 7 een beredeneerde aanname voor de afgelopen 2 jaar. Een van de aannames is dat bij het Agentschap ongeveer een zesde deel van alle werkzaamheden wordt verricht vanwege het schatkistbankieren. In de tabel is daarom een zesde deel van de personele uitgaven van het Agentschap opgenomen, plus het standaardbedrag per medewerker voor de uitgaven aan het gebouw, werkplekken en ICT. Voor de administratie en boekhouding van het schatkistbankieren wordt gebruik gemaakt van programmatuur die wordt ontwikkeld en onderhouden door de afdeling Rijkshoofdboekhouding van het ministerie van Financiën. Ook voor de Rijkshoofdboekhouding geldt dat de weergegeven kosten van schatkistbankieren een inschatting zijn op basis van het aantal medewerkers dat hiervoor wordt ingezet.

Naast apparaatsuitgaven bij het ministerie van Financiën zijn er ook werkzaamheden, en dus uitgaven, bij andere departementen. Elk departement moet goedkeuring verlenen aan de jaarlijkse leningen van de eigen agentschappen. Voor elke lening of rekening-courantkrediet van een RWT is ook een garantstelling door het vakdepartement nodig. Om die garantstelling te kunnen geven moet een departement een inschatting maken

van de financiële positie van de RWT en een oordeel vormen over de wenselijkheid van de lening. Dergelijke kosten die departementen maken worden niet afzonderlijk geregistreerd.

Deelnemers zelf hebben, naast eventuele rentevoordelen en -nadelen ook te maken met uitvoeringskosten. Deze zullen voor de meeste deelnemers voornamelijk bestaan uit de kosten voor het betalingsverkeer. Omdat decentrale overheden hun overboekingen van- en naar de schatkist handmatig moeten doen zijn zij ook tijd kwijt aan het doen van die boekingen. Ook moeten decentrale overheden controleren of ze niet meer dan het toegestane drempelbedrag aan middelen buiten de schatkist houden. Daar staat tegenover dat ze minder tijd kwijt zijn aan het uitzetten en monitoren van hun overtollige middelen. Vooral voor grotere decentrale overheden, die voorheen bij meerdere banken hun middelen uitzetten, levert dit een besparing op. Of het schatkistbankieren in totaal tot meer of minder werkzaamheden leidt is niet op voorhand te zeggen. Hiernaar zou nader onderzoek kunnen worden gedaan in een enquête onder de deelnemers.

Ook voor de kosten van het betalingsverkeer geldt dat er geen harde cijfers zijn over de tarieven die banken in rekening brengen. Zoals gezegd betaalt het ministerie van Financiën de banken een vergoeding voor de zero-balancing en de boekingen van en naar de schatkist. Deelnemers betalen voor het aanhouden van de benodigde bankrekeningen en eventuele boekingen daar vanaf of naar toe. Doordat deelnemers aan het schatkistbankieren minder interessant worden voor banken, zijn er aanwijzingen dat een aantal banken in sommige gevallen relatief hoge tarieven in rekening brengen voor het aanhouden van bankrekeningen en voor het afwickelen van betalingstransacties. Een volledig beeld van de effecten die schatkistbankieren heeft, is er echter niet. Bij de deelname van decentrale overheden zijn er aanwijzingen dat een aantal banken probeert een deel van deze inkomsten terug te verdienen door hoge tarieven te vragen voor het aanhouden van bankrekeningen. Het is voor een deelnemer uiteraard ook altijd mogelijk om via een andere bank mee te doen aan schatkistbankieren. Als schatting voor de bankkosten van deelnemers wordt in Tabel 7 gerekend met een bedrag van 100 euro per deelnemer per maand. Dit bedrag is waarschijnlijk hoger dan het werkelijke gemiddelde, en geeft daarmee een maximale schatting van de kosten. Om beter inzicht te krijgen in de uitvoeringskosten voor deelnemers zou hiernaar kunnen worden gevraagd in een enquête.

4 Analyse

4.1 Eerder uitgevoerd onderzoek

Onderzoeksvragen

8. Welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn nog niet geëvalueerd?
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Er zijn sinds de vorige beleidsdoorlichting een aantal kleinere onderzoeken uitgevoerd. Deze onderzoeken hingen samen met het voornemen om decentrale overheden te laten meedoen met schatkistbankieren. Op basis van het onderzoek is het niet mogelijk om een conclusie te trekken over de doelmatigheid of doeltreffendheid van het schatkistbankieren voor alle deelnemers.

Er zijn de afgelopen vijf jaar een aantal evaluaties en onderzoeken uitgevoerd²⁴. In april 2010 heeft Rebel Group een onderzoek gedaan naar de effecten van invoering van vrijwillig integraal schatkistbankieren met een leenfaciliteit voor decentrale overheden. In aanloop naar de parlementaire behandeling van de Wet verplicht schatkistbankieren is onderzoek gedaan naar de vermogenspositie van decentrale overheden en het effect van schatkistbankieren door decentrale overheden op de EMU-schuld.

De Rebel Group Advisory presenteerde in april 2010 een onderzoeksrapport over het op vrijwillige basis toegang geven van provincies, gemeenten en waterschappen tot schatkistbankieren, inclusief toegang tot de leenfaciliteit. De financiële crisis vormde de directe aanleiding voor het onderzoek. In het najaar van 2008 werden decentrale overheden aan vergrote financiële risico's blootgesteld als gevolg van het faillissement van een aantal buitenlandse banken. Box 4 op de volgende pagina presenteert de conclusies zoals Rebel Group die in de managementsamenvatting van het rapport heeft opgenomen²⁵.

In de kabinetsreactie op het Rebel Group onderzoek stelde het kabinet op basis van het rapport vast dat schatkistbankieren inclusief leenfaciliteit de risico's voor decentrale overheden vermindert en voor de collectieve sector als geheel financieel voordelig kan zijn²⁶. Tegelijkertijd gaf het kabinet aan de zorgen uit het rapport te delen dat potentieel sprake is van negatieve consequenties voor de sectorbanken BNG en NWB en de bij deze sectorbanken achterblijvende klanten (waaronder woningcorporaties en zorginstellingen), mochten grote aantallen decentrale overheden besluiten tot deelname aan integraal schatkistbankieren. Het kabinet gaf tenslotte aan dat in de definitieve besluitvorming over integraal schatkistbankieren deze consequenties en het mogelijk ondervangen ervan in de afweging moeten worden betrokken.

Bij de beslissing van het kabinet in 2012 om alle decentrale overheden te verplichten tot deelname aan schatkistbankieren, zijn de conclusies uit dit rapport in de besluitvorming betrokken. De leenfaciliteit is derhalve niet opengesteld voor decentrale overheden.

In 2012-2013 is veel tijd besteed aan het invoeren van schatkistbankieren voor decentrale overheden. In het kader daarvan zijn analyses gedaan naar de verwachte effecten van schatkistbankieren op de EMU-schuld. De resultaten van die analyses zijn opgenomen in het wetsvoorstel en in de verschillende reacties die het kabinet heeft gegeven op vragen van zowel de Tweede als de Eerste Kamer.²⁷

24 Eind 2013 heeft KPMG het rapport gepubliceerd van het onderzoek naar het financieel beheer bij het Agentschap. [TK 2013-2014, 33750-IX, nr. 15](#). Op onderdelen is door KPMG kort stil gestaan bij schatkistbankieren. Omdat het rapport vooral focuste op de interne organisatie en de bedrijfsvoering en niet zozeer op het beleid, wordt het rapport niet in deze beleidsdoorlichting betrokken.

25 Het onderzoek is te vinden als bij de brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer, [TK 2009-2010, Kamerstuk 32362, nr. 1](#) (bijlage 61137).

26 Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer, [TK 2009-2010, Kamerstuk 32362, nr. 1](#)

27 Een overzicht van het wetsvoorstel en alle stukken die zijn ingebracht tijdens de parlementaire behandeling is te vinden in [dossier 33.540 van de Eerste Kamer](#).

