

Beleidsdoorlichting - artikel 12 (hoofdstuk IX)

Schatkistbankieren en betalingsverkeer Rijk

December 2018

Ministerie van Financiën

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

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	3
1 Inleiding	6
2 Overzicht van het beleidsterrein	8
2.1 Afbakening van het beleidsterrein.....	8
2.2 Aanleiding van het gevoerde beleid	9
2.2.1 Ontstaansgeschiedenis en ontwikkeling schatkistbankieren	9
2.2.2 Doelstellingen beleid en verantwoordelijkheid Rijksoverheid.....	14
2.2.3 Actualiteit aanleiding.....	15
2.3 Het beleidsterrein.....	17
2.3.1 Beschikbare instrumenten schatkistbankieren	18
2.3.2 Ontwikkeling gebruik	21
2.3.3 Ontwikkeling rentetarieven	28
2.3.4 Rendement en risico schatkistbankieren	33
2.4 De uitgaven en ontvangsten	37
3 Analyse	40
3.1 Eerder uitgevoerd onderzoek	40
3.2 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid	43
3.3 Maatregelen om doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen	48
3.4 Verkenning beleidsopties bij minder beschikbare middelen	50
3.5 Verbeterparagraaf	54
3.6 Aanbevelingen vorige beleidsdoorlichting	55
Bijlagen	58
Bijlage A: Extern oordeel beleidsdoorlichting schatkistbankieren en betalingsverkeer Rijk	58
Bijlage B: Werking zero-balancing.....	59

Samenvatting en conclusies

In deze beleidsdoorlichting is het volledige artikel 12 'kasbeheer' doorgelicht en wordt ook de wijziging van de Wet financiering decentrale overheden (fido) geëvalueerd. Het kasbeheer bestaat uit twee onderdelen: *betalingsverkeer van het Rijk* en *schatkistbankieren*.

Het betalingsverkeer van het Rijk

Het betalingsverkeer van het Rijk wordt door commerciële banken uitgevoerd. Periodiek wordt hiertoe het betalingsverkeer, dat verdeeld is over vier percelen, aanbesteed. Het ministerie van Financiën coördineert deze aanbestedingen. Door de aanbesteding worden banken geprikkeld om hun diensten tegen een zo gunstig mogelijke prijs-kwaliteitverhouding aan te bieden. De afgelopen jaren zijn drie aanbestedingen geweest, waarbij in de aanbestedingen hogere eisen zijn gesteld aan de dienstverlening. Deze aanbestedingen hebben geleid tot kostenbesparingen voor het Rijk. Door de introductie van een speciaal arrangement is het voor deelnemers van schatkistbankieren ook mogelijk te profiteren van de lagere kosten voor het betalingsverkeer. Dit arrangement is tot stand gekomen met de huisbankier van het Rijk en ingesteld om tegemoet te komen aan deelnemers, die aangaven hogere kosten te hebben voor het betalingsverkeer door invoering van het schatkistbankieren.

Schatkistbankieren

Schatkistbankieren houdt in dat deelnemers hun liquide middelen aanhouden op een rekening-courant of voor bepaalde tijd in deposito bij het ministerie van Financiën. Deelnemers die verplicht deelnemen aan schatkistbankieren zijn agentschappen (als onderdeel van het Rijk), sociale fondsen, rechtspersonen met een wettelijke (of publieke) taak (RWT's) en de decentrale overheden. Onderwijsinstellingen zijn niet verplicht tot deelname, maar kunnen besluiten vrijwillig deel te nemen. De belangrijkste beleidswijziging sinds de vorige beleidsdoorlichting is dat decentrale overheden middels een wijziging van de Wet financiering decentrale overheden (fido), in 2013 verplicht zijn om overtollige middelen in de schatkist aan te houden. Zij mogen niet roodstaan of lenen uit de schatkist.

De wijziging van de Wet fido is in deze beleidsdoorlichting ook geëvalueerd. De verlaging van de destijds hoge EMU-schuld naar een houdbaar niveau was de directe aanleiding voor het verplicht schatkistbankieren door decentrale overheden. De economische crisis rechtvaardigde destijds deze ingreep door het Rijk in de autonomie van de decentrale overheden.

Door schatkistbankieren verlaat publiek geld de schatkist pas op het moment dat het wordt uitgegeven. De basisgedachte achter schatkistbankieren is dat door het samenbrengen van de financieringsbehoefte en de overtollige middelen binnen de collectieve sector de balans van de overheid zo kort mogelijk wordt gehouden. Op deze manier wordt voorkomen dat onderdelen van de overheid bij een bank lenen, terwijl anderen hun overtollige middelen daar hebben uitstaan.

Schatkistbankieren draagt daarmee bij aan de volgende doelstellingen:

- a) Reductie van de EMU-schuld omdat door schatkistbankieren de externe financieringsbehoefte van de collectieve sector daalt. Tegoeden die door deelnemers bij het Rijk worden aangehouden in plaats van bij een commerciële partij, verlagen namelijk de financieringsbehoefte van de collectieve sector. Wanneer onderdelen van de collectieve sector gaan lenen bij de schatkist in plaats van bij een financiële instelling dan leidt dat niet tot een verhoging van de EMU-schuld.
- b) Minimalisatie van het risico voor de onderdelen van de collectieve sector die overtollige middelen hebben. Ook zonder schatkistbankieren zijn er regels gericht op prudent middelenbeheer die bijdragen aan risicoreductie. Door schatkistbankieren wordt het risico echter nog verder verlaagd doordat de Nederlandse Staat een van de veiligste plekken is om middelen aan te houden. Tegenover dit lagere risico staat in principe een lager rendement voor de deelnemers.
- c) Doelmatiger kasbeheer voor deelnemers. Deelnemers met een leenfaciliteit hebben lagere rentekosten omdat het ministerie van Financiën tegen lagere rentetarieven uitleent dan commerciële partijen.

Deze effecten van schatkistbankieren gelden voor de collectieve sector als geheel. Voor afzonderlijke onderdelen van de collectieve sector - Rijk, RWT's, onderwijsinstellingen, decentrale overheden - kunnen (de

waardering van) de effecten verschillen. Dit kan met name relevant zijn voor de onderdelen die (I) beschikken over overtollige middelen en daarover zonder schatkistbankieren een hoger rendement zouden kunnen realiseren, of (II) een grote autonomie kennen. Het laatste betekent dat met name voor de decentrale overheden en onderwijsinstellingen het relevant is om ook geïsoleerd te bezien wat de effecten zijn van schatkistbankieren.

Voor de verschillende *onderdelen van de collectieve sector* had schatkistbankieren de volgende effecten:

- Doordat de *agentschappen* verplicht deelnemen aan schatkistbankieren is de EMU-schuld ultimo 2017 2,3 miljard euro (0,3 procent bbp) lager. Over dit bedrag wordt tevens minder risico gelopen dan het geval zou zijn geweest als dit bij commerciële partijen had uitgestaan. De uitstaande leningen (eind 2017 6,4 miljard euro) van de agentschappen zouden zonder het schatkistbankieren buiten de schatkist om gefinancierd moeten worden bij commerciële partijen. Dit zou hogere kosten in de vorm van hogere rentetarieven met zich mee hebben gebracht.
- Door de verplichte deelname van *sociale fondsen* wordt de EMU-schuld ultimo 2017 verlaagd met 3,7 miljard euro (0,5 procent bbp). Aan het eind van 2017 staan de sociale fondsen in totaal 18,4 miljard euro rood. Deze roodstand zou zonder het schatkistbankieren bij commerciële partijen uitstaan, en daarmee tot een gelijke EMU-schuld leiden, maar met hogere kosten voor de collectieve sector tot gevolg.
- Ultimo 2017 werd door het aanhouden van liquide middelen door *RWT's* in de schatkist een EMU-schuldreductie bereikt van 6 miljard euro (0,8 procent bbp).
- Onderwijsinstellingen zijn niet verplicht tot schatkistbankieren. Onderwijsinstellingen dragen ultimo 2017 voor 2,3 miljard euro (0,3 procent bbp) bij aan de reductie van de EMU-schuld. Onderwijsinstellingen hebben tezamen circa 7,8 miljard euro aan liquide middelen (per ultimo 2016). Hiervan wordt 29 procent in de schatkist aangehouden. Het overige deel wordt aangehouden bij commerciële partijen in de markt. De leningen die onderwijsinstellingen in de schatkist hebben afgesloten (eind 2017 1,4 miljard euro) zorgen voor lagere kosten in de financiering van vaste activa van onderwijsinstellingen, onderwijsinstellingen hebben ook leningen bij commerciële partijen.
- Decentrale overheden zijn sinds de wijziging van de Wet fido verplicht deelnemer aan schatkistbankieren. Sinds de verplichtstelling is het saldo van de liquide middelen dat decentrale overheden in de schatkist aanhouden gestegen naar 9,5 miljard euro aan het eind van 2017 (1,3 procent bbp). Voor 2013, toen decentrale overheden vrijwillig konden deelnemen, was de omvang van de middelen die vrijwillig werden aangehouden in de schatkist 1,1 miljard euro (eind 2012). De provincies leveren ultimo 2017 met 6,1 miljard euro relatief het grootste aandeel in het schatkistbankieren door decentrale overheden.

Tabel: uitstaande middelen, leningen en roodstand deelnemers schatkistbankieren (in miljarden euro)

	Ultimo 2017	In % bbp
Agentschappen		
Positief saldo (overtollige middelen)	2,3	0,3%
Leningen en roodstand	-6,4	
Sociale Fondsen		
Positief saldo (overtollige middelen)	3,7	0,5%
Leningen en roodstand	-18,4	
RWT's en overig		
Positief saldo (overtollige middelen)	6,0	0,8%
Leningen en roodstand	-4,2	
waarvan onderwijsinstellingen		
Positief saldo (overtollige middelen)	2,3	0,3%
Leningen	-1,4	
Decentrale overheden		
Positief saldo (overtollige middelen)	9,5	1,3%
Totaal positief saldo	21,5	3,0%
Totaal leningen en roodstand	-29,0	

De uitvoering van schatkistbankieren

Voor het optreden van de effecten van schatkistbankieren is het van belang dat schatkistbankieren op een gebruikersvriendelijke en doelmatige manier wordt uitgevoerd. In 2016 heeft een klanttevredenheidsonderzoek onder de deelnemende instellingen plaatsgevonden. Uit de enquête blijkt dat de algemene opinie van de respondenten ten aanzien van schatkistbankieren redelijk positief is. Met name het contact en de internetfaciliteit scoren relatief hoog en van de producten scoort de depositofaciliteit en de borgtocht het hoogst. Uit de enquête komt een aantal suggesties waarvan de meesten als verbetervoorstel zijn overgenomen.

Uit deze beleidsdoorlichting komen nog andere mogelijkheden ter verbetering van de uitvoering naar voren. Zo zijn er decentrale overheden die structureel lenen (of rood staan) bij commerciële partijen. Het schatkistbankieren van deze deelnemers leidt niet tot schuld- en risicoreductie maar wel tot administratieve lasten. Andere verbetermogelijkheden betreffen het verhogen van het drempelbedrag voor decentrale overheden (het maximale bedrag dat buiten de schatkist mag worden aangehouden) en het digitaliseren van het proces schatkistbankieren, waardoor de dienstverlening van de deelnemers wordt vergroot en het aantal handmatige handelingen wordt verminderd.

De waardering van de effecten van schatkistbankieren.

Schatkistbankieren heeft voor de collectieve sector als geheel geleid tot reductie van de EMU-schuld, kostenvoordelen en reductie van risico's. Zo is de EMU-schuld gereduceerd met 21,5 miljard euro en wordt over dat bedrag ook minder risico gelopen. Door schatkistbankieren kunnen veel deelnemers goedkoper lenen, wat ten gunste komt aan de uitoefening van hun publieke taak. Door de wijziging van de Wet fido worden er meer publieke middelen van decentrale overheden (verplicht) in de schatkist aangehouden. Dit heeft geleid tot een bijdrage aan de reductie van de EMU-schuld van circa 9,5 miljard euro in 2017 door decentrale overheden. De invoering van het verplicht schatkistbankieren heeft daarmee bijgedragen aan het beoogde doel. De EMU-schuld bedraagt in 2018 53,1 procent van het bbp en laat een dalende trend zien.

Dat neemt niet weg dat schatkistbankieren voor individuele deelnemers ook nadelen kan hebben. Voor twee groepen van deelnemers zijn die nadelen met name relevant: onderwijsinstellingen en decentrale overheden. Onderwijsinstellingen zijn niet verplicht tot schatkistbankieren en wegen zelf de voordelen van schatkistbankieren af tegen de nadelen. Die afweging leidt er – blijkbaar – toe dat 29 procent van de liquide middelen wel in de schatkist worden aangehouden, en 71 procent niet. Voor decentrale overheden geldt dat door de verplichting tot schatkistbankieren zij niet langer de mogelijkheid hebben om een eigen beleid te voeren met betrekking tot het uitzetten van overtollige middelen. Naast deze meer principiële discussie of het verplichtende karakter past binnen de bestuurlijke verhoudingen - ook in een context van een substantieel lagere EMU-schuld - heeft schatkistbankieren in de praktijk het nadeel dat het rendement op overtollige middelen lager is. Hier staat een lager risico tegenover.

Het vergt een politieke weging of het wenselijk is om het verplichtende karakter van schatkistbankieren in het licht van bovenstaande aan te passen.

1 Inleiding

Met een beleidsdoorlichting 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).

Artikel 12 regelt het schatkistbankieren en het betalingsverkeer van het Rijk. Het betalingsverkeer is echter een klein onderdeel van het artikel en krijgt daardoor minder aandacht in deze beleidsdoorlichting. Schatkistbankieren houdt in dat instellingen hun publieke liquide middelen aanhouden bij het ministerie van Financiën. Het doel van schatkistbankieren is te zorgen voor een doelmatig en risicoarm kasbeheer van het Rijk en de deelnemers en een reductie van de EMU-schuld. Het betalingsverkeer bestaat onder andere uit het door het ministerie van Financiën periodiek aanbesteden van de verschillende percelen waarin het betalingsverkeer is verdeeld.

De belangrijkste beleidswijziging die in deze beleidsdoorlichting aan de orde zal komen is de verplichte deelname van de decentrale overheden aan schatkistbankieren sinds eind 2013. Deze beleidsdoorlichting wordt, conform toezegging van de minister van Financiën, gebruikt om de wijziging van de wet financiering decentrale overheden (Wet fido) te evalueren. Hiertoe is voor deze beleidsdoorlichting een klankbordgroep ingesteld van vertegenwoordigers van de decentrale overheden, de koepelorganisaties VNG, IPO en UvW en de BNG.

Een beleidsdoorlichting heeft de vorm van een syntheseonderzoek; op basis van bestaand bron- en onderzoeksmateriaal wordt teruggekeken op het in de afgelopen jaren gevoerde beleid. De vorige beleidsdoorlichting dateert uit 2014. In de afgelopen jaren is op een aantal terreinen uitvoering gegeven aan de beleidsaanbevelingen van de vorige beleidsdoorlichting; deze beleidsdoorlichting staat daar bij stil en komt met nieuwe beleidsaanbevelingen.

Deze beleidsdoorlichting is tot stand gekomen op basis van de Kamerbrief Opzet en vraagstelling beleidsdoorlichting 2018¹, die op 11 september 2017 naar de Tweede Kamer is verstuurd. Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) heeft een onafhankelijke deskundige, de heer P.M.M. Timmer van de Nederlandsche Bank, zijn oordeel over de totstandkoming en de inhoud van de beleidsdoorlichting geschreven. Zijn oordeel is tot stand gekomen op basis van conceptversies van het rapport, opgevraagde aanvullende achtergrondinformatie, gevoerde gesprekken en bijgewoonde stuurgroep vergaderingen. Het onafhankelijke oordeel is opgenomen als bijlage.

In deze beleidsdoorlichting staan de RPE eisen uit 2018 centraal. De RPE schrijft voor dat 15 onderzoeksvragen moeten worden beantwoord. Ieder van die vragen zal in de beleidsdoorlichting behandeld worden.

¹ [Tweede Kamer, 2016-2017, Kamerstuk 31935 nr. 42](#)

Onderzoeksvragen

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden 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 aan prijzen/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 mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Dit rapport bevat in totaal vijf hoofdstukken. Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van het beleidsterrein, beschrijft de motivering van het gevoerde beleid en bespreekt de bijbehorende uitgaven. Hoofdstuk 3 gaat kort in op eerder uitgevoerd onderzoek en bevat de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

2 Overzicht van het beleidsterrein

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van het beleidsterrein 'Kasbeheer'. Het hoofdstuk begint met een afbakening van het beleidsterrein. Paragraaf 2.2 geeft de aanleiding waarom schatkistbankieren is ingevoerd en wat daarbij de overwegingen en doelstellingen waren. Hierbij wordt uitgebreid aandacht besteed aan de invoering van verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden in 2013. Vervolgens beschrijft paragraaf 2.3 hoe schatkistbankieren in de praktijk werkt en wat de aard en samenhang is van de ingezette instrumenten. Paragraaf 2.4 geeft een overzicht van de uitgaven die met schatkistbankieren gepaard gaan en de onderbouwing van deze uitgaven. De vragen zoals opgenomen in de kaders aan het begin van ieder hoofdstuk komen overeen met de onderzoeksvragen uit de RPE.

2.1 Afbakening van het beleidsterrein

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

In deze beleidsdoorlichting wordt artikel 12 'Kasbeheer' van de begroting van Financiën en Nationale Schuld geëvalueerd over de periode van 2014 tot en met 2017. Het artikel bestaat uit twee verschillende, maar aan elkaar gerelateerde beleidsterreinen, namelijk het schatkistbankieren en het betalingsverkeer van het Rijk. De totale uitgaven en ontvangsten zijn opgebouwd uit drie onderdelen: rente, leningen en mutaties in rekening-courant en deposito's.

Bij **schatkistbankieren** heeft de Minister van Financiën een beleidsmatige en uitvoerende rol. Schatkistbankieren houdt in dat deelnemers, waaronder ministeries, agentschappen, sociale fondsen, RWT's, en decentrale overheden, hun liquide (overtollige) publieke middelen en beleggingen aanhouden bij het ministerie van Financiën (de schatkist) en niet langer bij private partijen buiten de schatkist. Middelen kunnen worden aangehouden via een rekening-courant of in één of meerdere deposito's worden vastgezet voor bepaalde tijd. Voor bepaalde groepen instellingen is het mogelijk om leningen af te sluiten bij de schatkist ten behoeve van investeringen in vaste activa of rekening-courantkrediet op te nemen om tijdelijke liquiditeitstekorten op te vangen.

Toen de beleidsdoorlichting 2014 werd geschreven deden de decentrale overheden nog maar kort mee aan schatkistbankieren. Deze beleidsdoorlichting besteedt daarom uitdrukkelijk aandacht hieraan. De wet verplicht schatkistbankieren, en daarbij de verplichte deelname van decentrale overheden, is in december 2013 in werking getreden². Als gevolg van deze wet zijn de doelstellingen van het verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden en de bepalingen omtrent het verplicht schatkistbankieren opgenomen in de Wet financiering decentrale overheden (fido).

Bij het **betalingsverkeer van de rijksoverheid** heeft de Minister van Financiën, als centrale kasbeheerder, een coördinerende rol. De werkzaamheden van het betalingsverkeer van het Rijk bestaan onder andere uit het periodiek opnieuw aanbesteden van de verschillende percelen waarin het betalingsverkeer is verdeeld. Andere werkzaamheden bestaan uit:

- Het verlenen van toestemming om een andere rekening bij een bank te openen;
- Het verlenen van toestemming om bij een andere bankinstelling te bankieren dan de aangewezen bankinstellingen;
- Het verlenen van toestemming om rekeningen in vreemde valuta aan te houden;
- Erop toe te zien dat de met een bank gemaakte afspraken worden nagekomen;
- Het verlenen van toestemming voor automatische incasso door derden ten laste van bankrekeningen van de ministeries en de colleges.

² [Staatsblad, Jaargang 2013, Nr. 530](#)

Het betalingsverkeer van het Rijk wordt meegenomen in deze beleidsdoorlichting, waarbij uiteraard rekening wordt gehouden met de bijzondere kenmerken hiervan zoals vertrouwelijkheid van informatie verkregen via de aanbestedingen en de inhoud van contracten.

2.2 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?

2.2.1 Ontstaansgeschiedenis en ontwikkeling schatkistbankieren

Teneinde de treasury-functie van het Rijk doelmatiger in te richten, werd in de jaren tachtig een begin gemaakt met een vorm van centralisering van publieke middelen bij ministeries. Dit werd geïntegreerd middelenbeheer genoemd. Daarvoor had ieder ministerie zijn eigen betaalrekeningen bij banken. Die rekeningen werden door het ministerie van Financiën voorgefinancierd. Hierdoor stond bij marktpartijen (banken) steeds op talrijke bankrekeningen geld uit, terwijl het ministerie van Financiën die middelen in dezelfde markt aantrok.

Het geïntegreerd middelenbeheer is uitgegroeid tot schatkistbankieren, waaraan de **ministeries** de eerste verplicht gestelde deelnemers waren. Artikel 4.17 van de Comptabiliteitswet 2016 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 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'.

Ook de **agentschappen** van ministeries zelf, zoals het KNMI, het Rijksvastgoedbedrijf en het Centraal Justitieel Incassobureau, zijn verplicht deelnemer aan schatkistbankieren. 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 Financiën³. Dezelfde regeling bepaalt dat agentschappen kunnen lenen bij de schatkist en gebruik kunnen maken van een rekening-courantkrediet dat de mogelijkheid biedt om rood te staan op de rekening-courant.

Na de ministeries en agentschappen is het schatkistbankieren uitgebreid met zowel verplichte als vrijwillige deelnemers. Sinds 1997 bankieren **sociale fondsen** verplicht in de schatkist. Vooruitlopend daarop bestond er een systeem waarin de liquiditeitsposities van sociale fondsen met elkaar verevend werden. Op die manier werd voorkomen dat het ene fonds overschotten moest uitzetten, terwijl een ander fonds voor tekorten krediet moest opnemen. De externe financieringsbehoefte daalde hierdoor. In Tabel 1 staan alle sociale fondsen samengevat, alsmede de organisaties waardoor ze beheerd worden en de wetten waarin de wettelijke basis voor schatkistbankieren kan worden gevonden. In de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) en de Zorgverzekeringswet (Zvw) wordt bepaald dat alle middelen van de fondsen moeten worden aangehouden op een rekening-courant bij het ministerie van Financiën. In de Wfsv wordt overigens 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.⁴

³ [Staatscourant 2012, Nr. 20668](#)

⁴ In de toelichting bij de wet Wfsv (2004) wordt slechts aangegeven dat hiermee wordt aangesloten bij de bestaande praktijk uit de Wet Suwi uit 2001, terwijl in de toelichting bij die wet alleen wordt gezegd dat wordt aangesloten bij de bestaande situatie van het Landelijk Instituut sociale verzekeringen (Lisv)

Tabel 1: sociale fondsen die deelnemen aan schatkistbankieren

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

In 2004 is het systeem van schatkistbankieren uitgebreid tot **rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) en rechtspersonen met een publieke taak (RPT's)**. RWT's zijn verantwoordelijk voor de uitoefening van wettelijke taken, maar zijn geen onderdeel van het Rijk. RPT's voeren een publieke taak uit die niet wettelijk is geregeld⁵. 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 schatkistbankieren⁶. De wettelijke basis van de aanwijzing van deelnemers aan schatkistbankieren staat in artikel 5.1 van de Comptabiliteitswet (CW) 2016. Dit artikel geeft de minister van Financiën de bevoegdheid om bepaalde rechtspersonen aan te wijzen die hun collectieve middelen moeten aanhouden in de schatkist. Op basis van de artikelen 5.5 en 5.6 van de CW 2016 kunnen deze rechtspersonen ook lenen bij de schatkist respectievelijk een rekening-courantkrediet krijgen. Als motivering wordt aangegeven dat doordat RWT's bij de schatkist tegen relatief gunstige leenvoorwaarden kunnen lenen de doelmatigheid van de financiering van de door RWT's uitgevoerde publieke taken wordt vergroot⁷. Het daadwerkelijk aanwijzen van rechtspersonen voor schatkistbankieren gebeurde tot en met 2017 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 besluiten of ze vrijwillig willen deelnemen aan schatkistbankieren. De belangrijkste categorie vrijwillige deelnemers zijn bekostigde onderwijsinstellingen⁹ en bijvoorbeeld ook de verzelfstandigde Rijksmusea en de particuliere justitiële jeugdinrichtingen (PJJI's). Op aandringen van de Eerste Kamer is in 2002 besloten om onderwijsinstellingen niet verplicht te laten schatkistbankieren in verband met strijdigheid van de vrijheid van onderwijs.

De **overige** deelnemers die deelnemen aan schatkistbankieren bestaat uit een klein aantal vrijwillige deelnemers (maar die geen RWT of RPT zijn) en uit enkele overige relaties. Voor de vrijwillige deelnemers geldt dat deze 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 5.4 van de Comptabiliteitswet 2016. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de Sociaal Economische Raad en het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse Gemeenten. Deze deelnemers mogen niet lenen of rood staan bij de schatkist.

⁵ Voorbeelden van RPT's zijn het Nationaal Restauratiefonds en het Nationaal Groenfonds. RWT's en RPT's worden in de beleidsdoorlichting als een groep (RWT's) beschouwd.

⁶ 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](#)

⁷ Comptabiliteitswet 2016 [Staatsblad 2017, Nr. 139](#)

⁸ [Staatscourant 2014, Nr. 27599](#). Vanaf 2018 wordt de aanwijzing, namens de Minister van Financiën, gedaan door het Agentschap van het ministerie van Financiën, die dit op de website www.dsta.nl publiceert.

⁹ Onderwijsinstellingen zijn rechtspersonen met een wettelijke taak, maar omdat deze een categoriale uitzondering vormen binnen het schatkistbankieren wordt deze groep in de beleidsdoorlichting apart behandeld.

Decentrale overheden

Sinds eind 2013 zijn **decentrale overheden** verplicht hun overtollige middelen aan te houden in de schatkist. Onder decentrale overheden worden niet alleen alle provincies, gemeenten en waterschappen verstaan, maar ook alle gemeenschappelijke regelingen die de vorm van een openbaar lichaam hebben¹⁰. De verplichting voor decentrale overheden om te schatkistbankieren is opgenomen in de Wet fido (Wet financiering decentrale overheden). De Wet fido dateert uit 2001 en verschaft decentrale overheden het kader voor hun financieringsbeleid. In de bestuurlijke en financiële verhouding tussen het Rijk en de decentrale overheden speelt de autonomie van de decentrale overheden een belangrijke rol. In de grondwet, gemeentewet, provinciewet en waterschapswet is geregeld dat het uitgangspunt is dat decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) autonoom zijn ten aanzien van hun bestuur en huishouding. Tegelijkertijd is geregeld dat het Rijk in bijzondere gevallen in het openbaar belang gemotiveerd bij en krachtens wet regels kan stellen. In het wetsvoorstel komt het belang dat hieraan wordt gehecht op verschillende punten tot uitdrukking.

Vrijwillig schatkistbankieren

Decentrale overheden hadden sinds 2004 de mogelijkheid om hun middelen vrijwillig in de schatkist te stallen. Hier werd weinig gebruik van gemaakt. In het najaar van 2008 werden decentrale overheden aan vergrote financiële risico's blootgesteld als gevolg van het faillissement van een aantal buitenlandse banken, hoewel zij binnen de kaders van de toen geldende Wet fido opereerden. Deze problemen met banktegoeden vormden voor het kabinet de aanleiding om te bezien welke maatregelen de risico's op uitzettingen van decentrale overheden zouden kunnen verminderen. Zo werd de regelgeving ten aanzien van het uitzetten van gelden door decentrale overheden aangescherpt. Met het wijzigen van de regeling Ruddo van de Wet fido was het uitzetten van liquide middelen alleen nog toegestaan bij financiële instellingen, die over tenminste een A-rating beschikten en die gevestigd waren in een lidstaat die ten minste beschikte over een AA-rating. Beide ratings moesten zijn afgegeven door ten minste twee ratingbureaus.¹¹ Tevens kondigde de staatssecretaris van BZK aan dat er een onderzoek zou plaatsvinden naar het stimuleren van de vrijwillige deelname van decentrale overheden aan schatkistbankieren zodat zij minder financieel risico zouden lopen¹². In de kabinetsreactie op het onderzoeksrapport¹³ stelt het kabinet dat schatkistbankieren inclusief leenfaciliteit de risico's voor decentrale overheden vermindert en voor de collectieve sector als geheel financieel voordelig kan zijn. Tegelijkertijd gaf het kabinet aan de zorgen uit het rapport te delen dat er potentieel sprake is van negatieve consequenties voor de sectorbanken BNG en NWB en de bij deze sectorbanken achterblijvende klanten (waaronder woningcorporaties en zorginstellingen), als grote aantallen decentrale overheden besluiten tot lenen uit de schatkist¹⁴. Het kabinet was op dat moment in demissionaire status en liet het aan het volgende kabinet hierover een definitief besluit te nemen.

Verplicht schatkistbankieren

Het kabinet Rutte I nam bij regeerakkoord geen besluit over het schatkistbankieren door decentrale overheden. In april 2012 valt het kabinet na mislukte onderhandelingen over de begroting 2013 en wordt besloten om schatkistbankieren te verplichten. Nederland is op dat moment in een recessie en in de ontstane politieke situatie sluiten VVD, CDA en PVV, D66, GroenLinks en de ChristenUnie een begrotingsakkoord teneinde het EMU-saldo terug te brengen naar maximaal -3 procent en de EMU-schuld te doen dalen naar een houdbaar niveau aangezien de EMU-schuld zonder ingrijpen dreigde op te lopen naar 76 procent. De ernst van de situatie vroeg om snelle en ingrijpende beslissingen, zodat volgende generaties niet met enorme schulden zouden worden opgezadeld. Het akkoord behelsde een aanvullend pakket van hervormingen, ombuigingen en lastenmaatregelen. Ingrijpende maatregelen, die iedereen in Nederland zouden treffen. Een van de maatregelen die wordt aangekondigd is het verplicht schatkistbankieren zonder leenfaciliteit voor gemeenten,

¹⁰ Andere vormen van gemeenschappelijke regelingen hebben geen rechtspersoonlijkheid, en dus geen eigen middelen.

¹¹ Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo), 2009. [Staatscourant 2009, nr. 65](#)

¹² Brief van de minister van Financiën en de staatssecretaris van BZK, [Tweede Kamer, 2008-2009, Kamerstuk 31371, nr. 219](#).

¹³ Onderzoek Rebel Group, 2010. Het onderzoek is te vinden als bijlage de brief van de minister van Financiën, [Tweede Kamer, 2009-2010, Kamerstuk 32362, nr. 1 \(bijlage 61137\)](#).

¹⁴ Brief van de minister van Financiën, [Tweede Kamer, 2009-2010, Kamerstuk 32362, nr. 1](#).

provincies en waterschappen¹⁵ zodat medeoverheden geen risico lopen op hun uitzettingen en omdat dit een verlagend effect zal hebben op de EMU-schuld (zie Box 1).

Box 1: Effect schatkistbankieren, EMU-schuld en financieringsbehoefte van het Rijk

EMU-schuld

Schatkistbankieren heeft een verlagend effect op de EMU-schuld. De EMU-schuld bestaat uit alle schulden van de collectieve sector aan entiteiten buiten de overheid. De collectieve sector bestaat uit: het Rijk, decentrale overheden, sociale fondsen, en RWT's. De schuldverhoudingen tussen onderdelen van de collectieve sector onderling tellen niet mee voor de berekening van de EMU-schuld, aangezien deze partijen onderdeel zijn van de collectieve sector.

Wanneer een deelnemer aan schatkistbankieren geld verplaatst van een private bankrekening naar de schatkist, dan gebruikt het Rijk dit geld om schuld af te lossen. De financieringsbehoefte en hierdoor de externe schuld van het Rijk, en daarmee van de overheid, daalt. Het Rijk heeft wel een nieuwe schuld aan de deelnemer, maar deze schuld telt niet mee in de berekening van de EMU-schuld aangezien de deelnemer ook een onderdeel van de collectieve sector is.