Box 4 Belangrijkste conclusies Rebel-onderzoek (bron: Rebel, feitelijke tekst)

- De kwantitatieve analyse heeft zich geconcentreerd op de meetbare effecten. De niet-meetbare kwalitatieve overwegingen zijn in de kwantitatieve analyse niet meegenomen.
- Wel is aandacht besteed aan de risicoreductie die optreedt als decentrale overheden gaan schatkistbankieren. De kwantitatieve analyse van het huidige voorstel levert geen eenduidig beeld op ten aanzien van voor- of nadelen van invoering van vrijwillig integraal schatkistbankieren voor decentrale overheden.
- Directe financiële effecten voor decentrale overheden zullen vrijwel altijd positief zijn. Met die voordelen gaan echter altijd een verlies aan winstgevendheid van de sectorbanken en hogere kosten voor 'achterblijvers' gepaard.
- Afhankelijk van de veronderstellingen kan het voorstel in de nieuwe evenwichtssituatie zowel een netto baat opleveren als een netto kost voor de maatschappij in zijn geheel. Het is niet goed te voorspellen wat de impact op het publieke financieringsarrangement zoals dat momenteel bestaat zal zijn. Niet uitgesloten mag worden dat de invoering van schatkistbankieren voor decentrale overheden en de daarmee –naar verwachting – gepaard gaande overgang van decentrale overheden naar de schatkist met zich mee brengt dat de sectorbanken geen concurrerende dienstverlening kunnen bieden aan de overblijvende klanten. In dat geval zullen de kosten van krediet voor woningbouwcorporaties, zorginstellingen en andere klanten die niet kunnen deelnemen aan het schatkistbankieren naar verwachting aanzienlijk toenemen. Ook is in dat geval onduidelijk wat de impact zal zijn op de rol die sectorbanken spelen ten aanzien van de financiering van publiek-private samenwerkingsprojecten.
- Gegeven deze onzekerheid over het saldo van voor- en nadelen, lijkt het logisch om alleen dan een positieve beslissing over de invoering van schatkistbankieren voor decentrale overheden te nemen als deze onderdeel is van een bredere herijking van het publieke financieringsarrangement.
- Zoals meermalen in dit rapport aangegeven, zijn de gedane aannames cruciaal in de kwantificering van de effecten. Met name een nadere studie van de waarschijnlijkheid van een opwaarts effect op de costs of funds en de omvang daarvan zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan meer stabiele uitkomsten over de scenario's heen.
- In de huidige marktomstandigheden – met zijn toegenomen volatiliteit – zullen het winstgevendheidsverlies en de verhoogde kosten voor 'achterblijvers' waarschijnlijk groter zijn dan in 'normale' markten. Daarmee is het waarschijnlijk dat de invoering van het voorstel in de huidige marktomstandigheden zal resulteren in een netto kost voor de maatschappij.
- Dat betekent dat invoering van het voorstel in de huidige marktomstandigheden risico's met zich meebrengt die vermijdbaar zijn.

In de vorige beleidsdoorlichting uit 2009 is gebruik gemaakt van een enquête onder de deelnemers aan schatkistbankieren en andere betrokkenen (banken en vakdepartementen). In aanloop naar deze beleidsdoorlichting is er voor gekozen om niet nu opnieuw een enquête uit te voeren. Sinds de vorige enquête zijn er voor de al bestaande deelnemers geen wezenlijke veranderingen in het beleid rondom schatkistbankieren doorgevoerd, en ook de manier waarop schatkistbankieren is ingericht is niet gewijzigd. Een enquête onder de min of meer dezelfde groep deelnemers zou derhalve naar verwachting weinig nieuwe inzichten opleveren. Wel is het zo dat de decentrale overheden zijn gaan deelnemen. Een enquête in 2014 zou voor de decentrale overheden groep deelnemers te vroeg zijn, omdat de meeste pas sinds december 2013 ervaring hebben kunnen opdoen met schatkistbankieren. Ook zijn voor decentrale overheden bijvoorbeeld nieuwe regels over het verwerken van schatkistbankieren in de jaarrekening pas halverwege 2014 in werking getreden.

Het voornemen is daarom om in 2015 of 2016 een enquête onder alle deelnemers, banken en vakdepartementen uit te voeren. De resultaten daarvan kunnen gebruikt worden in de volgende beleidsdoorlichting, terwijl over de enquête zelf een onderzoeksverslag kan worden gepubliceerd. In de enquête komt idealiter niet alleen de klanttevredenheid aan bod, maar kan de deelnemers ook gevraagd worden naar de in hun ogen gerealiseerde kostenvoordelen en –nadelen van schatkistbankieren. Ook kan aan vrijwillige deelnemers worden gevraagd welke elementen van schatkistbankieren voor hen de doorslag hebben gegeven om te kiezen voor deelname. Het is aan te bevelen om dan ook onderzoek te doen naar de overwegingen van instellingen die vrijwillig mogen schatkistbankieren maar die hier niet voor hebben gekozen. Zijn die instellingen nog onbekend met schatkistbankieren of zijn er andere overwegingen? Waarschijnlijk valt de afweging tussen de voor- en nadelen van schatkistbankieren voor deze instellingen anders uit dan voor instellingen die wel deelnemen. Om te zorgen voor voldoende bereik van een enquête zou waar mogelijk moeten worden aangesloten bij bestaande enquête-instrumenten van bijvoorbeeld de vakdepartementen, waarbij rekening wordt gehouden met bestaande afspraken omtrent administratieve lasten zoals die bijvoorbeeld zijn gemaakt tussen OCW en de onderwijssectoren.

4.2 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid

Onderzoeksvragen

11. Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

De met het beleid beoogde effecten worden in de praktijk ook daadwerkelijk gerealiseerd. Er is sprake van risicoreductie omdat 12,9 miljard euro niet bij commerciële partijen maar in de schatkist wordt aangehouden. Daar staat tegenover dat het Rijk het risico loopt dat RWT's in gebreke blijven bij het betalen van rente en aflossingen op hun leningen. Tot nu toe is dat in de praktijk echter nog niet voorgekomen. Er is sprake van doelmatigheid doordat tekorten en overschotten van deelnemers in de schatkist worden gebundeld. Hierdoor hoeft het Rijk in theorie minder extern te financieren. In de praktijk hebben alle deelnemers samen netto 21,2 miljard van de schatkist geleend, en is de financieringsbehoefte van het Rijk met dat bedrag gestegen. Het grootste deel hiervan had het Rijk in de situatie zonder schatkistbankieren ook moeten financieren, waardoor er toch sprake is van doelmatigheidswinst. De EMU-schuld is dankzij schatkistbankieren 2 procent van het BBP lager dan zonder schatkistbankieren.

Het beleid is in het algemeen doeltreffend te noemen. Voor sociale fondsen en agentschappen geldt dat elke deelnemer bijdraagt aan de doelstellingen. Bij RWT's is er een ondergrens voor de omvang van een deelnemer, waaronder de RWT niet wordt aangewezen om verplicht deel te nemen. Hiermee wordt vermeden dat voor kleine deelnemers de uitvoeringskosten niet opwegen tegen het voordeel van deelname. Van de RWT's die mogen kiezen voor vrijwillige deelname doet het grootste deel niet mee aan schatkistbankieren. Dit beperkt de doeltreffendheid van het beleid.

Bij de beoordeling van de doelmatigheid wordt de situatie van schatkistbankieren vergeleken met de mogelijke alternatieven. Voor agentschappen en sociale fondsen is een systeem van dagelijkse bevoorschotting een alternatief, maar daarmee wordt het effect van het beleid kleiner terwijl de uitvoeringskosten zouden stijgen. Het alternatief is daarmee minder doelmatig. Voor RWT's en decentrale overheden is een alternatieve situatie dat zij geen gebruik meer maken van schatkistbankieren. In dat geval worden de doelstellingen van het beleid (risicoreductie, doelmatigheid en EMU-schuldreductie) niet gehaald. Voor RWT's geldt dat zij dan bovendien hun leningen minder goedkoop kunnen financieren. Ook hier is schatkistbankieren dus een doelmatige manier om de gewenste effecten te realiseren.

De beoogde doelen van schatkistbankieren zijn: risicoreductie, doelmatig kasbeheer en EMU-schuldreductie. Om te beoordelen of deze doelen daadwerkelijk worden bereikt is eerst inzicht nodig in de effecten van het schatkistbankieren. Alleen als de effecten bijdragen aan de doelen is er sprake van doeltreffend beleid. Tot slot moet worden gekeken of de effecten van het beleid opwegen tegen de met het beleid gepaard gaande kosten. Als dit zo is, dan is het gevoerde beleid doelmatig. Een andere manier om naar doelmatigheid te kijken is door te vragen of dezelfde effecten op een andere wijze bereikt hadden kunnen worden tegen lagere kosten. Dit gebeurt in deze beleidsdoorlichting door te kijken of er alternatieven voor schatkistbankieren die zijn die hetzelfde effect hebben maar tegen lagere kosten.

4.2.1 Effecten van schatkistbankieren in theorie

Om inzicht te krijgen in de effecten van schatkistbankieren worden in deze paragraaf eerst per product de voor- en nadelen voor het Rijk en de deelnemers verkend. Daarna wordt gekeken welke effecten schatkistbankieren heeft gehad en hoe groot deze effecten zijn. In Tabel 8 staan de voor- en nadelen van schatkistbankieren samengevat. Daaronder worden ze toegelicht. 'Het Rijk' is hierbij wat breder gedefinieerd dan alleen de rijksoverheid en de gevolgen voor de begroting, maar worden tevens overwegingen meegenomen die kunnen worden samengevat onder de noemer 'het maatschappelijke of publieke belang. Zo wordt bijvoorbeeld algemeen erkend dat met publieke middelen geen onnodige (belegging)risico's dienen te worden gelopen.

Tabel 8: Voordelen en nadelen van schatkistbankieren

Rijk (incl. publiek/maatschappelijk belang)		Deelnemers	
Positieve effecten	Negatieve effecten	Positieve effecten	Negatieve effecten
Algemeen			
	Kosten voor zero-balancing, betalingsverkeer en bankrekeningen	Eenvoudiger kasbeheer	Kosten voor aanhouden bankrekeningen en betalingsverkeer
		Geen transactiekosten voor bijvoorbeeld deposito of borgstelling	
Positieve rekening-courantsaldi en deposito's			
Minder externe financiering nodig en daarmee lagere rente-uitgaven op de staatsschuld	Hogere rente-uitgaven aan deelnemers	Minder tegenpartijrisico	Mogelijk iets lagere rente-inkomsten dan bij commerciële partijen
Lagere EMU-schuld			
Er wordt minder risico gelopen op publieke middelen			
Negatieve rekening-courantsaldi			
Hogere rente-inkomsten van deelnemers	Hogere rente-uitgaven op de staatsschuld	Lagere debetrente dan bij commerciële partijen	
Leningen			
Goedkope financiering voor collectieve sector	Meer externe financiering nodig	Lagere rentetarieven dan bij commerciële partijen	
	Risico dat deelnemer niet aan zijn betalingsverplichtingen voldoet	Alle looptijden beschikbaar	
		Geen derivaten nodig	
	Vakdepartementen moeten voldoende kennis hebben om leningaanvragen te kunnen beoordelen en garant te willen staan		Advisering rondom leentrajecten moet extern worden ingekocht

Algemeen

Deelnemen aan schatkistbankieren brengt zowel voor de deelnemer als voor het Rijk kosten met zich mee. Het Agentschap betaalt de banken een vergoeding voor de bankrekeningen van het ministerie, voor het dagelijks zero-balancen van de bankrekeningen van de deelnemers en voor het ontvangen van de rekeningafschriften. De deelnemer zelf betaalt uiteraard ook voor het aanhouden van zijn bankrekening of bankrekeningen. Voor decentrale overheden zijn dit per definitie extra uitgaven, omdat voor schatkistbankieren een nieuwe bankrekening moet worden geopend. Het bedrag dat deelnemers gemiddeld aan bankkosten betalen is niet bekend. Wel krijgt het agentschap signalen dat de tarieven sterk kunnen verschillen tussen banken. Van een aantal onderwijsinstellingen is ook bekend dat hun bank de kosten voor het betalingsverkeer heroverwegen (lees: verhogen) op het moment dat zij mee gaan doen aan schatkistbankieren. Naar de exacte omvang van deze kosten zou nader onderzoek moeten worden gedaan. Behalve kostennadelen kan een deelnemer gelukkig ook kostenvoordelen halen uit de deelname aan schatkistbankieren. Doordat alle middelen in de schatkist worden aangehouden wordt het kasbeheer van de deelnemer eenvoudiger. Vooral voor deelnemers met veel liquide middelen is het een voordeel dat middelen niet meer bij diverse partijen hoeven worden uitgezet. Sommige deelnemers kunnen hierdoor ook besparen op bijvoorbeeld het aantal bankrekeningen dat ze aanhouden.

Middelen op de rekening-courant en in deposito's

Uiteraard geldt voor de deelnemers dat hun middelen bij de schatkist altijd veiliger staan dan bij een commerciële partij; deelnemers lopen dus minder risico over hun uitzettingen. Vanwege dit lagere risico zal de rentevergoeding vanuit de schatkist in het algemeen (maar niet per definitie) ook lager zijn dan de rente die een commerciële partij zou vergoeden.

Omdat de deelnemer het saldo op zijn rekening-courant op elk moment kan opnemen, vergoedt het Rijk hierover het daggeldtarief (EONIA). Dit tarief is gemiddeld genomen iets hoger dan de rente waartegen het Rijk zichzelf kan financieren voor dezelfde looptijd. Nu het EONIA-tarief soms zelfs negatief is en het schatkistbankieren geen negatieve rentes kent (nul is de bodem), heeft het Rijk een klein rentenadeel. Op

deposito's vergoedt het Rijk het Euribortarief, het DTC tarief of het DSL tarief, afhankelijk van het type deelnemer en de looptijd van het deposito. Het DTC en DSL tarief zijn de rentes waartegen de Staat zichzelf kan financieren; het Euribortarief ligt hoger. Bij deposito's waarop Euribor wordt vergoed heeft het Rijk dus ook een rentenadeel; het was voor de Staat goedkoper geweest om deze middelen op de geldmarkt te lenen.

Voor deelnemers hangen de rentevoordelen of rentenadelen op een rekening-courantgoed of deposito af van het tarief dat de deelnemer anders bij een commerciële bank had kunnen krijgen. Het is uitermate lastig om een inschatting te doen van de tarieven die een specifieke deelnemer in de markt had kunnen krijgen. Voor een deelnemer met weinig liquide middelen zou het rentetarief op de rekening-courant bij een bank mogelijk iets (maar niet veel) hoger kunnen zijn dan het EONIA tarief. Voor grotere deelnemers, zoals provincies of grote gemeenten geldt waarschijnlijk dat zij bij een commerciële bank niet meer rente krijgen dan het tarief op de interbancaire geldmarkt. Ook voor deposito's hangt het rentevoordeel of rentenadeel sterk af van de individuele deelnemer en de rente die hij bij een bank zou kunnen krijgen. Het is echter voor alle deelnemers zo dat de huidige depositorentes bij de schatkist flink lager zijn dan enkele jaren geleden. Ook in de markt zijn rentes echter fors gedaald. Omdat staatsrentes relatief sterker zijn gedaald, mag verwacht worden dat de deelnemers een rentenadeel hebben ten opzichte van een deposito bij een bank. Daarentegen waren bijvoorbeeld in de jaren 2007 en 2008 de depositotarieven bij de schatkist juist erg aantrekkelijk. Een relatief klein voordeel voor deelnemers is dat het Rijk, in tegenstelling tot een commerciële bank, geen transactiekosten in rekening brengt voor bijvoorbeeld een deposito of een borgstelling. Ook is het in principe altijd mogelijk om een deposito vervroegd op te nemen (tegen marktwaarde) zonder extra kosten of boetes. De productvoorwaarden van het schatkistbankieren lijken in het algemeen wat vriendelijker dan bij commerciële partijen.

Middelen die door de deelnemers op de rekening-courant worden aangehouden hoeft het Rijk niet extern te financieren. Het Rijk 'leent' deze middelen immers elke dag van de deelnemers. Iedere euro die deelnemers in de schatkist aanhouden vermindert daarmee de externe financieringsbehoefte van de Nederlandse staat. Een lagere financieringsbehoefte (en daarmee een lagere staatsschuld) versterkt in het algemeen de positie van Nederland op de internationale financiële markten. Dit kan een voordeel zijn als dit leidt tot meer vertrouwen van beleggers in Nederlands schuld papier. Theoretisch mag verwacht worden dat een geringer aanbod van schuld papier en een hoger vertrouwen van beleggers bijdragen aan een goedkopere financiering van de staatsschuld. Of een dergelijk effect optreedt is niet te kwantificeren omdat tal van factoren in gezamenlijkheid invloed uitoefenen op de rente die landen betalen op hun schulduitgiftes. Als er een effect is van de via het schatkistbankieren in de schatkist aangehouden middelen dan is dat effect waarschijnlijk klein, gelet op de relatief beperkte geldstromen die met schatkistbankieren gemoeid zijn in verhouding tot de totale omvang van de staatsschuld. Omdat alle deelnemers samen tegenwoordig netto rood staan op de rekening-courant, zou in theorie zelfs een omgekeerd (negatief) effect verwacht mogen worden, hoewel schatkistbankieren nog steeds bijdraagt aan een vermindering van de EMU-schuld (zie hoofdstuk 3).

Leningen en roodstand op de rekening-courant

Voor leningen geldt dat de rente die de Staat betaalt één op één wordt doorgegeven aan de deelnemers. Het Rijk zelf heeft bij een lening dus geen rentevoordeel of -nadeel. Tegelijkertijd ligt de rente waartegen de Staat zich financiert lager dan de tarieven die commerciële banken voor leningen in rekening brengen. Deelnemers hebben als zij lenen vanuit de schatkist dus een rentevoordeel. Een ander voordeel voor deelnemers is dat het bij de schatkist mogelijk is om leningen met een vaste rente in elke gewenste looptijd te krijgen, al dan niet met uitgestelde storting. Bij commerciële partijen zijn langere looptijden, leningen met uitgestelde stortingen en leningen met een vaste rente soms alleen te krijgen door gebruik te maken van renteswaps. Lenen bij de schatkist betekent dus dat er geen renteswaps nodig zijn. Wel is het zo dat het Agentschap niet de expertise of de mankracht heeft om dezelfde adviesdiensten te kunnen bieden als een commerciële partij. Bij ingewikkelde leningaanvragen of bij projectfinanciering zal de deelnemer deze deskundigheid dus zelf in huis moeten hebben of extern moeten inkopen. Bij lenen van een bank zijn de kosten van de advisering minder zichtbaar omdat deze in de prijs van de lening zijn verwerkt.