Wanneer een deelnemer leent via schatkistbankieren in plaats van bij de private sector, dan moet het Rijk meer lenen. De externe schuld van het Rijk stijgt, maar tegelijkertijd daalt de externe schuld van de deelnemer. De nieuwe schuld van de deelnemer aan het Rijk via schatkistbankieren telt niet mee voor de EMU-schuld, aangezien dit een schuld is binnen de collectieve sector. De EMU-schuld blijft dus gelijk, maar wordt tegen lagere kosten gefinancierd.

Door de consolidatie van overtollige middelen en schulden is de externe financieringsbehoefte van de collectieve sector kleiner. De maatregel is daarmee geen cosmetische of boekhoudkundige exercitie, maar levert een fundamentele bijdrage aan de kredietwaardigheid van Nederland.

Financieringsbehoefte van het Rijk

De financieringsbehoefte van het Rijk kan zowel dalen als stijgen door schatkistbankieren. Alle middelen die door de deelnemers zijn weggezet via schatkistbankieren verlagen de financieringsbehoefte van het Rijk. Alle middelen die via schatkistbankieren door de deelnemers zijn geleend verhogen de financieringsbehoefte van het Rijk.

Het kabinet acht het van groot belang dat de EMU-schuld op een houdbaar niveau wordt gebracht en in ieder geval onder de Europese norm van 60 procent, zodat een evenwichtige verdeling van de schuld over generaties plaats zal vinden en een krachtig signaal wordt afgegeven aan de financiële markten ten gunste van de reputatie en kredietwaardigheid van Nederland¹⁶. Verplicht schatkistbankieren draagt bij aan deze beoogde schuldreductie (zie Box 1). De verwachting ten tijde van het begrotingsakkoord (oktober/november 2012) is dat de effecten voor de EMU-schuld op termijn ca. 15-29 miljard euro (2½ - 4½ procent bbp) kunnen zijn. Bij het indienen van het wetsvoorstel wordt na consultatie met de decentrale overheden op basis van CBS-cijfers dit percentage neerwaarts bijgesteld en ingeschat dat de meest realistische aanname op dat moment is dat de EMU-schuld met ca. 3 procent van het bbp kan dalen (17 tot 20 miljard euro)¹⁷ ¹⁸. De koepelorganisaties van de decentrale overheden (de VNG, het IPO en de UvW) stellen op basis van een consultatie bij de leden uit te blijven gaan van een effect op de schuldreductie van ruim 8 miljard euro (1,3 procent van het bbp). Dit bedrag is met name lager omdat de koepels niet een dergelijk hoog bedrag aan overtollige middelen zagen en verwachtten dat overtollige middelen de komende jaren voor een deel zullen worden ingezet voor

¹⁵ Begrotingsakkoord 2013: Verantwoordelijkheid nemen in crisistijd van 25 mei 2012.

¹⁶ Memorie van Toelichting van de wijziging van de Wet financiering decentrale overheden in verband met het rentedragend aanhouden van liquide middelen in 's Rijks schatkist (verplicht schatkistbankieren). [Tweede Kamer, 2012-2013, Kamerstuk 33540, nr 3](#).

¹⁷ Idem.

¹⁸ 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.

investeringen. De leenfaciliteit wordt, conform de eerdere conclusies van het rapport uit 2010, niet opengesteld voor decentrale overheden. De verlaging van de EMU-schuld naar een houdbaar niveau is de directe aanleiding voor het verplicht schatkistbankieren door decentrale overheden. De economische crisis die de aanleiding vormde voor de maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013 zoals het verplichte schatkistbankieren, rechtvaardigde het ingrijpen in de autonomie van de decentrale overheden via het gelijknamige wetsvoorstel. Verder werd bij het indienen van het wetsvoorstel ook teruggegrepen op de aanleiding voor het eerdere onderzoeksrapport van de Rebel Group naar vrijwillig schatkistbankieren, namelijk dat de risico's die decentrale overheden met hun overtollige publieke middelen lopen door schatkistbankieren worden geminimaliseerd. Vanwege de eenvoud van de beleggingsinstrumenten wordt tevens een positief effect verwacht op de efficiëntie van de bedrijfsvoering van decentrale overheden¹⁹.

Neveneffecten verplicht schatkistbankieren

In de consultatie van het wetsvoorstel tonen de koepelorganisaties van decentrale overheden zich bijzonder kritisch over het voorstel om tot verplicht schatkistbankieren over te gaan^{20 21}. De decentrale overheden zien het verplichtende karakter als aantasting van hun grondwettelijke autonomie en daarmee gaat het in tegen het principe 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Het Rijk stelt gerechtigd te zijn om de autonomie van de decentrale overheden als nationale wetgever te beperken vanwege het doel dat wordt gediend en omdat de gevolgen van de maatregel beperkt en proportioneel worden geacht²². Ook vragen de koepelorganisaties aandacht voor de rentederving waar decentrale overheden mee geconfronteerd zullen worden, waarbij hun schattingen variëren van totaal 135 tot 400 miljoen euro per jaar.

Het Rijk geeft aan in de Memorie van Toelichting bij de wijziging Wet fido dat in zijn algemeenheid naarmate de looptijd van uitzettingen langer is en meer (tegenpartij- en markt)risico wordt gelopen, het rendement voor decentrale overheden zonder schatkistbankieren hoger is en dat er door schatkistbankieren zeker sprake zal zijn van rentederving. De exacte mate van rentederving is echter lastig in te schatten. Dit komt omdat nauwelijks inzicht bestaat in de looptijd en het risicoprofiel van beleggingsportefeuilles van decentrale overheden en het niet mogelijk is de rentetarieven zoals die in de toekomst zullen gelden, te voorspellen. De aanname wordt gedaan dat er een rentenadeel van maximaal 0,5 procent zal optreden voor lange beleggingen in staatsobligaties, gegeven de observatie dat decentrale overheden prudent beleggen. Voor korte portefeuilles wordt het renteverlies groter geacht omdat op dat moment de Nederlandse staatsrentes op het korte eind rond 0 procent liggen en omdat voor periodes gelijk aan of korter dan 3 maanden voor de geoorloofde beleggingen lagere ratingvereisten gelden. De relatief hoge rendementen die in het verleden gerealiseerd konden worden, acht het kabinet enkel bereikbaar door overmatig meer risico te accepteren. De rentederving wordt door de Staat als beperkt gekwalificeerd en tevens in verhouding tot het mindere risico. Een claim van de decentrale overheden om voor de rentederving gecompenseerd te worden, wordt dan ook afgewezen.

Behalve mogelijke rentederving gaven de koepels aan hogere administratieve lasten te verwachten. Het kabinet was van oordeel dat de vrees van aanzienlijke administratieve lasten als gevolg van de introductie van schatkistbankieren ongegrond is. Ervaringen van bestaande klanten leren dat de administratieve lasten nauwelijks toenemen of zelfs dalen omdat de middelen automatisch worden afgeroomd naar de rekening-courant die bij het ministerie van Financiën wordt aangehouden. Het kabinet verwacht van de deelname aan schatkistbankieren een positief effect 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. Dit bespaart middelen en tijd binnen decentrale overheden. Ook wat betreft de administratieve lasten acht het kabinet dan ook financiële compensatie niet nodig aangezien de ervaringen van bestaande klanten leren dat de administratieve lasten nauwelijks toenemen of zelfs dalen.

De koepels wijzen er tevens op dat de mogelijkheden die decentrale overheden op dat moment hebben om hun overtollige middelen te beleggen al minder risicovol zijn geworden door de aanscherping van de Regeling

¹⁹ Memorie van Toelichting van de wijziging van de Wet financiering decentrale overheden in verband met het rentedragend aanhouden van liquide middelen in 's Rijks schatkist (verplicht schatkistbankieren). [Tweede Kamer, 2012-2013, Kamerstuk 33540, nr 3](#).

²⁰ Idem.

²¹ Brief VNG aan Tweede Kamer, "verplicht schatkistbankieren decentrale overheden", 2 april 2013.

²² Memorie van Toelichting van de wijziging van de Wet financiering decentrale overheden in verband met het rentedragend aanhouden van liquide middelen in 's Rijks schatkist (verplicht schatkistbankieren). [Tweede Kamer, 2012-2013, Kamerstuk 33540, nr 3](#).

uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo) in 2009 en de ratingverlagingen van financiële instellingen nadien. De Ruddo laat echter nog steeds ruimte voor beleggingen die – gelet op de rendementen die behaald kunnen worden – risicovoller zijn dan het aanhouden van overtollige middelen in de schatkist of het onderling uitlenen van die middelen. Het Rijk ziet het schatkistbankieren dan ook als een verdere beperking van de risico's die decentrale overheden met publiek geld lopen. Ten slotte menen de koepels dat het ondoelmatig is om schatkistbankieren te verplichten voor alle decentrale deelnemers, omdat het merendeel van de partijen op dat moment structureel geen overtollige middelen bezitten. Het Rijk is van mening dat deze situatie op een ander moment anders kan zijn en dat er actief gecontroleerd zou moeten worden of decentrale overheden die niet aangesloten zijn op de schatkist toch niet over overtollige middelen beschikken. Omdat decentrale overheden zonder overtollige middelen volgens het Rijk ook weinig hinder ondervinden van de maatregelen wordt het creëren van een uitzondering voor deze groep deelnemers als niet doelmatig gezien. De decentrale overheden geven daarop aan dat een actieve controle daarvoor niet nodig is. Een rapportage door de gemeente in de paragraaf financiering van de jaarrekening is voldoende. De reguliere accountantscontrole borgt dat de rapportage getrouw is en dat de gemeente rechtmatig heeft gehandeld.

Naar aanleiding van de wetsconsultatie en het sluiten van een financieel akkoord met decentrale overheden besluit het Rijk om de mogelijkheid tot roodstaan niet op te nemen in het wetsvoorstel omdat dit net als lenen voorbehouden moet zijn aan het bankwezen. Tevens wordt het mogelijk dat decentrale overheden onder bepaalde voorwaarden onderling kunnen lenen en middelen kunnen uitzetten. Hiermee geeft het Rijk tevens gehoor aan de uitdrukkelijke wens van decentrale overheden om deze optie in ieder geval tot aan de eerste (deze) evaluatie te behouden. Het onderling lenen zorgt tevens voor een verdere consolidatie binnen de EMU-sector. Het Rijk verwacht ook dat het onderling lenen een gunstig effect zal hebben op de rentederving die decentrale overheden zullen ondervinden door schatkistbankieren omdat het op onderlinge leningen mogelijk is een hoger rendement overeen te komen dan op het aanhouden van overtollige middelen in de schatkist.

2.2.2 Doelstellingen beleid en verantwoordelijkheid Rijksoverheid

De beleidsdoelstelling van schatkistbankieren is verwoord in de doelstelling van artikel 12; "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 "Het kasbeheer van de rijksoverheid en de aan haar gelieerde instellingen doelmatig inrichten (begroting 2008) en het voorkomen van financiële risico's (begroting 2010)". Op basis van de relevante wetteksten en toelichtingen in onder andere begroting en jaarverslag zijn de belangrijkste doelstellingen voor het gevoerde beleid driedig:

- *Doelmatige treasury van publieke middelen.*
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 mogen lenen kunnen dat doen 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.
- *Risicoreductie*
Doordat deelnemers hun middelen bij de schatkist aanhouden in plaats van bij commerciële partijen wordt het tegenpartijrisico geminimaliseerd.
- *EMU-schuldreductie*
Het door deelnemers aanhouden van hun overtollige liquide middelen in de schatkist heeft een verlagend effect op de financieringsbehoefte van de Staat en de EMU-schuld. De motivatie voor deze doelstelling is met name doorslaggevend geweest bij het besluit tot het verplicht schatkistbankieren door decentrale overheden.

Deze doelen van schatkistbankieren gelden voor de collectieve sector als geheel. Voor afzonderlijke onderdelen van de collectieve sector - Rijk, RWT's, onderwijsinstellingen, decentrale overheden - kunnen (de waardering van) de effecten verschillen. Dit kan met name relevant zijn voor de onderdelen die (I) beschikken over overtollige middelen en daarover zonder schatkistbankieren een hoger rendement zouden kunnen realiseren, of (II) een grote autonomie kennen. Het laatste betekent dat met name voor de decentrale overheden en onderwijsinstellingen het relevant is om ook geïsoleerd te bezien wat de effecten zijn van schatkistbankieren.

Het Rijk heeft de verantwoordelijkheid voor het beheer van publieke middelen en de bijbehorende geldstromen. Het doel is dat publieke middelen doelmatig worden beheerd en financiële risico's worden voorkomen. Het Rijk

heeft zelf de directe verantwoordelijkheid voor de treasuryfunctie voor ministeries, agentschappen en sociale fondsen. RWT's zijn verantwoordelijk voor hun eigen treasuryfunctie. Decentrale overheden kennen een eigen verantwoordelijkheid voor hun treasury functie. Daarbij gelden de kaders van de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido). Deze wet heeft als doel een solide financieringsbeleid bij decentrale overheden te bevorderen en schrijft een prudent gebruik voor bij het tijdelijk uitzetten van overtollige middelen die niet nodig zijn voor het uitoefenen van de publieke taak. De rijksoverheid geeft met de Wet fido invulling aan de stelselverantwoordelijkheid. Ten aanzien van de EMU-schuld reductie is het Rijk samen met decentrale overheden verantwoordelijk voor stabiele overheidsfinanciën. Om economische schokken te kunnen opvangen is het hebben van een buffer middels een houdbare schuld belangrijk. Daarnaast is de naleving van het Stabiiliteits en Groeipact (SGP) een gedeelde verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en de decentrale overheden middels de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet hof). Schatkistbankieren helpt om te voldoen aan het schuld criterium uit het SGP. Het SGP stelt dat de EMU-schuld van de lidstaten maximaal 60 procent van het bbp mag bedragen, of voldoende moet dalen richting de 60 procent van het bbp. Ten aanzien van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en decentrale overheden is het principe 'decentraal wat kan, centraal wat moet' van belang.

2.2.3 Actualiteit aanleiding

De basisgedachte achter schatkistbankieren is dat door het samenbrengen van de financieringsbehoefte en de overtollige middelen binnen de collectieve sector de balans van de overheid zo kort mogelijk wordt gehouden. Op deze manier wordt voorkomen dat onderdelen van de overheid bij een bank lenen, terwijl anderen hun overtollige middelen daar hebben uitstaan. Als die basisgedachte wordt losgelaten dan zou dat betekenen dat het aantrekkelijk zou zijn dat (onderdelen van) de overheid extra middelen gaan aanhouden om rendement te realiseren. Om dit mogelijk te maken zouden (andere) onderdelen van de overheid meer externe middelen moeten gaan lenen. 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 zonder bundeling van kasstromen hoger dan wanneer middelen gecentraliseerd worden. Daarnaast zorgen de gunstige leenvoorwaarden voor deelnemers aan schatkistbankieren ervoor dat de doelmatigheid van de financiering van door lenende deelnemers uitgevoerde wettelijke taken wordt vergroot. In gevallen van crisis of laagconjunctuur is de beschikbaarheid van krediet bij commerciële partijen ook minder en waarschijnlijk duurder.

Doordat alle liquide middelen verplicht in de schatkist worden aangehouden is verzekerd dat met publieke middelen geen financiële risico's worden gelopen en wordt voorkomen dat publieke middelen geheel of gedeeltelijk verloren gaan. De kredietcrisis die in 2009 de kop op stak heeft bewezen dat risicoreductie als een van de motivaties voor het beleid actueel blijft. Naar aanleiding van de kredietcrisis is de regelgeving voor de decentrale overheden met betrekking tot het stallen van middelen aangescherpt en ook in de regelgeving voor banken zijn risicomitigerende maatregelen getroffen (zie Box 2) Het stallen van overtollige middelen bij de Staat blijft echter veiliger, omdat de Staat de hoogste kredietstatus heeft. De doelstelling van risicoreductie voor publieke middelen blijft daarmee actueel.