Wat ook met zekerheid kan worden gesteld is dat rood staan bij de schatkist voor de meeste deelnemers goedkoper is dan rood staan bij een bank. Uit contacten met (potentiële) deelnemers is bekend dat de aantrekkelijkheid van de roodstandfaciliteit voor bepaalde deelnemers doorslaggevend is voor deelname aan schatkistbankieren.

Leningen en roodstanden op de rekening-courant van deelnemers hebben, in tegenstelling tot aangehouden middelen, geen gevolgen voor de EMU-schuld. Dit komt doordat alle schulden van instellingen binnen de collectieve sector per definitie al meetellen als EMU-schuld. Het maakt daarvoor niet uit of er sprake is van een schuld aan de schatkist of aan een commerciële partij buiten de collectieve sector.

Box 5 Rentetarieven en verschillen in looptijd

Bij de hiervoor genoemde voor- en nadelen van de verschillende producten zijn de rentetarieven steeds voor dezelfde looptijden met elkaar vergeleken. Dit is de meeste zuivere vergelijking. Er wordt daarbij van uitgegaan dat als een deelnemer een 10-jaars deposito van 100 miljoen euro afsluit, het Rijk 100 miljoen euro minder aan 10-jaars staatsobligaties uitgeeft. Als een deelnemer een 30-jaars lening afsluit, dan is de aanname dat het Rijk hetzelfde bedrag op dezelfde dag (en dus tegen dezelfde rente) leent door een 30-jaars staatsobligatie uit te geven.

In de praktijk is er geen directe koppeling tussen de geldstromen die gemoeid zijn met het schatkistbankieren (artikel 12 van de begroting) en de financiering van de staatsschuld met staatsobligaties (artikel 11 van dezelfde begroting). Over de middelen die deelnemers aanhouden in de rekening-courant loopt de Staat een relatief hoog renterisico (de rente-uitgaven en -ontvangsten worden gevoeliger voor veranderingen in de rente). De staatsschuld wordt immers gemiddeld tegen een 7-jaars rentetarief gefinancierd²⁸, terwijl de middelen op de rekening-courant eigenlijk dagfinanciering zijn. Neem als voorbeeld de sociale fondsen: in 2013 stonden de sociale fondsen €21,8 mrd rood op hun rekening-courant bij de schatkist. Dit bedrag heeft het Rijk geleend tegen gemiddeld de 7-jaars rente. De sociale fondsen betalen over de roodstand echter het 1-maands Euribor tarief. Het Rijk heeft hier dus een rentenadeel en de sociale fondsen een rentevoordeel (t.o.v. het 7-jaars tarief)²⁹. Voor de collectieve sector als geheel vallen de voor- en nadelen tegen elkaar weg.

Een tegenovergesteld effect treedt op bij het verstrekken van leningen uit de schatkist. De looptijd van de verstrekte leningen is gemiddeld langer dan de rentetypische looptijd van de staatsschuld. Hierdoor zijn voor het Rijk de rente-inkomsten op de verstrekte leningen hoger dan de rente-uitgaven op de daarvoor uitgegeven staatsschuld. Ook hier geldt dat deze rentebaten alleen kunnen bestaan doordat er een renterisico tegenover staat. Als het Rijk een instelling een lening verstrekt met een (rentetypische) looptijd van 15 jaar, terwijl de Staat zichzelf financiert tegen het 7-jaars tarief, dan moet de Staat na 7 jaar de staatsschuld herfinancieren tegen de dan geldende (en wellicht hogere) rente. Als de rente na 7 jaar hoger is dan nu, dan is dit voor rekening van het Rijk.

28 [Risicomanagement van de staatsschuld, november 2011](#)

29 Dit ziet af van het voordeel dat sociale fondsen hebben van de roodstand bij de schatkist in vergelijking met een roodstand bij een commerciële partij.

4.2.2 Effecten van schatkistbankieren in de praktijk

Op basis van deelnemersaantallen en de door deelnemers in de schatkist aangehouden en van de schatkist geleende middelen kan een beredeneerde schatting gemaakt worden van de effecten van schatkistbankieren in de praktijk. Daarvoor moeten wel aannames gedaan worden over de rentetarieven die deelnemers bij commerciële banken zouden kunnen krijgen.

Tabel 9: kengetallen schatkistbankieren (bedragen x € mln), oktober 2014

	Agentschappen		Sociale fondsen*		RWT -geen onderwijsinstelling		RWT - Onderwijsinstelling		Decentrale overheden		Totaal
Totaal deelnemers³⁰											
Aantal deelnemers	43		3		114		129		739		1.027
Saldo rekening-courant en deposito's	2.245		-21.808		4.667		1.574		8.155		-5.167
gemiddeld per deelnemer (mediaan)	24	(18)	-7.269		41	(8)	12	(4)	11	(2)	
Deelnemers zonder lening											
Aantal deelnemers	14				95		77				
Saldo rekening-courant en deposito's	196				3.366		417				
gemiddeld per deelnemer (mediaan)	4	(11)			35	(45)	5	(2)			
Deelnemers met lening											
Aantal deelnemers	28		-		20		52		-		
Saldo rekening-courant en deposito's	2.049				1.301		1.157				
gemiddeld per deelnemer (mediaan)	44	(29)			65	(7)	22	(9)			
Saldo leningen	6.748				2.606		1.286				10.640
gemiddeld per deelnemer (mediaan)	144	(18)			124	(10)	25	(15)			

* Vanwege de grote fluctuaties gedurende het jaar is voor de sociale fondsen hier de stand ultimo 2013 weergegeven.

Het aantal deelnemers en de omvang van de in de schatkist aangehouden middelen en leningen staat weergegeven in Tabel 9. In Tabel 10 wordt de omvang van de aangehouden en geleende middelen vertaald naar de effecten van schatkistbankieren.

Het effect op de EMU-schuld bestaat uit de positieve saldi van agentschappen, RWT's en decentrale overheden. Negatieve saldi zoals de roodstand van de sociale fondsen zouden ook zonder schatkistbankieren tellen als EMU-schuld. Schatkistbankieren heeft tot nu toe dus een verlagend effect op de EMU-schuld van 12,9 miljard euro, oftewel 2 procent van het BBP. Omdat het effect op de EMU-schuld gelijk is aan alle middelen die in de schatkist worden aangehouden is dit ook ongeveer de risicoreductie: er wordt immers elke dag 12,9 miljard euro minder bij commerciële partijen aangehouden dan zonder schatkistbankieren het geval zou zijn.³¹ Daar staat tegenover dat vakdepartementen wel risico lopen op de leningen aan RWT's waarvoor ze garant staan. Dit

30 In deze tabel wordt bij het aantal deelnemers het aantal actieve rekeningen weergegeven. Omdat sommige deelnemers meerdere rekeningen aanhouden, bijvoorbeeld omdat ze bepaalde geldstromen gescheiden in de schatkist willen aanhouden, wijkt het aantal af van het aantal deelnemers in tabel 1

31 In een situatie zonder schatkistbankieren zouden er ongetwijfeld alternatieve methoden ontwikkeld zijn om de bij banken uitstaande middelen te beperken. In de paragraaf over doelmatigheid wordt hierop ingegaan.

debiteurenrisico is echter niet om te zetten in een concreet bedrag. Tot nu toe is er geen lening geweest waarbij de deelnemer in gebreke bleef.

Het effect van schatkistbankieren op de financieringsbehoefte van het Rijk is 21,2 miljard negatief. Dit effect is de optelsom van alle in de schatkist aangehouden middelen en de uit de schatkist opgenomen leningen. Dit betekent echter niet dat het Rijk 21,2 miljard euro meer heeft moeten lenen dan zonder schatkistbankieren het geval zou zijn³². Hier wordt in paragraaf 4.2.4 nader op in gegaan.

Het tweede deel van Tabel 10 bevat een eenvoudige berekening van de rente voor- en nadelen. Voor deze berekening is het noodzakelijk om aannames te doen waarvan niet zeker is of deze kloppen. Voor het Rijk wordt het rente voor- of nadeel gedefinieerd als het verschil tussen de rente die de deelnemer krijgt en de rente waartegen de Staat zich gemiddeld genomen financiert (de 7-jaars DSL rente)³³. Voor de deelnemers wordt er van uitgegaan dat zij bij een bank dezelfde rekening-courantrente zouden krijgen als bij de schatkist (in het huidige klimaat geen gekke aanname). Voor deposito's is aangenomen dat deelnemers bij een bank een 50 basispunten hogere depositorente zouden krijgen, al zijn er in het verleden ook perioden geweest dat juist de schatkistrente hoger was. Voor roodstand op de rekening-courant en leningen is de aanname dat deelnemers bij een bank 100 basispunten meer rente betalen, onder de aanname dat leningen op dezelfde wijze beschikbaar zijn als bij de schatkist (iedere gewenste looptijd, zonder derivaten). In totaal heeft het Rijk een rentenadeel van ongeveer 100 miljoen euro. Dit wordt vooral veroorzaakt door de sociale fondsen, die tegen het relatief lage 1-maands Euribor tarief rood staan bij de schatkist, terwijl het Rijk dat tegen het 7-jaars tarief heeft moeten financieren. Bij alle andere deelnemers is het rentevoordeel van het Rijk positief. Omdat de deposito's van deelnemers een gemiddelde looptijd hebben van 3 jaar is de rente die de schatkist daarop vergoedt lager dan het 7-jaarstarief. Voor leningen geldt het omgekeerde, want daarvan is de looptijd gemiddeld 12 jaar en de door deelnemers betaalde rente juist hoger dan het 7-jaarstarief.