Box 2: Maatregelen financiële sector sinds crisis

Sinds het uitbreken van de financiële crisis zijn veel maatregelen genomen om financiële instellingen weerbaarder te maken. Een belangrijke maatstaf hiervoor is hoeveel kapitaal banken hebben. Kapitaal zorgt er immers voor dat banken zelf tegenvallers kunnen opvangen. Daarom zijn na de crisis de minimale kapitaaleisen waaraan banken moeten voldoen verhoogd. Daarnaast helpt ook de introductie van eisen omtrent liquiditeit, om banken weerbaarder te maken. Deze eisen moeten ervoor zorgen dat banken makkelijker aan hun verplichtingen kunnen voldoen in tijden van stress.

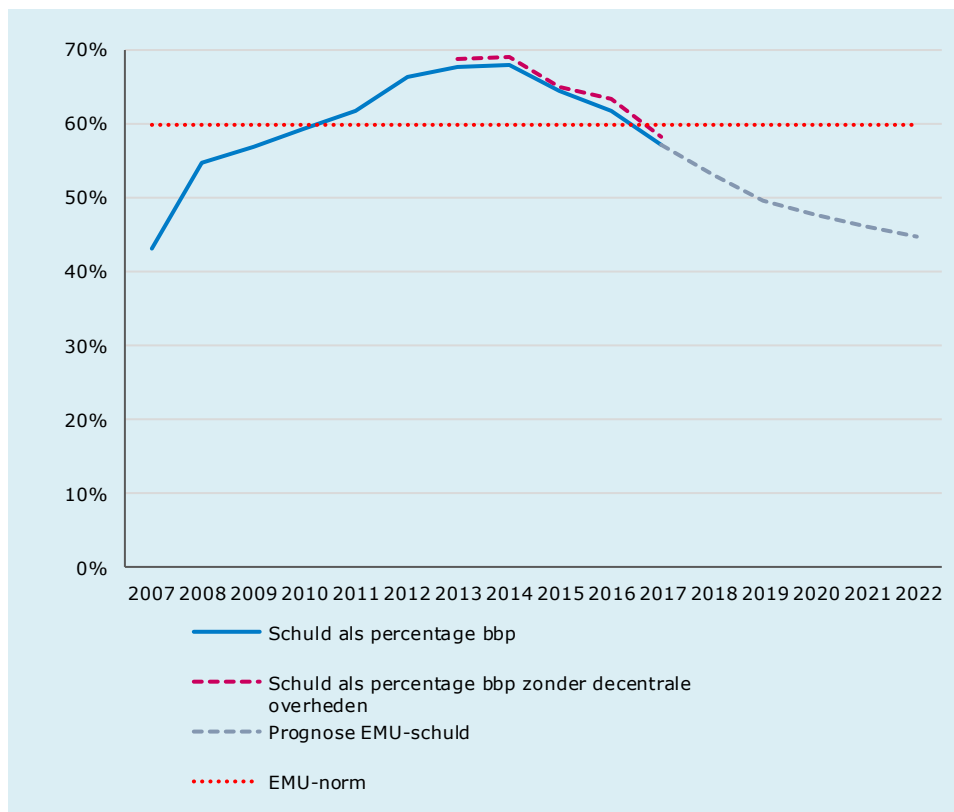
De komende jaren worden verdere stappen gezet in de afronding van het kapitaalraamwerk. Als gevolg van het akkoord over Bazel 3.5 neemt naar alle waarschijnlijkheid ook de nominale hoeveelheid kapitaal dat banken moeten aanhouden verder toe. Als onderdeel van de risico reducerende maatregelen uit november 2016 volgt in navolging van internationale afspraken ook de introductie van een harde ongewogen eis, de leverage ratio. Deze eis zet kapitaal af tegen alle blootstellingen, ongeacht het risico.

Daarnaast worden banken die relevant zijn voor het financiële systeem niet in faillissement gebracht, maar ordelijk afgewikkeld. Hierdoor blijven de kritieke functies van deze banken behouden wanneer banken toch in de problemen komen. Verliezen worden eerst afgewenteld op aandeelhouders en investeerders. Om dit daadwerkelijk mogelijk te maken moeten banken voldoende kapitaal aanhouden om eventuele verliezen op te vangen. Verder moeten banken, naast kapitaal, ook voldoende buffers hebben om indien nodig, nieuw kapitaal te genereren. Dit proces waarbij kapitaal wordt afgeschreven en schulden worden omgezet in kapitaal wordt ook wel 'bail-in' genoemd.

Deze maatregelen betekenen overigens niet dat het werk voor een veiligere bankensector nu klaar is. Zo hebben de maatregelen die volgen uit het akkoord over Bazel 3.5 implementatietermijnen tot aan 2027 en dienen de risicoreducerende maatregelen uit november 2016 nog geïmplementeerd te worden in Europese wetgeving.

De EMU-schuld daalt in 2018 volgens Miljoenennota 2019 tot 53,1 procent van het bbp, onder de Europese grens van 60 procent van het bbp en laat een dalende trend zien. De Schokproef Overheidsfinanciën, die opgenomen is in de Miljoenennota 2012, 2015 en 2019, toont het belang van een lage staatsschuld als buffer waarmee de (sociaaleconomische) effecten van toekomstige economische schokken opgevangen kunnen worden. De schuld is op dit moment ook nog niet op het niveau van voor de crisis (43,1 procent in 2007).

Figuur 1: schuld als percentage bbp met en zonder verplicht schatkistbankieren decentrale overheden



Tijdens de parlementaire behandeling²³ van de Wet verplicht schatkistbankieren heeft het kabinet aangegeven dat indien de EMU-schuld onder de 60 procent bbp komt, er nog steeds voordelen zijn aan een verdere daling van de schuld, zoals toenemend vertrouwen van beleggers in Nederlands schuldpapier, met mogelijk lagere rentetarieven voor de Staat als gevolg. Wanneer het Rijk zou stoppen met schatkistbankieren voor decentrale overheden zou dit ultimo 2017 een verhoging van de EMU-schuld van 9,5 miljard euro (1,3 procent bbp) betekenen.

2.3 Het beleidsterrein

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

De uitvoering van het **schatkistbankieren** wordt gedaan door het Agentschap van de Generale Thesaurie en de Rijkshoofdboekhouding (RHB), een afdeling van de directie Begrotingszaken. Het Agentschap is een directie binnen het ministerie van Financiën en is naast het schatkistbankieren verantwoordelijk voor de financiering en het beheer van de staatsschuld en (de aanbesteding van) het betalingsverkeer van het Rijk. De werkzaamheden van het schatkistbankieren bestaan onder meer uit voorlichting, het relatiemanagement voor sociale fondsen, RWT's en decentrale overheden en het beantwoorden van hun vragen, de inregeling van nieuwe deelnemers, het begeleiden van de deelnemers bij bijvoorbeeld leenaanvragen. De RHB voert deze taken uit voor de ministeries en agentschappen. Het administratief verwerken van alle mutaties in de rekeningen-courant, leningen en deposito's en het ontwikkelen en onderhouden van de programmatuur waarin schatkistbankieren wordt geadmistreerd gebeurt door de RHB. De directie Begrotingszaken van het ministerie is tevens verantwoordelijk voor het beleid en de regelgeving van het schatkistbankieren .

Het Agentschap is tevens verantwoordelijk voor het betrouwbaar en efficiënt afwickelen van **het betalingsverkeer van het Rijk**. Het Agentschap treedt hierbij op als centrale inkoper van betalingsverkeer

²³ [Eerste Kamer, 2013-2014, Handelingen, nr.10, item 13](#)

(en aanverwante diensten) voor het Rijk en fungeert daardoor als centraal aanspreekpunt voor banken. Hierbij treedt het Agentschap in aanbestedingsprocedures voor het betalingsverkeer van het Rijk op als opdrachtgever. Het betalingsverkeer van het Rijk bestaat uit de percelen Belastingdienst, het buitenlands betalingsverkeer van Buitenlandse Zaken, uitgaande credit card betalingen en het overige betalingsverkeer van het Rijk. Het betalingsverkeer omvat zowel binnen- als buitenlands betalingsverkeer en omvat diverse betaalproducten zoals girale overboekingen, chartaal geld, iDeal of incasso. Tevens onderhoudt het Agentschap relaties met alle betrokken banken in het kader van het schatkistbankieren.

2.3.1 Beschikbare instrumenten schatkistbankieren

Het schatkistbankieren kent verschillende producten. Niet alle deelnemers maken gebruik of kunnen gebruik maken van alle producten. Allereerst is er 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 RWT's gold tot en met 2017 dat voor elke rekening-courant een privaatrechtelijke rekening-courantovereenkomst werd gesloten tussen het Agentschap en de deelnemer waarin alle wederzijdse rechten en plichten zijn vastgelegd. Vanaf de invoering van de Comptabiliteitswet 2016 zijn alle rechten en plichten voor RWT's vastgelegd in de Regeling schatkistbankieren RWT's en andere rechtspersonen. Voor decentrale overheden is dit vastgelegd in de Regeling schatkistbankieren decentrale overheden.

De meeste groepen deelnemers kunnen gebruik maken van een **rekening-courantkrediet**, waardoor ze (tijdelijk) rood kunnen staan op hun rekening-courant bij de schatkist. Voor RWT's wordt daarvoor in overleg tussen het Agentschap, de betreffende instelling en het betrokken vakdepartement het maximum bepaald. Het vakdepartement moet, conform de Comptabiliteitswet 2016, instemmen met het rekening-courantkrediet. Het vakdepartement staat dan ook garant voor het risico dat de deelnemer de betalingsverplichting niet nakomt²⁴. Dit risico is een nadeel voor de garanderende departementen.

Het is ook mogelijk om een deel van de middelen in de rekening-courant te reserveren voor een derde partij, een zogeheten **garantie** (voorheen borgtocht of trekkingsrecht). Deze faciliteit is vergelijkbaar met een bankgarantie. Omdat deelnemers geen middelen meer aanhouden bij hun huisbank is het niet vanzelfsprekend dat een bank bereid is om een bankgarantie af te geven of alleen tegen hoge kosten. De garantie via de schatkist is daarom een nuttig alternatief. Net als voor het aanhouden van de rekening-courant worden er voor een garantie 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 van RWT's en decentrale overheden afgewikkeld tegen de actuele marktwaarde (met uitzondering van agentschappen waar een boeterente van 2 procent wordt gerekend). Dit is gebruikelijk in de markt.

Tot slot is er de **leenfaciliteit**, waardoor bepaalde deelnemers kunnen lenen bij de schatkist voor investeringen in vaste activa. 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 overige 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

²⁴ Overschrijdingen van de debetlimiet worden niet gedekt door het vakdepartement, waardoor het ministerie van Financiën risico loopt. In de regeling Schatkistbankieren RWT's en andere rechtspersonen 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.

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 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 meewegen bij het al dan niet goedkeuren van een lening bij de schatkist. Deze afweging zal per ministerie en per RWT anders uitvallen. Dit proces van beoordelen gaat uiteraard gepaard met apparaatskosten bij het betrokken departement. 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.

Bij decentrale overheden is, zoals eerder beschreven, besloten om geen leenfaciliteit bij de schatkist aan te bieden.

Box 3: Schatkistbankieren bij OCW

OCW heeft met het schatkistbankieren te maken met veel instellingen die vrijwillig bij de schatkist kunnen bankieren. Van die instellingen maakten ultimo 2017 69 instellingen gebruik van de leenfaciliteit. Hierbij stond 1,4 miljard euro aan leningen uit.

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

- Een risico-opslag in de rente voorleningen van 0,1 procentpunt en voor rekening courantkrediet van 0,25 procentpunt.
- 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 maximale leencapaciteit van de instelling wordt bepaald op basis van 80% van de markwaarde van het getaxeerde onderpand.
- Voor zowel een rekeningcourantkrediet als voor een hypothecaire lening moet een instelling een financieel toetsingsdocument invullen waarbij zowel wordt gekeken naar de financiële situatie over de afgelopen periode als naar de financiële positie in de toekomst, rekening houdend met het rente- en aflossingspatroon van de gewenste lening.

OCW is een beleidsdepartement dat zonder specifieke bancaire kennis een risico inschatting moet maken over een schuld- en hypotheekportefeuille van zo'n 1,4 miljard euro. Dit verklaart de gekozen hypothecaire zekerheid. In 2016 is een interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd naar het risicobeheer en risicobeheersing van het schatkistbankieren bij OCW (zie ook paragraaf 3.1). Hierin werd geconcludeerd dat de risico's voldoende beheerst zijn.

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 heeft de lening een positieve marktwaarde. Door bij het vervroegd aflossen uit te gaan van de marktwaarde is het niet financieel aantrekkelijk 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.

Tabel 2: beschikbare producten naar type deelnemer

	Sociale fondsen	Agentschappen	RWT's	Decentrale overheden	Overig
Rekening-courant	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Rekening-courantkrediet	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
Garantie	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Deposito	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Lening	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee

Een terugkerend aspect binnen het schatkistbankieren is of bij het verstrekken van leningen sprake is van staatssteun. In Box 4 wordt hier nader op ingegaan.

Box 4: Vraagstukken staatssteun bij schatkistbankieren

Bij het uitzetten of verstrekken van middelen moet de overheid rekening houden met de staatssteunregels uit het VWEU-verdrag (artikel 107 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, VWEU).

Er is sprake van staatssteun als is voldaan aan alle volgende criteria:

1. Staatsmiddelen: de steunmaatregel moet met publiek geld worden bekostigd;
2. Voordeel: er moet sprake zijn van een voordeel voor een onderneming die dat voordeel onder normale marktomstandigheden niet zou krijgen;
3. Selectiviteit: het voordeel moet selectief zijn en moet dus een bepaalde onderneming of een groep van ondernemingen bevoordelen;
4. Concurrentievervalsing: de steunmaatregel moet het handelsverkeer tussen EU-lidstaten (potentieel) ongunstig beïnvloeden en de mededinging op de interne markt verstoren of dreigen te verstoren.

Een 'onderneming' is in Europees rechtelijke zin een eenheid die economische activiteiten uitoefent. Een economische activiteit is het aanbieden van goederen of diensten op een bepaalde markt. Een winstogmerk is dus niet vereist. De uitoefening van overheidstaken (bijvoorbeeld taken met betrekking tot het leger, politie en openbaar onderwijs) vallen niet onder het begrip economische activiteit.

Onderwijsinstellingen

Openbaar onderwijs dat door de staat wordt gefinancierd en onder staatstoezicht is in principe geen economische activiteit omdat het een overheidstaak is. Omdat schatkistbankieren alleen openstaat voor dergelijke onderwijsinstellingen is er geen sprake van staatssteun. Dit ligt anders wanneer de onderwijsinstelling economische activiteiten verricht. Dit zal per geval moeten worden beoordeeld.

RWT's zoals musea

Musea kunnen economische activiteiten verrichten. Schatkistbankieren kan hen een voordeel opleveren indien de voorwaarden van schatkistbankieren niet marktconform zijn. Per geval zal moeten worden beoordeeld of er sprake is van staatssteun.

Decentrale overheden

Wanneer decentrale overheden als overheid en niet als onderneming optreden is er geen sprake van staatssteun.

Agentschappen

Wanneer agentschappen niet als onderneming optreden is er geen sprake van staatssteun.

2.3.2 Ontwikkeling gebruik

In totaal nemen aan het eind van 2017 circa duizend deelnemers deel aan schatkistbankieren. Het grootste deel hiervan betreft decentrale overheden. Tabel 3 geeft een overzicht van het aantal verschillende deelnemers.