Voor de deelnemers hangen de rente voor- en nadelen af van (de aanname over) het renteverskil tussen de bank en de schatkist. Sociale fondsen kunnen hun roodstand bij de schatkist relatief goedkoop financieren en hebben dus een rentevoordeel. Hetzelfde geldt vanwege hun leningportefeuille voor agentschappen en RWT's. Decentrale overheden hebben vanwege de huidige relatief lage depositorente bij de schatkist een klein nadeel.

32 Ook hier wordt er van uitgegaan dat zonder schatkistbankieren alle deelnemers hun tegoeden en leningen op de private markt aanhouden. In de praktijk zouden er zonder schatkistbankieren andere manieren zijn ontwikkeld om leningen bij banken te beperken. Agentschappen zouden van het Rijk een hogere bekostiging kunnen krijgen, of een vorm van bevoorschotting. Voor sociale fondsen zou waarschijnlijk ook een hogere bijdrage of voorschot vanuit het Rijk zijn afgesproken.

33 Bij het bespreken van de producten van schatkistbankieren werd de vergelijking gemaakt tussen rentetarieven met dezelfde looptijd. Omdat het hier gaat over de effecten van schatkistbankieren als geheel wordt aangenomen dat het Rijk al het geld dat de schatkist verlaat financiert tegen de 7-jaars rente.

Tabel 10: overzicht kosten en effecten schatkistbankieren, ultimo 2013

(x € mln)	2013	Looptijd	Rijk	Deelnemers			
				AGS	SF	DO's	RWT's
Kengetallen schatkistbankieren							
Rekening-courant en deposito							
Positieve saldi	8.200			1.600		4.100	2.500
Negatieve saldi (roodstand)	-21.800				-21.800		
Deposito's	4.800	2,9		100		2.600	2.000
Leningen	-12.400	12		-7.300			-5.100
Effect financieringsbehoefte Rijk			21.200	5.400	21.800	-6.600	600
Effect op EMU-schuld			-12.900	-1.700		-6.700	-4.500
Rente voor- en nadelen							
	Renteverschil schatkist en bank						
Rentevoordeel rekening-courant							
Positieve saldi	+0 bp		140	0		0	0
Negatieve saldi	+100 bp		-350		218		
Rentevoordeel deposito's	+50 bp		50	-0,5		-13	-10
Rentevoordeel leningen	+100 bp		62	73			51
Totaal			-98				
Overige kosten							
Kosten betalingsverkeer			1,0	0,1	0,1	1,0	0,2
Overige kosten			1,0				

4.2.3 Doeltreffendheid van het beleid

De doelstelling van artikel 12 (hoofdstuk IX) luidt: 'Optimaal kasbeheer van het Rijk en van de instellingen die aan de schatkist zijn gelieerd'. Het doel daarbij is dat publieke middelen doelmatig worden beheerd en financiële risico's worden voorkomen. Het beleid is doeltreffend als het gevoerde beleid daadwerkelijk bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen. Daarbij moet ook gekeken worden of het beleid niet tekortschiet of juist te vergaand is. Bij schatkistbankieren zou het bijvoorbeeld kunnen zijn dat niet iedereen bekend is met alle producten en voorwaarden, waardoor het effect van het beleid minder groot is dan het had kunnen zijn. Het kan ook zijn dat er juist deelnemers zijn die vanwege hun omvang geen liquide middelen hebben om in de schatkist aan te houden, waardoor hun deelname niet bijdraagt aan de beoogde effecten. Hieronder wordt per type deelnemer gekeken naar de doeltreffendheid van het beleid.

Agentschappen

In totaal zijn er 43 deelnemers die vallen onder de voorwaarden zoals die gelden voor agentschappen.³⁴ Ultimo 2013 hielden de agentschappen 1,4 miljard in de schatkist aan in de vorm van rekening-couranttegoeden en deposito's, terwijl ze 6,9 miljard euro geleend hebben. Ongeveer tweederde van de agentschappen maakt gebruik van de leenfaciliteit die de schatkist biedt. Agentschappen die bij de schatkist lenen houden gemiddeld bijna 40 miljoen euro aan liquide middelen in de schatkist aan. Daar tegenover staat een gemiddelde lening van 246 miljoen euro. Op het eerste oogpunt lijkt dit tegenstrijdig; agentschappen hadden in beginsel minder kunnen lenen door hun overvloedige middelen aan te wenden (balansverkorting). Leningen worden echter voor langere tijd aangegaan en overschotten zijn veelal van korte duur. Het gemiddelde leningsbedrag wordt overigens sterk vertekend door de grote leningen van de Rijksgebouwendienst (nu Rijksvastgoedbedrijf)³⁵. Omdat agentschappen verplicht meedoen aan schatkistbankieren zijn er geen agentschappen die geen gebruik van maken van schatkistbankieren. Tegelijkertijd zijn er ook geen agentschappen die zo'n kleine omvang hebben dat hun deelname weinig zou toevoegen aan de risicoreductie en doelmatigheid van het beleid. De deelname van de agentschappen is dus doeltreffend.

Sociale fondsen

De sociale fondsen worden beheerd door drie rechtspersonen: het Zorginstituut Nederland (ZiN), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). De sociale fondsen zijn per wet verplicht om hun liquide middelen in de schatkist aan te houden; er zijn dus geen sociale fondsen die niet deelnemen aan schatkistbankieren. Omdat er geen sociale fondsen zijn die geen liquide middelen hebben is ook de deelname van de sociale fondsen doeltreffend.

Rechtspersonen met een wettelijke taak

Bij RWT's moet een onderscheid worden gemaakt tussen de RWT's die aangewezen kunnen worden om verplicht aan schatkistbankieren deel te nemen en de RWT's waarvoor een categorale uitzondering geldt. Deze laatste categorie bestaat uit onderwijsinstellingen, de zelfstandige rijksmusea, stichtingen voor bevolkingsonderzoek, particuliere justitiële jeugdinstellingen en de gesloten jeugdzorginstellingen. Deze RWT's mogen wel vrijwillig kiezen voor deelname aan schatkistbankieren.

Voor de niet uitgezonderde RWT's geldt dat ze door de minister van Financiën kunnen worden aangewezen om verplicht mee te doen aan schatkistbankieren. Om het beleid doeltreffend te houden worden niet alle RWT's aangewezen, maar alleen de instellingen met een bepaalde minimum omvang. Een RWT moet minimaal een miljoen euro aan liquide middelen hebben of 14 miljoen aan publieke jaaromzet om te worden aangewezen³⁶. Hiermee wordt dus voorkomen dat RWT's met heel weinig liquide middelen kosten moeten maken voor deelname aan schatkistbankieren terwijl hun deelname nauwelijks zou bijdragen aan doelmatigheid of EMU-

34 Per 2014 zijn er 38 agentschappen. In de afgelopen jaren zijn een aantal agentschappen gefuseerd. Soms staan deze nog als aparte organisatie in de administratie van het schatkistbankieren. Ook komt het voor dat dezelfde rechtspersoon meerdere keren in de administratie voorkomt, bijvoorbeeld omdat hij verschillende geldstromen ook in de schatkist gescheiden wil houden. In de tabellen met kengetallen wordt daarom gesproken over het aantal relaties, dat dus licht kan afwijken van het aantal deelnemers.

35 Zonder de Rijksgebouwendienst is de gemiddelde lening van agentschappen met een lening 37 miljoen euro met een mediaan van 12,5 miljoen euro.

36 Zie de toelichting bij het Aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie, [Staatsblad 2004, Nr. 427](#)

schuld reductie. Periodiek wordt bekeken of RWT's die nog niet deelnemen inmiddels aan een van deze minimumvereisten voldoen. Overigens kunnen kleinere RWT's die niet aan een van beide omvangvereisten voldoen wel vrijwillig opteren voor deelname aan schatkistbankieren, conform een van de aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting uit 2009. Voor kleinere RWT's die niet zijn aangewezen om te schatkistbankieren gelden overigens wel strikte eisen aan de tegenpartijen waar ze hun liquide middelen mogen uitzetten en aan de soorten producten waarin dat gebeurt. De doelstelling van risicoreductie wordt voor deze RWT's daardoor ook zonder schatkistbankieren gedeeltelijk bereikt.