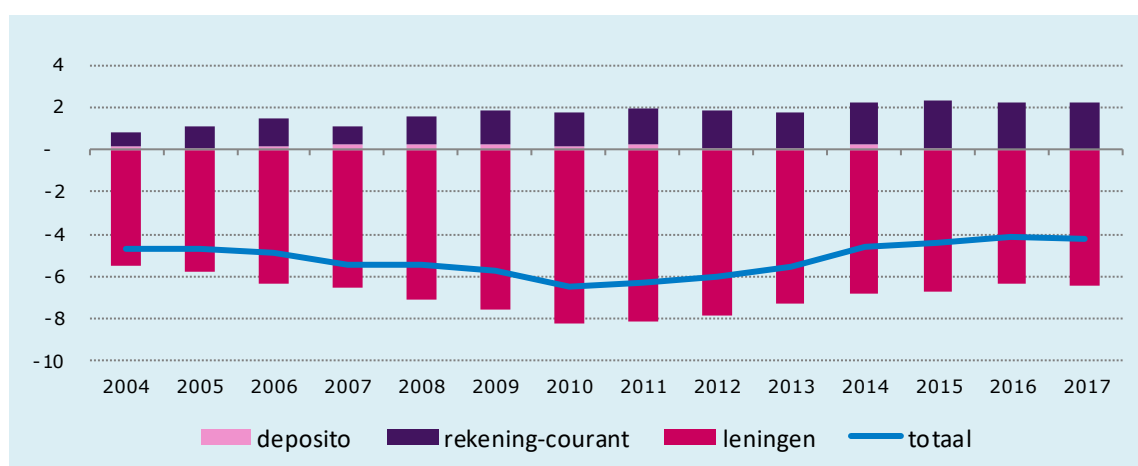
Tabel 3: deelnemers schatkistbankieren, per 31 december 2017

Soort deelnemer	Aantal deelnemers
Ministeries	12
Beheerders sociale fondsen	3
Agentschappen	30
Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's)	223
<i>waarvan onderwijsinstellingen</i>	<i>(141)</i>
Decentrale overheden	761
<i>w.v. provincies</i>	<i>(12)</i>
<i>gemeenten</i>	<i>(388)</i>
<i>waterschappen</i>	<i>(21)</i>
<i>gemeenschappelijke regelingen</i>	<i>(340)</i>
Overig	7
Totaal	1.036

Agentschappen

In totaal zijn er 30 agentschappen aan het eind van 2017. Agentschappen houden verplicht liquide middelen aan in de schatkist en hebben de mogelijkheid om deposito's af te sluiten. Tevens hebben agentschappen de beschikking over een krediet in de vorm van een debetstand op de rekening-courant. Hiermee wordt voorzien in een liquiditeitsbehoefte voor het doen van lopende uitgaven²⁵. Voor investeringen in de vaste activa hebben agentschappen de beschikking over een leenfaciliteit bij het ministerie van Financiën. Een leenfaciliteit bij een externe partij, zoals een commerciële bank is niet toegestaan. In Figuur 2 is te zien hoe het gebruik van de verschillende producten door de tijd is verdeeld.

Figuur 2: ontwikkeling gebruik schatkistbankieren agentschappen (in miljarden euro)



De ontwikkeling in het gebruik van schatkistbankieren voor agentschappen geeft een relatief stabiel beeld. Ultimo 2014 hielden de agentschappen 2,2 miljard euro aan liquide middelen aan in de schatkist in de vorm van rekening-courantsaldo en deposito's. Ultimo 2014 maakte ruim de helft van de deelnemers gebruik van de leenfaciliteit met een totaal van 6,8 miljard euro aan uitstaande leningen. De deelnemers die gebruik maakten van de leenfaciliteit hielden tevens gemiddeld 36 miljoen euro aan liquide middelen aan in de schatkist. Het

²⁵ De debetstand op de rekening-courant mag niet meer bedragen dan 0,5 miljoen euro per 31 december.

aanhouden van zowel liquide middelen als het aangaan van leningen kan worden verklaard doordat leningen voor langere tijd worden aangegaan, terwijl overtollige liquide middelen veelal van korte duur zijn. Veruit de grootste lener is het Rijksvastgoedbedrijf dat leent voor de vastgoedportefeuille van het Rijk. Ultimo 2017 hielden de agentschappen in totaal 2,3 miljard euro aan liquide middelen in de schatkist aan en werd er voor 6,4 miljard euro geleend.

Sociale Fondsen

Sociale fondsen zijn aparte juridische entiteiten binnen de collectieve sector met eigen uitgaven en inkomsten, die niet over de begroting van een ministerie lopen. Het verloop van het rekening-courantsaldo van de sociale fondsen heeft te maken met hoe elk fonds wordt gefinancierd. De inkomsten en uitgaven van de fondsen zijn 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 besluitvorming²⁶. 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 terugliepen²⁷. Het gevolg hiervan was dat de sociale fondsen ultimo 2014 per saldo 27 miljard euro rood stonden op hun rekeningen-courant bij de schatkist. De afgelopen jaren loopt de roodstand weer iets terug tot 14,8 miljard euro in 2017. In paragraaf 3.2 wordt nader ingegaan op de positie van de sociale fondsen.

Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's)

Aan het eind van 2017 zijn in totaal 223 RWT's, die deelnemen aan het schatkistbankieren. De RWT's zijn onder te verdelen in twee categorieën: de RWT's die aangewezen kunnen worden om verplicht aan schatkistbankieren deel te nemen en de RWT's waarvoor een categorale uitzondering geldt. De laatste categorie bestaat uit onderwijsinstellingen, de verzelfstandigde rijksmusea, particuliere justitiële jeugdinstellingen en de gesloten jeugdzorginstellingen. Deze RWT's mogen wel vrijwillig kiezen voor deelname aan schatkistbankieren.

Verplicht schatkistbankieren

RWT's kunnen door de Minister van Financiën worden aangewezen om verplicht mee te doen aan schatkistbankieren. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen grote en kleine instellingen. RWT's die aan tenminste één van de volgende criteria voldoen, worden beschouwd als grote instellingen:

- Een bedrag aan publieke inkomsten per jaar van minimaal 15 miljoen euro; of
- Een bedrag aan liquide middelen of beleggingen van minimaal 1 miljoen euro.

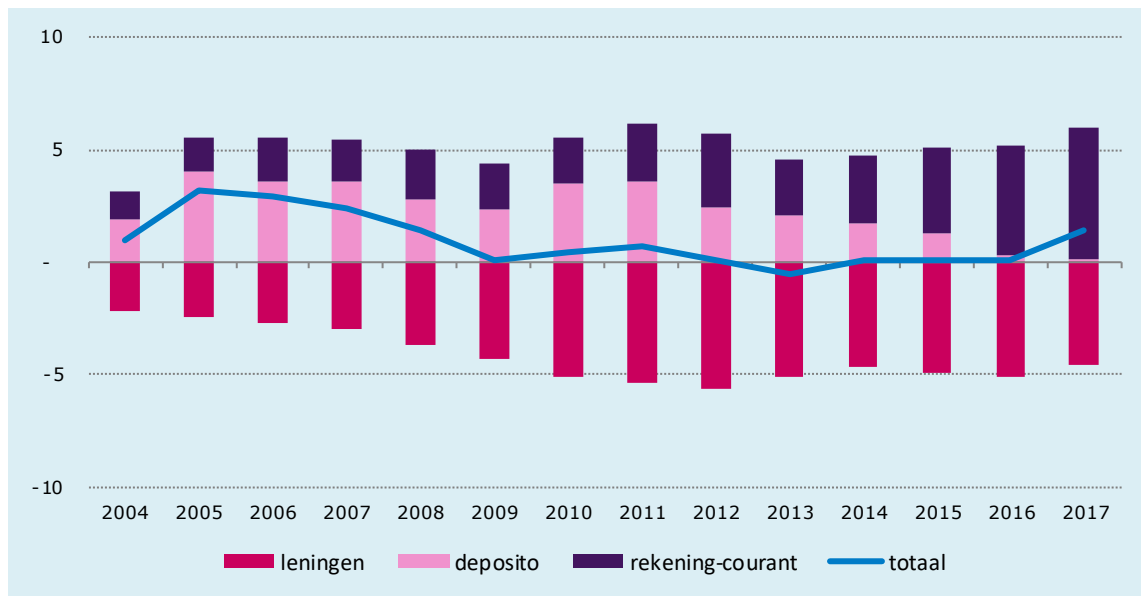
Grote instellingen worden in beginsel aangewezen om verplicht deel te nemen aan schatkistbankieren. Kleine instellingen zijn veelal uitgezonderd van verplichte deelname. Wel kunnen zij een verzoek indienen tot vrijwillige deelname aan schatkistbankieren. Kleine instellingen buiten de schatkist zijn wel onderworpen aan het verbod op oneigenlijk kasbeheer en aan de regels ter beperking van de risico's van het liquide middelenbeheer (artikel 5.7, CW 2016).

RWT's die deelnemen aan het schatkistbankieren houden hun liquide middelen aan op de rekening-courant bij het ministerie van Financiën en hebben ze de mogelijkheid om deposito's te plaatsen. Voor het aangaan van leningen dient het betreffende vakdepartement goedkeuring en een garantstelling te verlenen. Het lenen uit de schatkist is voor RWT's niet verplicht. Een RWT heeft altijd de mogelijkheid om een lening af te sluiten bij een andere organisatie (bijvoorbeeld een commerciële bank). In Figuur 3 is te zien hoe het gebruik van het schatkistbankieren door RWT's zich heeft ontwikkeld.

²⁶ 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.

²⁷ 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.

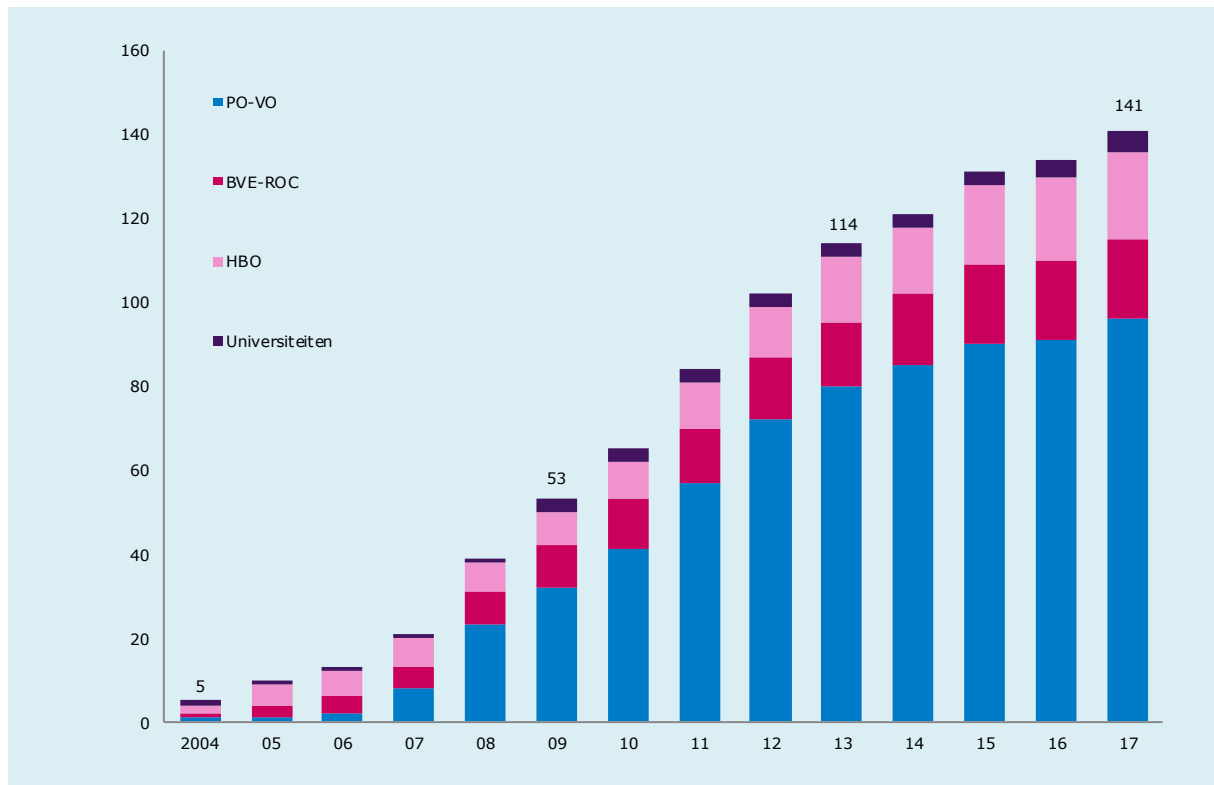
Figuur 3: ontwikkeling gebruik schatkistbankieren RWT's (in miljarden euro)



Sinds ultimo 2014 is er een lichte toename van de liquide middelen die door RWT's in de schatkist worden aangehouden. Zo was het saldo dat RWT's eind 2014 in rekening-courant en deposito's aanhielden in totaal 4,8 miljard euro, waarvan 1,8 miljard euro in deposito's. Ultimo 2017 was het totale saldo van liquide middelen dat RWT's in de schatkist aanhielden 6 miljard euro, waarvan ruim 120 miljoen euro in deposito's. Door de lage rentestand (in veel gevallen zelfs nul) valt geen extra rendement te behalen door middelen voor bepaalde tijd vast te zetten in korter lopende deposito's. Hierdoor zijn de afgelopen jaren dan ook beduidend minder deposito's afgesloten. Het bedrag aan uitstaande leningen is niet gestegen sinds 2014. Het bedrag aan uitstaande leningen van RWT's was zowel ultimo 2014 als ultimo 2017 4,6 miljard euro.

Het aantal vrijwillig deelnemende onderwijsinstellingen stijgt gestaag, zie Figuur 4.

Figuur 4: aantal vrijwillig aan schatkistbankieren deelnemende onderwijsinstellingen 2004 - 2017



Het aantal onderwijsinstellingen dat aan schatkistbankieren deelneemt, is sinds de vorige beleidsdoorlichting (2014) toegenomen van 119 deelnemers medio oktober 2014 tot 141 aan het eind van 2017. 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. Hoewel uit gesprekken met onderwijskoepels blijkt dat schatkistbankieren minder aantrekkelijk is voor onderwijsinstellingen die geen behoefte hebben aan een lening of een rekening-courantkrediet, is het netto saldo dat door de vrijwillig deelnemende onderwijsinstellingen ultimo 2017 in de schatkist wordt aangehouden ruim 900 miljoen euro. De vrijwillige deelname van onderwijsinstellingen heeft dus geleid tot een netto instroom van middelen naar de schatkist. De reden hiervan kan zijn dat ministerie van Financiën geen negatieve rente in rekening brengt over positieve tegoeden. Een aantal commerciële partijen past wel negatieve rentes over tegoeden van hun klanten. Dit maakt schatkistbankieren in de huidige tijd een aantrekkelijk alternatief voor deelnemers met overtollige liquide middelen. Onderwijsinstellingen hebben tezamen circa 7,8 miljard euro aan liquide middelen (per ultimo 2016)²⁸. Hiervan wordt 29 procent in de schatkist aangehouden. Het overige deel wordt aangehouden bij marktpartijen²⁹.

Decentrale overheden

In tegenstelling tot de andere deelnemers zijn decentrale overheden niet verplicht al hun liquide middelen in de schatkist aan te houden. Er is een drempelbedrag, afhankelijk van de begrotingsomvang, dat buiten de schatkist mag worden gehouden. De drempel is nooit lager dan 250.000 euro, wat betekent dat een decentrale overheid altijd gemiddeld 250.000 euro buiten de schatkist mag houden. 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

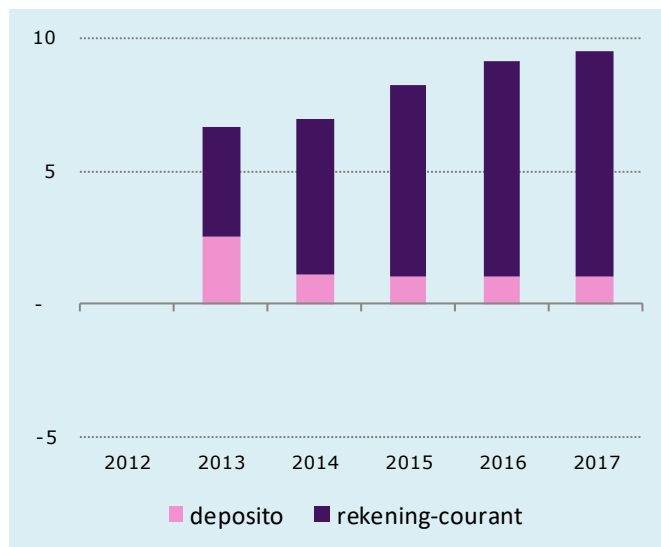
²⁸ Inspectie van het Onderwijs: Financiële staat van het onderwijs 2016, november 2017.

²⁹ Praktische consequenties van het afschaffen dan wel verplicht stellen van het schatkistbankieren van onderwijsinstellingen. [Tweede Kamer, 2017-2018, bijlage bij Kamerstuk 33495, nr. 115.](#)

drempelbedrag moet elke decentrale overheid zich wel bij de schatkist aanmelden. Aanmelding is dus ook verplicht voor decentrale overheden die met hun liquide middelen doorgaans niet boven het drempelbedrag uitkomen. Er zijn twee gronden waarop een decentrale overheid kan worden uitgezonderd. De eerste uitzonderingsgrond is het niet hebben van een eigen treasury (dus onder andere geen eigen bankrekening). Dit is bijvoorbeeld van toepassing op sommige gemeenschappelijke regelingen (GR) die alleen het beheer voeren over een N.V. of B.V. en zelf geen inkomsten of uitgaven hebben. De tweede mogelijkheid om uitgezonderd te worden is als de decentrale overheid geregeld heeft dat zijn overtollige middelen via een andere decentrale overheid in de schatkist kunnen worden aanhouden. Deze uitzondering is bedoeld voor bijvoorbeeld GR's waarvan de treasury wordt uitgevoerd door een van de deelnemende gemeenten. Eventuele overtollige middelen van de GR kunnen dan relatief eenvoudig via de gemeente in de schatkist worden aangehouden. Ook als een GR wel zijn eigen treasury voert kan met bijvoorbeeld een gemeente worden afgesproken dat eventuele overtollige middelen via de gemeente in de schatkist worden aangehouden. Het is dan wel nodig dat de GR en de gemeente hierover afspraken maken. Van een van de twee genoemde uitzonderingsmogelijkheden maken 41 decentrale overheden gebruik³⁰.

Aan het eind van 2017 doen in totaal 761 decentrale overheden mee aan schatkistbankieren. In Figuur 5 is de ontwikkeling te zien van de uitgezette liquide middelen. Sinds 2013 is het saldo van de liquide middelen dat decentrale overheden in de schatkist aanhouden gestegen van 6,6 miljard euro ultimo 2013 naar 9,5 miljard euro aan het eind van 2017.

Figuur 5: Ontwikkeling gebruik schatkistbankieren decentrale overheden (in miljarden euro)



In Tabel 4 is te zien hoe de verdeling is van de aangehouden liquide middelen naar categorie decentrale overheden. Het grootste deel van de liquide middelen wordt aangehouden door de provincies (6,1 miljard euro ultimo 2017). Gemeenten houden aan het eind van 2017 1,9 miljard euro in de schatkist aan. Hiervan is het grootste deel afkomstig van de kleinere gemeenten (minder dan 50.000 inwoners), namelijk 1,3 miljard euro. Gemeenschappelijke regelingen houden ultimo 2017 1,5 miljard euro aan. Waterschappen houden ultimo 2017 59 miljoen euro aan in de schatkist. De verwachting is dat tot en met 2019 nog ongeveer 2,2 miljard euro aan uitzettingen de schatkist binnenkomen³¹. Dit betreft uitzettingen, die ten tijde van het verplicht stellen van het schatkistbankieren langdurig contractueel vaststonden. Deze uitzettingen worden na afloop van de vaste termijn naar de schatkist overgeboekt.

³⁰ Een [lijst van uitgezonderde decentrale overheden](#) is beschikbaar op de website van het Agentschap.

³¹ Begroting ministerie van Financiën (IX) en Nationale Schuld, [Tweede Kamer, 2017-2018, 34775 IX, nr. 2](#).

Tabel 4: verdeling aangehouden middelen decentrale overheden naar categorie per ultimo jaar (in miljoenen euro)

	2013	2014	2015	2016	2017
Provincies	5.001	4.597	5.391	5.506	6.144
Gemeenten	593	695	1.300	1.907	1.852
< 50.000 inwoners	396	516	867	1.271	1.261
50.000 - 100.000 inwoners	134	124	318	475	437
> 100.000 inwoners	64	55	114	160	154
Waterschappen	-	40	79	39	59
Gemeenschappelijke regelingen	1.045	1.640	1.474	1.671	1.480
Totaal	6.639	6.972	8.243	9.122	9.535

Niet alle decentrale overheden houden evenveel liquide middelen aan in de schatkist; 36 procent van de decentrale overheden heeft in 2017 gemiddeld minder dan 1 miljoen euro in de schatkist gestald, 84 procent heeft gemiddeld minder dan 10 miljoen gestald. In Tabel 5 is een overzicht gemaakt van het aantal decentrale overheden dat een gemiddeld saldo in de schatkist aanhoudt van minder dan 1 miljoen, tussen 1 en 10 miljoen en meer dan 10 miljoen euro. Het gemiddelde saldo is berekend als het gemiddelde van de 12 maandelijkse eindsaldo's van een jaar. In de categorie van decentrale overheden die gemiddeld minder dan 1 miljoen euro in de schatkist aanhouden zijn ook decentrale overheden die geen saldo aanhouden in de schatkist.

Tabel 5: verdeling aantal decentrale overheden naar omvang aanhouden middelen

	2014	2015	2016	2017
Aantal relaties met gemiddeld saldo < € 1 mln	428	366	285	279
Provincies	0	0	0	0
Gemeenten	245	197	132	123
< 50.000 inwoners	201	156	101	94
50.000 - 100.000 inwoners	28	25	15	16
> 100.000 inwoners	16	16	16	13
Waterschappen	20	18	16	15
Gemeenschappelijke regelingen	163	151	137	141
Aantal relaties met gemiddeld saldo tussen € 1 mln - € 10 mln	263	324	369	373
Provincies	0	1	1	1
Gemeenten	139	171	205	206
< 50.000 inwoners	116	149	180	176
50.000 - 100.000 inwoners	13	14	18	18
> 100.000 inwoners	10	8	7	12
Waterschappen	2	4	4	1
Gemeenschappelijke regelingen	122	148	159	165
Aantal relaties met gemiddeld saldo > € 10 mln	61	73	108	123
Provincies	12	11	11	11
Gemeenten	18	26	54	63
< 50.000 inwoners	10	13	32	43
50.000 - 100.000 inwoners	4	6	14	14
> 100.000 inwoners	4	7	8	6
Waterschappen	1	1	2	5
Gemeenschappelijke regelingen	30	35	41	44

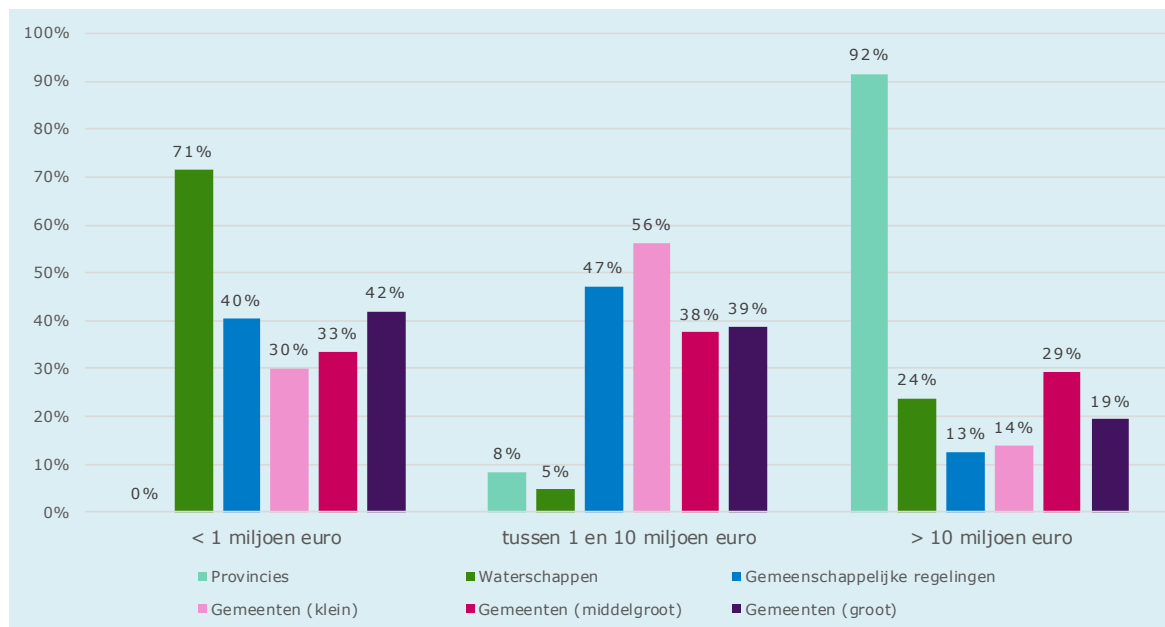
* Het totaal aantal decentrale overheden per 2017 wijkt iets af van het totaal in Tabel 3, omdat hier wordt uitgegaan van een gemiddelde en Tabel 3 geeft het aantal relaties per ultimo 2017 weer.

Uit Tabel 5 blijkt dat een groot deel van de decentrale overheden een gemiddeld saldo aanhoudt van minder dan een miljoen euro, hoewel het aantal vanaf 2014 geleidelijk terugloopt. Zo hielden in 2014 nog 428 decentrale overheden een saldo aan van minder dan een miljoen euro. In 2017 is dat teruggelopen tot 283. Het

aantal decentrale overheden dat een saldo aanhoudt van tussen de 1 miljoen en 10 miljoen euro is sinds 2014 toegenomen van 263 tot 373 in 2017.

In Figuur 6 is uiteengezet wat de verdeling is van het gemiddeld aangehouden saldo in de schatkist per categorie decentrale overheden.

Figuur 6: verdeling gemiddeld aangehouden liquide middelen in 2017 per categorie decentrale overheden



Betalingsverkeer van het Rijk

In de afgelopen vier jaar hebben drie aanbestedingen van het betalingsverkeer van de Rijksoverheid plaatsgevonden. In 2016 is het betalingsverkeer van het Rijk ingegaan (perceel B). Na het volgen van een formele aanbestedingsprocedure is ING Bank hierbij als best scorende bank naar voren gekomen. Bij het beoordelen van de inschrijvingen is gekeken naar vooraf gestelde prijs- en kwaliteitscriteria. Per jaar gaat het om circa 40 miljoen betalingstransacties. Ten aanzien van kwaliteit zijn criteria meegewogen op het gebied van betaalproducten, beveiliging, innovatie, service en implementatie en technische vereisten. In deze Europese aanbesteding zijn bovendien eisen en wensen gesteld ten aanzien van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO).

In 2017 is het buitenlandse betalingsverkeer van het ministerie van Buitenlandse zaken (perceel C) ingegaan. Ook dit deel van het betalingsverkeer is gegund aan ING bank. In 2018 is het betalingsverkeer van de Belastingdienst (perceel A) ingegaan, die eveneens aan de ING is gegund. De aanbesteding hiervan is in 2016-2017 uitgevoerd. In Tabel 6 staan de verschillende percelen beschreven, inclusief de huidige dienstverlener.

Tabel 6: verdeling percelen betalingsverkeer Rijk

Perceel	Beschrijving perceel	Huidige dienstverlener	Afloop overeenkomst
A	Het betalingsverkeer van de Belastingdienst	ING	1 mei 2022 met 2 maal een verlenging van 2 jaar mogelijk
B	Het inkomende en uitgaande chartale, SEPA en mondiale betalingsverkeer van het Rijk met uitzondering van de percelen A en C en de credit cards	ING	1 mei 2020 met 2 maal een verlenging van 2 jaar mogelijk
C	Het buitenlandse betalingsverkeer van het ministerie van Buitenlandse Zaken	ING	31 januari 2021 met 4 maal een verlenging van 1 jaar mogelijk
	De credit cards van het Rijk	ING	1 januari 2019 met 1 maal een verlenging van 2 jaar mogelijk

Voor het schatkistbankieren is tevens een arrangement schatkistbankieren in werking gesteld om lagere kosten voor de deelnemers van het schatkistbankieren te bewerkstelligen (dit wordt nader uitgewerkt in paragraaf 3.6).

2.3.3 Ontwikkeling rentetarieven

Deelnemers aan schatkistbankieren zijn op verschillende momenten gaan deelnemen, en op grond van verschillende wetten- en regelingen aangewezen. In de loop van de tijd waren hierdoor verschillende afspraken gemaakt over de rentetarieven. Tabel 7 geeft een overzicht van deze rentetarieven voor de verschillende deelnemers voor de jaren 2014 tot en met 2017.

Tabel 7: rentetarieven naar type deelnemer 2014 t/m 2017³²

	Ministeries	Sociale fondsen	Agentschappen	RWT's	Decentrale overheden
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	

Op de rekening-courant gold 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 ontvingen of betaalden 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 was voor deposito's tot 1 jaar gelijk aan het Euribor tarief. Decentrale overheden krijgen op hun korte deposito's het DTC tarief (*Dutch Treasury Certificates*). Het DTC tarief is het effectief rendement op kortlopend schatkistpapier (tot één jaar) uitgegeven door de Nederlandse staat. 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 Agentschap³³.

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 gebruikte Euribortarief was hiermee niet consistent. Het Euribor tarief dat op deposito's werd vergoed lag veelal hoger dan het tarief waarvoor het Rijk zichzelf op de geldmarkt financierde (het DTC tarief). Dit zorgde niet alleen voor een impliciete subsidie vanuit de schatkist aan sommige deelnemers, omdat het Rijk aan deelnemers meer vergoedde dan ze op de geldmarkt zouden betalen, maar leidde ook tot lastig uitlegbare tarifiering. In het verleden gold dat de rente op een deposito van één jaar hoger was dan op een deposito's van bijvoorbeeld twee jaar waarvoor het DSL tarief geldt.

De RWT's kregen 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 opgenomen³⁴. Via de bonusrente konden 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, maakte de bonusrente geen onderdeel uit van de rentetarieven die het Agentschap dagelijks publiceert. Dit kwam de transparantie van de rentetarieven, de uitvoerbaarheid en wellicht de begrijpelijkheid voor de deelnemers niet ten goede.

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

³² Voor de categorie 'Overig' gelden meestal dezelfde rentetarieven als voor RWT's. De categorie 'Overig' 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.

³³ www.dsta.nl en <https://www.dsta.nl/schatkistbankieren/rentestanden-schatkistbankieren>

³⁴ De bonusrente is gelijk aan het verschil tussen de swaprente en de staatsrente (dat verschil is in het algemeen positief).

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).

Bij de sociale fondsen valt op dat het rentetarief voor het aanhouden van middelen op de rekening-courant (12-maands Euribor) hoger was dan het rentetarief bij een roodstand (1-maands Euribor). Het is niet gebruikelijk dat rood staan minder kost dan een positief saldo oplevert. Ook waren 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 werden doorgegeven aan de deelnemers. Deelnemers hoeven voor het aanhouden van middelen dus nooit rente te betalen. Doorberekening van negatieve rente voor uitzettingen is in de huidige markt (voor grote instellingen) inmiddels wel steeds gebruikelijker. Dat rentes bij de schatkist niet negatief kunnen worden impliceert een kleine subsidie van de Staat aan de deelnemers. Voor leningen geldt juist dat het niet doorgeven van negatieve rentes een voordeel kan opleveren voor de Staat. Toen rentes negatief werden heeft de minister van Financiën in samenspraak met de overige betrokken ministers bepaald dat binnen het schatkistbankieren rentes altijd minimaal nul zijn. Het is onwenselijk dat deelnemers aan het schatkistbankieren moeten betalen voor het aanhouden van hun middelen in de schatkist en het zou tevens niet gepast zijn wanneer lenen bij de schatkist extra financiële middelen zou opleveren.