De RWT's die vallen onder een van de categorale uitzonderingen mogen er voor kiezen om vrijwillig aan schatkistbankieren mee te doen. De onderwijsinstellingen vormen hiervan verreweg de grootste groep. Voor deze groep mag worden aangenomen dat de bekendheid met schatkistbankieren in de jaren sinds de vorige beleidsdoorlichting is toegenomen. Het Agentschap heeft in 2010 en 2011 in meerdere 'Nieuwsbrieven schatkistbankieren' verzonden aan alle deelnemers en potentiële vrijwillige deelnemers. Alle onderwijsinstellingen zijn daarmee bij herhaling geïnformeerd over schatkistbankieren. Daarnaast heeft schatkistbankieren de afgelopen 2 jaar relatief veel in de publieke belangstelling gestaan vanwege de verplichte deelname van decentrale overheden die in het voorjaar van 2012 werd aangekondigd. Ook dit zal de bekendheid met schatkistbankieren verder hebben vergroot. Niettemin doet slechts een relatief gering deel (10%) van alle onderwijsinstellingen mee aan schatkistbankieren. Volgens cijfers van DUO hadden onderwijsinstellingen ongeveer 6 miljard euro aan liquide middelen³⁷. De onderwijsinstellingen die deelnemen aan schatkistbankieren houden daarvan zo'n 1 miljard euro in de schatkist aan. Als meer onderwijsinstellingen zouden kiezen voor vrijwillig schatkistbankieren dan zou dit dus positieve gevolgen hebben voor de risicoreductie en de doelmatigheid. Ook de EMU-schuld zou lager worden door hun deelname. Voor onderwijsinstellingen kan deelname wel leiden tot lagere rente-inkomsten op hun liquide middelen; waarschijnlijk is dit voor veel onderwijsinstellingen nu reden om van vrijwillige deelname af te zien. Desondanks zou de doeltreffendheid van het beleid toenemen als meer RWT's kiezen voor vrijwillige deelname, er is dan immers een grotere reductie van risico's en van de EMU-schuld.

Decentrale overheden

Decentrale overheden zijn sinds eind 2013 verplicht om mee te doen aan schatkistbankieren. In tegenstelling tot de andere deelnemers zijn decentrale overheden niet verplicht al hun liquide middelen in de schatkist aan te houden. Er is een klein drempelbedrag, afhankelijk van de begrotingsomvang, dat buiten de schatkist mag worden gehouden. Bij decentrale overheden is gekozen voor een systeem waarbij elke decentrale overheid handmatig geld moet overboeken van- en naar de schatkist. Het drempelbedrag voorkomt dat elke dag elke laatste euro handmatig moet worden overgeboekt. Ondanks het drempelbedrag moet elke decentrale overheid zich wel bij de schatkist aanmelden. Aanmelding is dus ook verplicht voor decentrale overheden die denken met hun liquide middelen niet boven het drempelbedrag uit te komen. Wel is er een uitzonderingsmogelijkheid voor decentrale overheden die geen bankrekening hebben; dit betreft vooral de kleinere gemeenschappelijke regelingen zonder eigen treasury, voor decentrale overheden die binnenkort ophouden te bestaan (door fusies van gemeenten of waterschappen of door opheffing van een gemeenschappelijke regeling) of die in staat zijn om hun liquide middelen via een andere decentrale overheid in de schatkist aan te houden. Deze laatste mogelijkheid is relevant voor kleine gemeenschappelijke regelingen; door met een van de deelnemende gemeenten af te spreken dat zij eventuele overtollige middelen via die gemeente in de schatkist kunnen aanhouden, kunnen ze de extra kosten die gemoeid zijn met een aparte bankrekening voor het schatkistbankieren vermijden. Van de drie genoemde uitzonderingsmogelijkheden hebben tot nu toe 66 decentrale overheden gebruik gemaakt³⁸.

In totaal doen er 739 decentrale overheden mee aan schatkistbankieren. Daarvan hebben in de eerste helft van 2014 541 daadwerkelijk gebruik gemaakt van hun rekening-courant. De andere 23 procent heeft nog geen middelen in de schatkist aangehouden. Uiteraard kan dit percentage in de toekomst nog dalen omdat het hier alleen gaat over de eerste zes maanden van hun deelname. Gemeenschappelijke regelingen die weinig tot geen overtollige middelen hebben zouden wellicht meer dan nu gebruik kunnen maken van de beschikbare

³⁷ Cijfers eind 2012, gebaseerd op financiële informatie gepubliceerd door DUO. Onbekend is welk deel private middelen betreft. (http://www.data.duo.nl/organisatie/open_onderwijsdata/databestanden/default.asp)

³⁸ Een [lijst van uitgezonderde decentrale overheden](#) is beschikbaar op de website van het Agentschap.

uitzonderingsmogelijkheden. Het is mogelijk om via een andere decentrale overheid middelen in de schatkist aan te houden. Een gemeente of provincie kan bijvoorbeeld het schatkistbankieren uitvoeren voor een aantal gemeenschappelijke regelingen waar ze bij aangesloten is. Dit scheelt de gemeenschappelijke regelingen bankkosten en werkzaamheden. Als meer gemeenschappelijke regelingen van deze mogelijkheid gebruik zouden maken dan zou dat de doeltreffendheid van het beleid vergroten.

4.2.4 Doelmatigheid van het beleid

De vraag naar de doelmatigheid van het beleid is in feite de vraag of de effecten van het gevoerde beleid opwegen tegen de met het beleid gepaard gaande kosten. Daarbij moet ook de vraag gesteld worden of met ander beleid niet hetzelfde effect behaald had kunnen worden tegen lagere kosten. Voor de verschillende deelnemers wordt daarom hieronder bekeken of, en zo ja, welke alternatieven er voor schatkistbankieren zijn, en of deze zouden leiden tot lagere kosten en dus een hogere doelmatigheid.

Sociale fondsen

De huidige roodstand van sociale fondsen is een gevolg van de in het verleden vastgestelde bekostiging- en begrotingsystematiek. Hieruit volgt automatisch dat er in sommige jaren een tekort is, en in andere jaren een overschot. Als de financieel-economische omstandigheden verbeteren en bijvoorbeeld de werkloosheid daalt, mag een geleidelijke vermindering van de roodstand verwacht worden. Als een roodstand bij de schatkist niet mogelijk was geweest, dan ligt het voor de hand dat het tekort op een andere manier door het Rijk gefinancierd zou zijn, bijvoorbeeld uit een hogere rijksbijdrage aan de fondsen, of een voorschot vanuit de departementen van SZW of VWS. Als het tekort van de sociale fondsen elk jaar vanuit de rijksbegroting was opgevangen in plaats van met een grotere roodstand bij de schatkist, dan zou dit precies hetzelfde effect op de EMU-schuld hebben gehad als schatkistbankieren. Als de sociale fondsen hun tekorten via commerciële partijen in de markt zouden financieren dan leidt dat tot fors hogere rentelasten voor de publieke sector, en dus tot een verlies aan doelmatigheid. Het ligt daarmee voor de hand dat ook zonder schatkistbankieren de tekorten van de sociale fondsen door het Rijk bekostigd of voorgeschoten zouden zijn in plaats van door een krediet van commerciële partijen.

Een alternatief systeem van bevoorschotting zou er voor de sociale fondsen uit kunnen bestaan dat de ministeries van SZW en VWS hun fondsen voorfinancieren (of dit uitbesteden aan Financiën). Materieel zou dit leiden tot dezelfde stromen tussen de schatkist en de fondsen, maar op een minder efficiënte manier. Via de roodstandfaciliteit bij schatkistbankieren is feitelijk sprake van 'just-in-time' financiering van de fondsen op een manier die via voorfinanciering niet bereikt kan worden. Om elke dag precies het benodigde bedrag aan voorschot te kunnen verstrekken zouden de sociale fondsen precies moeten weten hoeveel inkomsten en uitgaven ze de volgende dag hebben. Dit bedrag zouden ze moeten doorgeven aan bijvoorbeeld het Agentschap, zodat deze dit in de ochtend op de rekeningen van de sociale fondsen kan storten.

Om een systeem van voorfinanciering nog enigszins efficiënt in te regelen kan worden besloten dat de sociale fondsen een bedrag op hun bankrekening mogen aanhouden waarmee ze de meeste dagen hun betalingen kunnen doen. Alleen voor de grotere bedragen is dan een handmatige boeking door het Agentschap nodig. Het nadeel hiervan is dat vanwege de omvang van de sociale fondsen er vrij forse bedragen buiten de schatkist gehouden zouden worden. Bij de sociale fondsen is ongeveer 20 procent van de dagelijkse mutaties een uitgave groter dan 10 miljoen, en in 6 procent van de gevallen een uitgave groter dan 100 miljoen. Er zouden dus forse bedragen permanent buiten de schatkist moeten worden aangehouden om de dagelijkse uitgaven van de sociale fondsen te kunnen dekken. Deze middelen zorgen dan uiteraard voor meer risico, minder doelmatigheid en een hogere EMU-schuld.