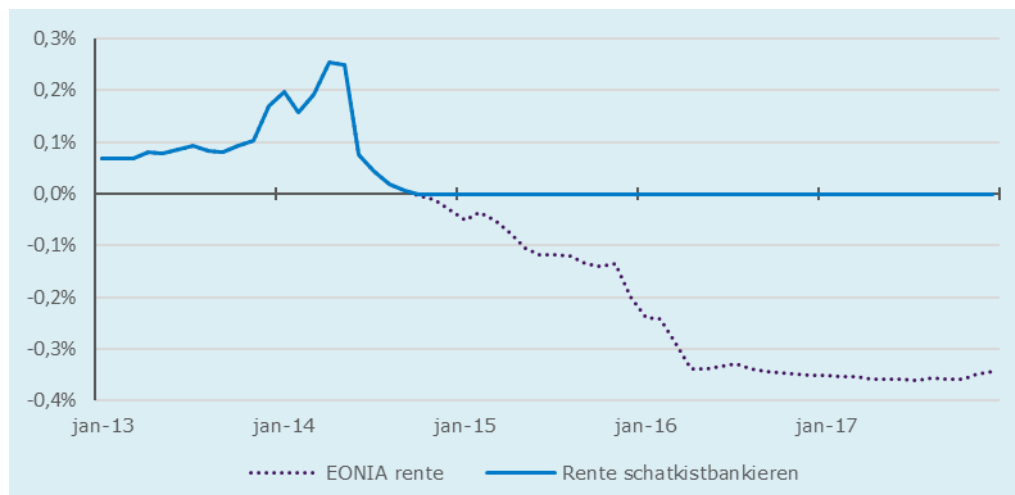
De periode 2013 – 2017 kenmerkt zich door steeds verder dalende rentes. Uit Tabel 8 blijkt dat de rentetarieven voor het schatkistbankieren bij de meeste looptijden sinds 2015 al nul zijn.

Tabel 8: ontwikkeling gemiddelde rentetarieven 2013-2017 binnen het schatkistbankieren met een 0 procent ondergrens

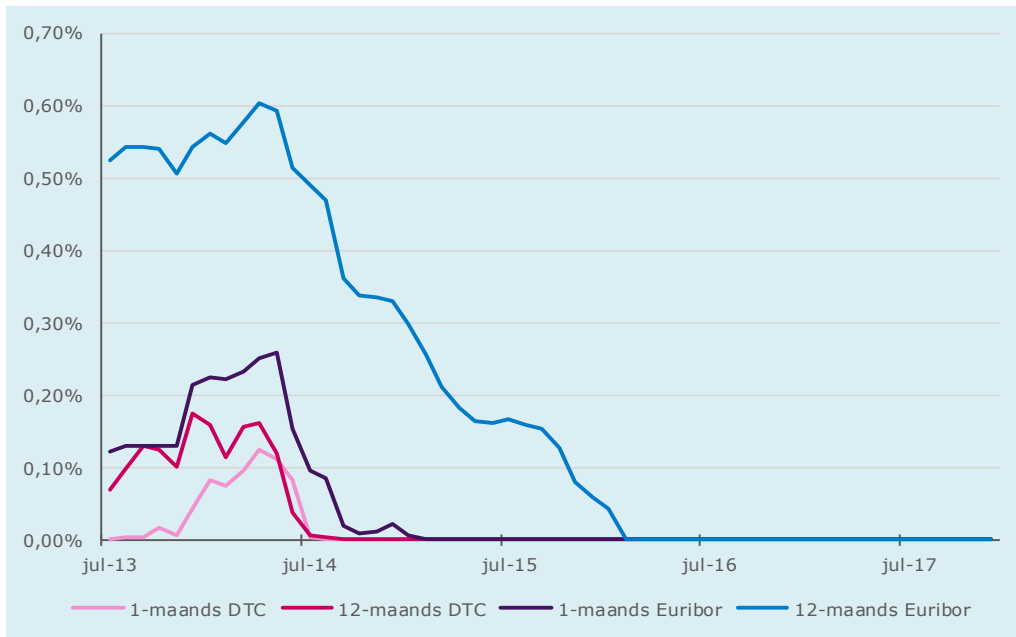
	2013	2014	2015	2016	2017
EONIA	0,09%	0,10%	0,00%	0,00%	0,00%
1m euribor	0,13%	0,13%	0,00%	0,00%	0,00%
12m euribor	0,54%	0,48%	0,17%	0,00%	0,00%
1m DTC	0,02%	0,04%	0,00%	0,00%	0,00%
12m DTC	0,12%	0,06%	0,00%	0,00%	0,00%
3 jaars DSL	0,44%	0,20%	0,00%	0,00%	0,00%
5 jaars DSL	0,94%	0,55%	0,08%	0,00%	0,00%
10 jaars DSL	1,96%	1,47%	0,70%	0,29%	0,52%
30 jaars DSL	2,64%	2,20%	1,30%	0,87%	1,24%

In Figuur 7 en Figuur 8 staat de ontwikkeling van de belangrijkste rentetarieven voor de rekening-courant (EONIA) en deposito's (Euribor en DTC) weergegeven, zoals die gelden binnen schatkistbankieren.

Figuur 7: ontwikkeling rekening-courantrente (EONIA) binnen schatkistbankieren met 0 procent ondergrens (op basis van maandgemiddelden)

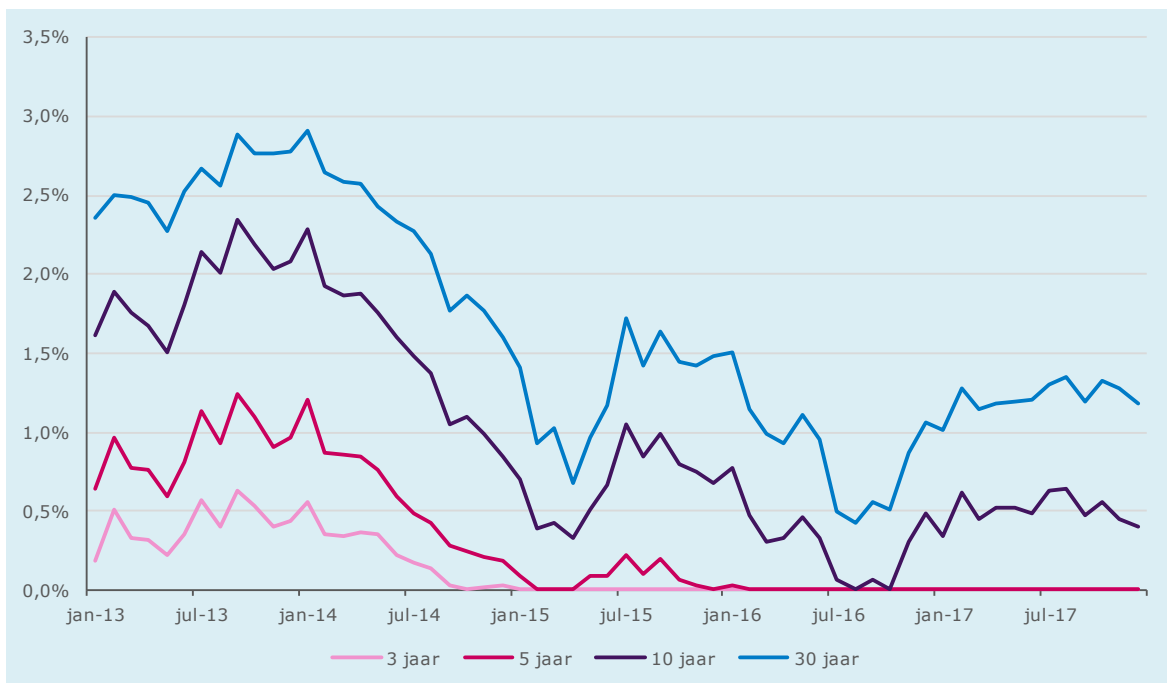


Figuur 8: ontwikkeling depositorente (DTC en Euribor) binnen schatkistbankieren met 0 procent ondergrens (op basis van maandgemiddelden)



Figuur 9 geeft een verdere indruk van de mate waarin de meeste rentes zijn gedaald. Vanaf 2014 zijn de rentes voor alle looptijden verder gedaald. Het effectieve rendement op 3 jaars staatsobligaties is vanaf september 2014 negatief, en vanaf 2016 wordt zelfs het effectieve rendement op 5 jaars staatsobligaties negatief. Hiermee worden voor de deelnemers dus tot een bepaalde looptijd ook langere rentes gelijk aan nul.

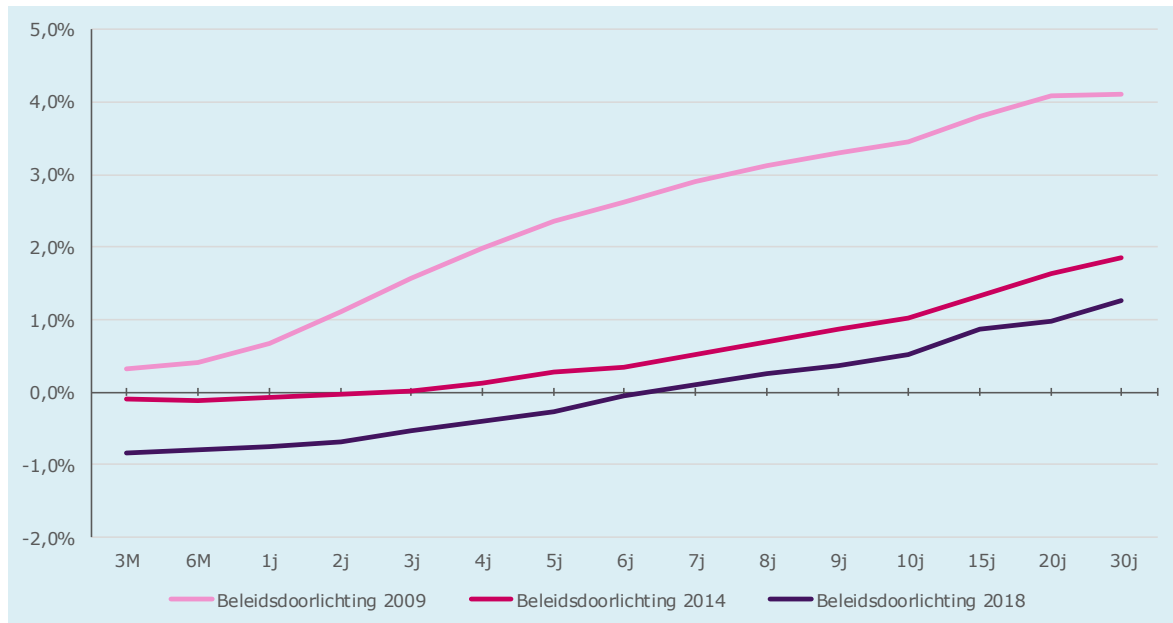
Figuur 9: DSL tarief voor leningen en deposito's (exclusief bonusrente) binnen het schatkistbankieren met 0 procent ondergrens (op basis van maandgemiddelden)



Figuur 10 geeft voor het DTC en DSL tarief de huidige rentecurve weer (december 2017) en de rentecurves ten tijde van de vorige beleidsdoorlichtingen in 2009 en 2014. 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 10: rentecurves DTC en DSL tarieven (Eindemaandstand o.b.v. november 2009, december 2014 en december 2017)



Renteharmonisatie

De diversiteit aan rentetarieven voor verschillende deelnemers binnen het schatkistbankieren heeft ertoe geleid dat in de beleidsdoorlichting Schatkistbankieren 2009³⁵ werd aanbevolen om de rentetarieven te harmoniseren tussen deelnemers om de transparantie, uitlegbaarheid en uitvoerbaarheid binnen het schatkistbankieren te vergroten. Daar was in 2012 een begin mee gemaakt door de renteversillen tussen agentschappen en RWT's op te heffen. In de kabinetsreactie bij de beleidsdoorlichting Schatkistbankieren 2014³⁶ heeft de minister van Financiën toegezegd de resterende verschillen in rentetarieven verder te harmoniseren op het niveau van de tarieven waartegen de staat zichzelf financiert.

Op 1 januari 2018 verving de Comptabiliteitswet 2016 de Comptabiliteitswet 2001. Parallel aan de nieuwe Comptabiliteitswet is de onderliggende regeling vervangen door de "Regeling schatkistbankieren RWT's en andere rechtspersonen". De harmonisatie van de rentes is via deze nieuwe regeling geïmplementeerd voor de beheerders van sociale fondsen, agentschappen, RWT's en overig (verplicht en vrijwillig). Deze nieuwe rentes gingen op 1 januari 2018 voor deze deelnemers in. Hieronder is een overzicht van de rentewijzigingen.

³⁵ [Tweede Kamer, 2009-2010, Kamerstuk 31935, nr. 3.](#)

³⁶ [Tweede Kamer, 2014-2015, Kamerstuk 31935, nr. 13.](#)

Tabel 9: aanpassingen rentetarieven

Effect op type deelnemer	Product	Voor 1 januari 2018	Na 1 januari 2018
Agentschappen, RWT's en andere rechtspersonen	Deposito's < 1 jaar	Euribor	DTC (Inleenrente Nederlandse Staat)*
RWT's en andere rechtspersonen	Deposito's > 1 jaar	DSL + bonusrente	DSL (Inleenrente Nederlandse Staat)**
Beheerders sociale fondsen	Rekening-courant	12-maands Euribor	EONIA
Beheerders sociale fondsen	Rekening-courantkrediet	1-maands Euribor	EONIA

* Op dit moment is de langstlopende DTC max. 6 maanden; voor deposito's 6-12 maanden wordt geïnterpoleerd worden met de DSL rente.**: bonusrente is afgeschaft

Concreet betekent de renteharmonisatie dat voor deposito's met een looptijd tot en met 12 maanden niet langer het Euribortarief geldt, maar de inleenrente van de Nederlandse Staat. Euribor is een rentetarief dat in het economisch verkeer gehanteerd wordt als benchmark voor in- en uitleentransacties van banken. Deze rente is wezenlijk anders dan het niveau van de tarieven waartegen de Staat zichzelf financiert. De rente waartegen de Staat zich financiert op de internationale geld- en kapitaalmarkt is afgemeten aan het DTC- en DSL-tarief.

Voor deposito's langer dan 12 maanden gold de inleenrente vermeerderd met een bonusrente, de bonusrente is echter per 1 januari 2018 voor nieuwe deposito's komen te vervallen. De rentecondities op deposito's die geplaatst zijn vóór 1 januari 2018 blijven geldig.

Beheerders van sociale fondsen kregen tot 1 januari 2018 op de rekening-courant een 12-maands Euribor (creditsaldi) en 1-maands Euribor (voor debetsaldi). Deze tarieven zijn naar Eonia gewijzigd, hetzelfde tarief dat geldt voor de rekening-courantsaldi van alle andere deelnemers aan schatkistbankieren. Eonia is een eendaagse referentie rente voor het eurogebied³⁷. De sociale fondsen hebben geen andere faciliteiten ter beschikking.

In Tabel 10 is een overzicht van de nieuwe rentetarieven voor alle deelnemers weergegeven.

Tabel 10: overzicht nieuwe rentetarieven per 1 januari 2018 die gelden voor alle deelnemers

Product	Rente (bodem is 0%)
Leningen	Inleenrente Nederlandse staat (+ evt. opslag naar keuze vakdepartement) (DSL-tarief; voor rentevastperiode < 1 jaar geldt tarief cf. deposito's < 1 jaar)
Deposito's < 1 jaar	Inleenrente Nederlandse staat (DTC/DSL-tarief)
Deposito's > 1 jaar	Inleenrente Nederlandse staat (DSL-tarief)
Rekening-courant	EONIA
Rekening-courantkrediet	EONIA (+ evt. opslag naar keuze vakdepartement)*

* Nu alleen +10 basispunten (leningen) en +25 basispunten (RC-krediet) voor OCW-instellingen.

Effect van rentewijzigingen

De renteharmonisatie heeft op de korte termijn geen budgettaire consequenties voor de deelnemers. Schatkistbankieren kent immers een 0 procent ondergrens, terwijl zowel Euribor als DTC-rentes beide negatief zijn. Afhankelijk van hoe rentes zich de komende tijd ontwikkelen kan een aantal deelnemers in de toekomst een klein rentenadeel ondervinden, omdat de Euribor rente doorgaans net iets hoger ligt dan de korte inleenrente (DTC-tarief) van de Nederlandse Staat.

³⁷ EONIA zal waarschijnlijk vanaf 2020 worden vervangen door een nieuwe rente, genaamd ESTER.