Gezien het grote aantal handmatige overboekingen dat nodig zou zijn, ligt het voor de hand dat een systeem van bevoorschotting gepaard gaat met veel hogere uitvoeringskosten dan het schatkistbankieren. Bovendien neemt met meer handmatige handelingen ook de kans op fouten toe. Door meer middelen buiten de schatkist te laten daalt het aantal benodigde handmatige boekingen, maar stijgt de EMU-schuld en wordt er meer risico gelopen. Daarnaast zal nog steeds een administratie van de boekingen en het saldo moeten worden bijgehouden. De administratieve uitgaven zijn dus net zo hoog als bij schatkistbankieren. Geconcludeerd kan worden dat voor de sociale fondsen de alternatieven voor schatkistbankieren minder doelmatig zijn dan schatkistbankieren zelf.

Agentschappen

Voor Agentschappen geldt dat het kunnen lenen bij de schatkist een essentieel onderdeel is van de bekostigingssystematiek. Doordat er geleend kan worden voor investeringen kunnen de ministeries hun agentschappen bekostigen op basis van kostprijzen. Zonder schatkistbankieren en de daarbij horende leenfaciliteit moeten Agentschappen om te kunnen investeren ofwel eerst sparen of lenen bij commerciële partijen. Beide opties zijn minder doelmatig dan lenen bij de schatkist. Als agentschappen gaan sparen dan houden ze dat spaargeld aan bij commerciële partijen. Omdat Rijksbijdragen het grootste deel van de inkomsten van agentschappen zijn heeft het Rijk dit spaargeld grotendeels eerst moeten lenen. Er wordt daarmee dus onnodig risico gelopen met het uitzetten van publieke middelen en levert het per saldo rentelasten voor het Rijk op. Uiteraard kunnen agentschappen er ook voor kiezen om te lenen bij commerciële partijen. De rente op die leningen is vrijwel zeker hoger dan de rente bij schatkistbankieren. Dit leidt dus tot een hogere kostprijs en daarmee hogere rijksuitgaven.

Als agentschappen niet zouden schatkistbankieren dan is het de moeite waard om in ieder geval de bekostiging af te stemmen op wat er dagelijks nodig is voor het verrichten van uitgaven. Ook hier geldt weer dat het onmogelijk is om voor elke dag precies te voorspellen hoeveel middelen er nodig zijn en dat het arbeidsintensief is om elke dag een voorschot over te boeken. Agentschappen zouden dus een bedrag op hun bankrekening moeten aanhouden waarmee ze de meeste reguliere uitgaven kunnen doen, met een aanvullende bevoorschotting voor de grotere uitgaven. Voor de agentschappen geldt dat in 17 procent van de gevallen de dagelijkse uitgaven groter zijn dan 1 miljoen euro, en in 2 procent van de gevallen groter dan 10 miljoen. Als elk agentschap 1 miljoen euro buiten de schatkist zou aanhouden dan stijgt de staatschuld en de EMU-schuld met ongeveer 40 miljoen. Ook hier geldt dat een systeem van voorfinanciering waarschijnlijk leidt tot meer uitvoeringskosten en administratieve lasten. Ook voor agentschappen geldt dus dat de alternatieven voor schatkistbankieren minder doelmatig zijn.

Rechtspersonen met een wettelijke taak

RWT's staan op een grotere afstand van de Rijksoverheid dan agentschappen en sociale fondsen. Hoewel de dagelijkse mutaties op de rekening-courant bij RWT's kleiner zijn dan bij agentschappen is het aantal RWT's veel groter. Een systeem met dagelijkse bevoorschotting door Financiën (of door de vakdepartementen) is daardoor een stuk complexer, en vooral duurder. Zelfs als elke RWT 1 miljoen euro buiten de schatkist zou aanhouden om kleine uitgaven te doen dan zijn er naar schatting jaarlijks 3500 overboekingen nodig voor grotere uitgaven. In een hypothetische situatie zonder schatkistbankieren is het voor RWT's daarom de minst arbeidsintensieve werkwijze dat zij al hun middelen en schulden weer aanhouden bij commerciële partijen. In die situatie zouden RWT's ook geen leningen hebben bij de schatkist. Omdat RWT's meer leningen hebben dan dat ze aan middelen aanhouden zou de financieringsbehoefte van het Rijk zonder hun deelname aan schatkistbankieren € 600 miljoen lager zijn. De staatschuld zou eenzelfde bedrag lager zijn, waardoor het Rijk jaarlijks € 12,6 miljoen aan rentelasten zou besparen. Tegelijkertijd wordt door de RWT's dan netto 600 miljoen euro bij banken aangehouden, wat meer risico's met zich meebrengt. Het Rijk ontvangt ook geen rente meer van de leningen van RWT's en betaalt geen rente meer op de rekening-couranttegoeden en deposito's. Omdat de rente op de leningen gemiddeld hoger is dan de rente waartegen de staatschuld wordt gefinancierd zou het Rijk netto ongeveer 90 miljoen euro hogere rentelasten hebben als RWT's niet zouden schatkistbankieren. Omdat de rekening-couranttegoeden en deposito's van RWT's in dat geval niet meer worden geconsolideerd stijgt de EMU-schuld met 4,5 miljard euro. De RWT's zelf zullen meer rente moeten betalen op hun leningen. Voor elke 100 basispunten hogere rente bij marktpartijen is het nadeel op de leningportefeuille van 5,1 miljard euro zo'n 50 miljoen euro per jaar. Als RWT's niet zouden schatkistbankieren dan levert dit het Rijk wel een relatief kleine besparing op aan administratie en personeelskosten. Per saldo betekent niet-schatkistbankieren door RWT's echter meer EMU-schuld, minder risicoreductie en hogere rentelasten voor de RWT's met een leenbehoefte.

Decentrale overheden

Voor decentrale overheden geldt in grote lijnen hetzelfde als voor RWT's; zonder schatkistbankieren is het meest logische alternatief dat ze hun middelen zelf uitzetten bij commerciële marktpartijen. Omdat decentrale overheden onderdeel zijn van de collectieve sector zou dit gevolgen hebben voor de EMU-schuld. Als decentrale overheden morgen stoppen met schatkistbankieren dan stijgt de EMU-schuld met 6,6 miljard euro. Voor het Rijk, dat zijn externe financieringsbehoefte met hetzelfde bedrag ziet stijgen, betekent dit jaarlijks ongeveer

140 miljoen meer rentelasten. Tegelijkertijd hoeft er aan de decentrale overheden 40 miljoen minder rente betaald te worden³⁹. Decentrale overheden hebben een voordeel als ze bij commerciële partijen een hogere rentevergoeding krijgen. Als de depositorente in de praktijk 50 basispunten hoger is, dan levert dat de decentrale overheden jaarlijks 13 miljoen euro op. Uiteraard staat hier een toename van risico's tegenover: het hele bedrag van 6,6 miljard euro zou bij commerciële banken worden uitgezet. Omdat decentrale overheden niet mogen lenen bij de schatkist is de besparing binnen het Rijk op administratieve en uitvoeringskosten gering. Het verstrekken van leningen is voor het Rijk het meest arbeidsintensieve onderdeel van schatkistbankieren.

39 Deze rente voor- en nadelen zijn slechts een momentopname, en zoals gezegd ook alleen het gevolg in de verschillende looptijden van enerzijds de financiering van de staatsschuld (gemiddeld tegen de 7 jaars rente) en anderzijds de tegoeden van decentrale overheden (met gemiddeld kortere looptijden). Wanneer beide looptijden exact overeen zouden stemmen, zouden rentevoordelen en –nadelen precies tegen elkaar wegvallen. Als de decentrale overheden in de toekomst bijvoorbeeld meer lange deposito's afsluiten, dan stijgt ook de rentevergoeding van het Rijk aan de decentrale overheden, en dan daalt dus het rentevoordeel voor het Rijk.

5 Bijlagen

5.1 Plan van Aanpak

Algemeen

In de begroting 2014 van Financiën staat een beleidsdoorlichting van Artikel 12 gepland voor dat jaar. De vorige beleidsdoorlichting van artikel 12 (schatkistbankieren) vond plaats in 2009. Een beleidsdoorlichting moet voldoen aan de eisen uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor deze regelgeving.

Opdrachtgever

De minister van Financiën is degene die de beleidsdoorlichting laat uitvoeren en de afgeronde beleidsdoorlichting (na behandeling in de Ministerraad) naar de Tweede Kamer stuurt. Binnen het ministerie heeft het Agentschap de opdracht om de beleidsdoorlichting uit te voeren (met bijdragen van andere bij het beleidsterrein betrokken directies en departementen).

Centrale onderzoeksvraag

Als we uitgaan van de algemene beleidsdoelstelling van het begrotingsartikel, dan luidt de centrale onderzoeksvraag: "in hoeverre draagt schatkistbankieren bij aan een optimaal kasbeheer van het Rijk en de deelnemers".

Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen voor een beleidsdoorlichting worden voorgeschreven door de RPE. Voorgesteld wordt daarom om deze lijst standaardvragen uit de RPE aan te houden:

-
- 1) Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?
 - 2) Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
 - 3) Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
 - 4) Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
 - 5) Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
 - 6) Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
 - 7) Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aanprijzen/tarieven?
 - 8) Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
 - 9) Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
 - 10) In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
 - 11) Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
 - 12) Hoe doeltreffend is het beleid geweest?
 - 13) Hoe doelmatig is het beleid geweest?
-

Methodologie

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen wordt gebruik gemaakt van de beschikbare openbare informatie (begroting, jaarverslag, eerdere evaluaties, publicaties) en niet-openbare informatie uit de administratie van schatkistbankieren (IRC-LEDA) en de administratie van het ministerie. In tegenstelling tot de vorige beleidsdoorlichting zal er geen gebruik worden gemaakt van een enquête onder de deelnemers. De belangrijkste reden hiervoor is dat de decentrale overheden nog maar relatief kort meedoen met schatkistbankieren en dus nog niet voldoende ervaring hebben opgedaan met de werking en alle producten. Het is daarom nog te vroeg om deze 700 nieuwe deelnemers te vragen naar hun ervaringen. In plaats daarvan wordt een enquête aangekondigd voor de komende jaren.

Onafhankelijkheid

De RPE vereist dat elke beleidsdoorlichting naar de Tweede Kamer gestuurd wordt samen met het oordeel van een onafhankelijke deskundige over het rapport. De onafhankelijke deskundige mag niet afkomstig zijn van een van de departementen (onderzoekinstellingen als CPB uitgezonderd).

Projectstructuur

Voor de beleidsdoorlichting wordt een stuurgroep en een werkgroep samengesteld. De rol van de stuurgroep is het goedkeuren van het plan van aanpak, het commentariëren van de conceptversie(s) en het goedkeuren van de eindversie. Het voorstel is om de stuurgroep als volgt samen te stellen:

Emile Spijkerman, Agentschap van de Generale Thesaurie, hoofd afdeling BRS (voorzitter)
Roelant Nieboer, Agentschap van de Generale Thesaurie, hoofd afdeling CAR
Jan Hoogteijling, plaatsvervangend directeur directie Financieel-Economische Zaken
Corina den Broeder, directie Inspectie der Rijksfinanciën, hoofd afdeling BSA
Jane Chin-A-Fo, directie Begrotingzaken, hoofd afdeling Rijkshoofdboekhouding
Dick Kabel, directie Begrotingzaken, hoofd afdeling Begrotingsbeleid
Peter Stein, ministerie van OCW, plaatsvervangend directeur Financieel-Economische Zaken
Oy-Len Rigot, ministerie van BZK, directie Bestuur, Democratie en Financiën

De werkgroep heeft de dagelijkse leiding over het schrijven van de beleidsdoorlichting en het leveren van commentaar op alle aangeleverde stukken. In de werkgroep is elke afdeling vertegenwoordigd die betrokken is bij schatkistbankieren. De werkgroep is als volgt samengesteld:

Dirk Roelofsen, AGT/CAR (coördinatie)	Jacco van Maldegem, BZ/BBL
Taras Bogouslavskii, AGT/BRS	Gerard van Reijssen, BZ/BBH
Martijn Smit, AGT/CMK	Marleen Smitskamp, IRF/BZK
Jacintha Klint-Pick AGT/SSB	Catharina Lavrijssen, IRF/BSA
Chris Meulmeester, FEZ	Renée Bos, IRF/VJFA
Arjan Vos, BZ/RHB	

Tijdschemap

Het doel is om de beleidsdoorlichting, conform de aankondiging in de begroting, in 2014 naar de Tweede Kamer te sturen. Rekening houdend met de noodzakelijke behandeling in de Ministerraad houdt dit in dat het rapport halverwege november klaar moet zijn.

Taakverdeling

De werkgroep zal het schrijven van de beleidsdoorlichting coördineren, en waar nodig zelf meeschrijven. De stuurgroep komt (in ieder geval) bij elkaar om het plan van aanpak goed te keuren en daarna om de conceptversie te bespreken. Het project wordt gecoördineerd door AGT/CAR die een projectleider aanwijst.

Betrokken departementen

De beleidsdoorlichting wordt via de Ministerraad naar de Tweede Kamer gestuurd. Conceptteksten zullen al tijdens het schrijfproces worden voorgelegd aan de meest betrokken andere departementen (in ieder geval OCW en BZK). OCW en BZK zijn ook vertegenwoordigd in de stuurgroep.

Onafhankelijke deskundige

Prof.dr. R.J. Bernds en, hoofd van de afdeling *Oversight* van DNB en hoogleraar financiële infrastructuur en systeemrisico bij de Universiteit van Tilburg is bereid om als onafhankelijke deskundige op te treden.

Kosten

Er zijn voor het uitvoeren van de beleidsdoorlichting geen uitgaven begroot. Het kan zijn dat aan de onafhankelijke deskundige een onkostenvergoeding moet worden betaald. Deze vergoeding zal, conform de regelgeving, niet hoger zijn dan zoals bepaald in het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies.

5.2 Oordeel externe deskundige

Minister van Financiën
De heer ir. J.R.V.A. Dijsselbloem
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Onderwerp

Extern oordeel beleidsdoorlichting schatkistbankieren November 2014

In 2014 is het artikel 12 'Kasbeheer', hoofdstuk IX Rijksbegroting geëvalueerd conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek. Het bereik van de evaluatie omvat het schatkistbankieren. Artikel 12 'Kasbeheer' omvat daarnaast ook het Betalingsverkeer van het Rijk. De doelmatigheid van dat onderdeel wordt periodiek bekeken uit hoofde van het proces van aanbesteden.

Ondergetekende is gevraagd als extern deskundige een oordeel te geven over de evaluatie inzake het schatkistbankieren.

De beleidsdoorlichting heeft gestructureerd plaatsgevonden op basis van een Plan van Aanpak en het instellen van een stuur- en werkgroep met voldoende brede departementale vertegenwoordiging. Op basis van eerdere concepten van het rapport en de door mij opgevraagde, aanvullende achtergrondinformatie, kan ik de conclusies van het rapport met inachtneming van onderstaande punten onderschrijven.

Het schatkistbankieren heeft als belangrijkste doelstellingen: risicoreductie, bevorderen van de doelmatigheid en reductie van de EMU-schuld. De vorige evaluatie van het schatkistbankieren dateert van 2009. Sindsdien is het aantal deelnemers sterk toegenomen, in het bijzonder eind 2013 toen de verplichting tot schatkistbankieren voor alle decentrale overheden is ingevoerd.

Op basis van de verzamelde informatie onderbouwt het rapport in ruim voldoende mate dat voor de aan schatkistbankieren deelnemende instellingen de hierboven genoemde doelstellingen worden gehaald: er zijn financiële voordelen voor de Staat en de deelnemende instellingen, efficiencyvoordelen voor de instellingen, en kredietrisico's van deelnemers worden gereduceerd. Voor de doelstelling van EMU-schuldreductie is een globale kwantificering gemaakt. De reductie varieert in de tijd maar leidt in 2013 tot een lagere EMU-schuld van EUR 12,9 miljard. Voor de andere doelstellingen is kwantificering van de voordelen niet goed mogelijk. Toch kan de conclusie worden getrokken dat de voordelen ruimschoots op wegen tegen de kosten die voor de regeling worden gemaakt.

In het rapport wordt een aantal aanbevelingen gedaan om de uitvoering van het schatkistbankieren te verbeteren. Zo wordt gestreefd naar verdere harmonisatie van de rentetarieven op leningen voor de deelnemers aangezien de huidige verschillen niet zijn terug te voeren op een verschil in risicoprofiel van de deelnemende instellingen. Ook zal worden onderzocht of de bestaande belemmeringen voor vervroegd aflossen kunnen worden weggenomen met het oog op balansverkorting van de deelnemers.

Datum
27 november 2014

Ons kenmerk
2014/2076299

Met het oog op de toekomstbestendigheid en het toenemende gebruik van schatkistbankieren is het volgende aanbevelingswaardig:

1. Het uitvoeren van een integrale risicoanalyse van het schatkistbankieren, bijvoorbeeld aan de hand van de geldende internationale standaarden voor financiële marktinfrastructuren ("*Principles for Financial Market Infrastructures*"). De risicoanalyse dient dan in de geest van deze standaarden te worden uitgevoerd aangezien strikt genomen het systeem van schatkistbankieren niet een financiële marktinfrastructuur is;
2. Onderhoud aan de documentatie van het systeem. Deze is deels verouderd en dient te worden geactualiseerd;
3. Onderzoek of de tijdlijnen nog kunnen worden geoptimaliseerd zodat er eerder op de dag zicht is voor de deelnemers op hun rekening-courant.

Hoogachtend,
De Nederlandsche Bank N.V.



Prof. dr. R.J. Berndsen

5.3 Aanvullende figuren

Figuur 9: ontwikkeling gebruik producten naar type deelnemer (x € mrd)