Wijziging van regelgeving

Voor RWT's en de sociale fondsen stonden de rentetarieven vóór 1 januari 2018 zowel in regelgeving als in de RC-overeenkomst vermeld. Voor RWT's betrof dit de Regeling rekening-courant en leningenbeheer derden, voor de sociale fondsen was het de Regeling Wfsv (Wet financiering sociale verzekeringen). De Regeling agentschappen verklaart de rentetarieven die gelden voor RWT's van toepassing op agentschappen. Agentschappen hebben geen RC-overeenkomst. Renteharmonisering vereiste derhalve een aanpassing van de Regeling rekening-courant en leningenbeheer derden (gewijzigd naar de regeling schatkistbankieren RWT's en andere rechtspersonen) als van de Regeling Wfsv, alsmede herziening van de RC-overeenkomsten.

De Regeling rekening-courant en leningenbeheer derden was gebaseerd op de CW 2001. In maart 2017 heeft de Eerste Kamer ingestemd met de CW 2016. Deze wet trad in werking op 1 januari 2018 en verving daarmee de CW 2001. In de CW 2016 zijn de artikelen over schatkistbankieren gemoderniseerd (artikelen 5.1 t/m 5.9 CW 2016 vervangen de artikelen 45 t/m 49a CW 2001).

Om voor de sociale fondsen de renteharmonisatie te implementeren werd de Regeling Wfsv zodanig aangepast dat deze regeling voor wat betreft de rentetarieven verwijst naar de regeling die geldt voor de RWT's. Ook artikel 120.2 Wfsv is gewijzigd; hiermee wordt geregeld dat per 1 januari 2018 de minister van Financiën de rentetarieven voor de sociale fondsen bepaalt in plaats van de minister van SZW. De Regeling agentschappen verwees voor wat betreft de rentes al naar de regeling voor RWT's, en dat geldt ook na 1 januari 2018.

Omdat rentetarieven voor RWT's en sociale fondsen tevens vermeld staan in de RC-overeenkomst, heeft het Agentschap alle RC-overeenkomsten met RWT's en sociale fondsen per 1 januari 2018 opgezegd. Omdat voor RWT's de bepalingen uit de RC-overeenkomst zijn opgenomen in de nieuwe regeling, zijn met RWT's geen nieuwe RC-overeenkomsten afgesloten. In juni 2017 hebben alle rechtspersonen die deelnemen aan schatkistbankieren een brief ontvangen waarin de nieuwe constructie werd uitgelegd en de RC-overeenkomst werd opgezegd. Met de drie beheerders van sociale fondsen zijn nieuwe RC-overeenkomsten afgesloten omdat de Regeling Wfsv alleen voor wat betreft de rentetarieven werd aangepast en geen bredere herziening ervan heeft plaatsgevonden.

Naast een modernisering van de regeling en het laten aansluiten ervan op de CW 2016, kende de nieuwe regeling voor RWT's naast de renteharmonisatie twee andere belangrijke inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de oude regeling.

1. Ten eerste wordt in de nieuwe regeling expliciet benoemd dat er een ondergrens in de rentetarieven bestaat van 0 procent. Tot op dat moment werden negatieve rentetarieven niet doorgegeven aan deelnemers. De nieuwe regeling formaliseert deze beleidspraktijk. De 0 procent ondergrens geldt voor zowel de rekening-courant, deposito's als leningen. Voor decentrale overheden geldt al langer een formele 0 procent ondergrens (opgenomen in de Wet fido).
2. Ten tweede bepaalt de nieuwe regeling explicieter dat voor leningen de rente in beginsel voor de gehele looptijd van de lening vaststaat. Dit sluit aan bij hetgeen de CW 2016 in de memorie van toelichting bij artikel 5.5, tweede lid (pagina 118) stelt: " ... de hoogte van de rente [komt] voor de gehele periode vast te liggen ...". Niettemin laat de nieuwe regeling de mogelijkheid open voor instellingen om een kortere rentevastperiode te nemen, tegen de bijbehorende DTC/DSL-rente (inleenrente) plus een opslag. De rechtspersonen zullen dan moeten aantonen waarom een kortere rentevastperiode (en daarmee een hoger renterisico) vanuit de bedrijfsvoering gewenst is. Het Agentschap zal dan in overleg met het vakdepartement hierover besluiten en een gewenste/gepaste hoogte van de opslag in rekening brengen.

2.3.4 Rendement en risico schatkistbankieren

Verschillen rentes markt en rentes schatkistbankieren

De rentes die geboden worden bij schatkistbankieren verschillen van de rentes die geboden worden in de markt, zowel bij uitzettingen als bij leningen. De rentes binnen het schatkistbankieren zijn voornamelijk gebaseerd op de tarieven waartegen het Rijk leent. Doordat het Rijk voordelig leent zijn deze tarieven vaak laag. De tarieven die deelnemers in de markt aangeboden (zouden) krijgen verschillen met die van het Rijk, maar ook onderling. De deelnemers zijn divers in taken, grootte en financieringsbehoefte, marktpartijen houden daar rekening mee. Binnen schatkistbankieren worden echter uniforme tarieven gerekend.

Voor deze beleidsdoorlichting is een inschatting gemaakt van voor de deelnemers representatieve marktrentetarieven (zie Tabel 11).

Bij de inschatting van de in de markt geboden rentes voor positieve saldi wordt gekeken naar de tarieven die door de grootbanken³⁸ worden geboden. De banken bieden gemiddeld een opslag van circa 25 basispunten bovenop de 7-jaarsrente van de Nederlandse staat voor deposito's met die looptijd. De 7-jaarsrente is gekozen omdat de gemiddelde looptijd van deposito's bij schatkistbankieren eind 2017 zeven jaar is. De opslag van 25 basispunten is ook gebruikt bij de berekening van de rente op de rekening-courant. Bij de rekening-courant wordt de EONIA-rente als uitgangspunt gebruikt. Dit is de rente die banken elkaar in rekening brengen voor het *overnight* uitlenen van geld.

Bij de inschatting van de opslag die in de markt gangbaar is voor negatieve saldi is gebruik gemaakt van de gemiddelde inleenkosten van Europese financiële instellingen met een gemiddelde A-rating ten opzichte van de Nederlandse overheid (90 basispunten) met een bescheiden winstopslag van 10 basispunten. Hierbij wordt aangenomen dat financiële instellingen bij het uitlenen aan de collectieve sector hun eigen inleenkosten plus een kleine winstmarge doorberekenen. Bij roodstand op de rekening-courant wordt uitgegaan van een basis van de EONIA rente plus de opslag van 100 basispunten. Voor leningen wordt uitgegaan van de rente op 9-jaars staatsobligaties plus een opslag van 100 basispunten. In dit geval is voor de 9-jaarsrente gekozen aangezien dit overeenkomt met de gemiddelde looptijd van leningen binnen schatkistbankieren eind 2017. Een overzicht van de veronderstelde gemiddelde jaarlijkse rentes in de markt is gegeven in Tabel 11.

Tabel 11: veronderstelde rentes markt (in procenten)

	2013	2014	2015	2016	2017
Rekening-courant roodstand	1,09	1,09	0,89	0,68	0,65
Rekening-courant positief saldo	0,34	0,34	0,14	-0,07	-0,10
Deposito (7 jaar)	1,62	1,19	0,57	0,28	0,33
Lening (9 jaar)	2,78	2,31	1,58	1,20	1,40

Tabel 12 bevat de gemiddelde jaarlijkse rentetarieven binnen schatkistbankieren. Binnen schatkistbankieren worden dezelfde rentepercentages gerekend wanneer een instelling geld leent bij de overheid als wanneer de instelling geld aanhoudt als deposito. De staat rekent geen winstopslag. Verder worden binnen schatkistbankieren geen negatieve rentes gerekend. Dit heeft voornamelijk effect op korte uitzettingen en leningen waarvoor de marktrente momenteel negatief is. De tarieven voor de rekening-courant lagen daardoor in 2015 heel dicht bij nul en in 2016 en 2017 waren deze tarieven nul.

Tabel 12: rentes schatkistbankieren (in procenten)

	2013	2014	2015	2016	2017
Rekening-courant (roodstand en positief saldo)	0,09	0,10	0,00	-	-
Deposito (7 jaar)	1,37	0,94	0,32	0,03	0,08
Lening (9 jaar)	1,78	1,31	0,58	0,20	0,40

In Tabel 13 worden de veronderstelde rente voor- en nadelen voor de deelnemers van schatkistbankieren ten opzichte van de markt in euro's weergegeven. Door het verschil tussen de veronderstelde rente in de markt en de rente die geboden wordt binnen schatkistbankieren te vermenigvuldigen met het gemiddelde saldo wordt een verondersteld rentevoordeel of nadeel berekend. De positieve getallen geven een rentevoordeel voor de deelnemers weer ten opzichte van de markt, terwijl een negatief getal een rentenadeel voor de deelnemer weergeeft ten opzichte van de markt.

³⁸ Rabobank, ING en ABN Amro.

Tabel 13: verschil betaalde en ontvangen rente voor deelnemers door schatkistbankieren (+ is een voordeel voor de deelnemer, - is een nadeel) (in duizenden euro)

	2014	2015	2016	2017
Totaal	72.703	78.858	111.815	122.642
Agentschappen	64.663	62.652	62.830	65.575
Rekening-courant roodstand	859	806	1.226	899
Rekening-courant positief saldo	-4.300	-2.598	1.310	2.340
Deposito's	-990	-1.205	-169	-25
Leningen	69.094	65.649	60.464	62.361
RWT's en overig	27.450	29.350	45.813	50.034
RC-roodstand	399	528	387	104
RC-positief saldo	-7.327	-5.622	3.708	6.840
Deposito's	-6.424	-4.764	-1.624	-404
Leningen	40.803	39.208	43.341	43.494
Decentrale overheden	-19.410	-13.145	3.171	7.033
RC-positief saldo	-14.729	-10.594	5.868	9.731
Deposito's	-4.680	-2.550	-2.696	-2.698

Uit Tabel 13 kan worden afgeleid dat deelnemers op hun positieve tegoeden naar verwachting over het algemeen minder rendement halen in de schatkist dan in de markt. In 2016 en 2017 is er door de negatieve korte marktrente een klein voordeel ten opzichte van de markt voor deelnemers met een positief saldo op hun rekening-courant. De rente bij de schatkist ligt in deze periode door de ondergrens van nul procent rente hoger dan de rente die in de markt wordt betaald. Uit Tabel 13 blijkt verder dat deelnemers die lenen in de schatkist een rentevoordeel hebben ten opzichte van de markt.

Risicoreductie

Deelnemers lopen door schatkistbankieren minder risico op de bedragen die zij aanhouden. Dit komt doordat de Nederlandse staat de hoogste kredietwaardigheid heeft (AAA). Deze risicoreductie kan op meerdere manieren worden gekwantificeerd.

Ten eerste kan worden gekeken naar het totale bedrag dat deelnemers hebben uitstaan via schatkistbankieren. Over dit gehele bedrag wordt minder risico gelopen doordat dit wordt aangehouden bij de staat, een van de veiligste plekken om geld aan te houden. Deze middelen hoeven niet meer bij een bank aangehouden te worden, wat per definitie risicovoller is. Decentrale overheden, agentschappen RWT's en overige deelnemers lopen over de bij de schatkist uitstaande publieke middelen (in totaal 17,8 mld ultimo 2017)³⁹ minder risico dan zij bij de bank hadden gelopen.

Een andere methode maakt gebruik van de *Expected Loss*. Deze methode geeft een verwachting van het verlies dat optreedt doordat de andere partij niet aan zijn verplichtingen kan voldoen. Dit berekende verlies is een verwachte waarde die berekend wordt door de kans dat een instelling niet aan zijn verplichtingen kan voldoen te vermenigvuldigen met het verlies dat optreedt wanneer een instelling niet aan zijn verplichtingen kan voldoen. Deze cijfers zijn gebaseerd op rapportages van Moody's. Dit bedrag is een gemiddelde over een langere periode. Het is dus goed mogelijk dat er een decennium geen verliezen worden geleden en daarna ineens een groot bedrag wordt verloren. Het voordeel van deze methode is dat deze een jaarlijks eurobedrag uitrekent. Daarmee is de *Expected Loss* een relatief intuïtieve risico-indicator.

De *Expected Loss* methode heeft wel haar nadelen. De *Expected Loss* geeft een gemiddelde weer, maar geeft geen indicatie van de spreiding van de verliezen. De methode is illustratief en geeft niet het volledige beeld van de risicoreductie.

³⁹ De sociale fondsen zijn in dit bedrag niet meegenomen.

De kans dat een bank niet aan zijn verplichtingen kan voldoen is afhankelijk van de financiële soliditeit van de bank. In de berekening van deze kans gaan we uit van een "mandje" met banken met een credit rating van AAA, AA en A. Dit zijn banken met een hoge kredietwaardigheid waar de deelnemers aan schatkistbankieren hun overtollige middelen mogen (scholen) of mochten (decentrale overheden) onderbrengen op basis van de voor hen geldende regelgeving. Voor scholen is dit de Regeling beleggen, lenen en derivaten OCW en voor decentrale overheden is dit de regeling Ruddo.

Bij het berekenen van het risico voor de rekening courant wordt gekeken naar het risico op een termijn van 1 jaar, terwijl bij de berekening van het risico over deposito's met zeven jaar dezelfde termijn wordt aangehouden als de gemiddelde uitstaande deposito binnen schatkistbankieren.

De gemiddelde jaarlijkse kans dat een financiële instelling uit het mandje niet aan zijn verplichtingen kan voldoen is volgens rating agency Moody's historisch 0,03 procent. De kans dat een instelling uit het mandje na 7 jaar niet aan zijn verplichtingen kan voldoen is historisch 0,66 procent, oftewel jaarlijks 0,09 procent. De risico's worden groter op het moment dat geld langer vaststaat, aangezien de verdere toekomst onzekerder is dan de nabije toekomst.

Het risico dat wordt gelopen wanneer geld wordt uitgeleend aan een land met een AAA-rating is historisch gezien 0. Er is nog nooit een land geweest met een AAA-rating geweest dat binnen 7 jaar niet aan zijn verplichtingen kon voldoen.

Het verlies gegeven dat een bank in de problemen komt, wordt hier verondersteld op 60 procent. Dit is gebaseerd op rapportages van Moody's, een grote kredietbeoordelaar. Dat betekent dat, ook bij een faillissement van een bank alsnog 40 procent van het geld terugkomt. Deze aanname is ook gebaseerd op gemiddeldes in de markt.

Tabel 14: Expected loss (in duizenden euro)

	2014	2015	2016	2017
Totaal	4.470	4.046	3.501	3.595
Agentschappen	507	565	337	363
RC-positief saldo	283	293	299	357
Deposito's	224	273	38	6
RWT's en overig	1.936	1.711	1.214	1.136
RC-positief saldo	482	633	847	1.044
Deposito's	1.454	1.078	367	91
Decentrale overheden	2.028	1.770	1.950	2.096
RC-positief saldo	969	1.193	1.339	1.486
Deposito's	1.059	577	610	610

In Tabel 14 wordt de jaarlijkse expected loss weergegeven wanneer de deelnemers hun overtollige middelen niet in de schatkist zouden storten, maar bij een bank zouden aanhouden. De bedragen zijn gebaseerd op het saldo dat door deelnemers jaarlijks gemiddeld werd aangehouden bij de schatkist maal het verwachte jaarlijkse verliespercentage.

De uitkomsten in Tabel 14 zijn verwachtingen en geen realisaties. De getallen geven daardoor een inzicht in het bedrag dat naar verwachting gemiddeld verloren zou worden door het in gebreke blijven van banken. De cijfers geven een inzicht in het gemiddelde jaarlijkse verlies, maar geen inzicht in hoe groot of frequent de extreme gevallen zijn. Een uitzetting van 10 miljoen heeft bijvoorbeeld een kleine expected loss, maar het kan toch onacceptabel zijn als dit bedrag ook daadwerkelijk helemaal wordt verloren.

In 2014 en 2015 is het verwachte verlies kleiner dan de gederfde rente-inkomsten. Dit betekent dat de deelnemers van schatkistbankieren, ook na aftrek van het verwachte verlies meer rendement hadden kunnen halen bij de bank dan bij schatkistbankieren. In 2016 en 2017 zijn de rentetarieven die binnen schatkistbankieren geboden worden gemiddeld gunstiger voor deelnemers dan de rentetarieven in de markt

doordat binnen schatkistbankieren geen negatieve rentes worden doorberekend. De deelnemers krijgen daarmee zowel een hoger rendement als een lager risico dan in de markt geboden wordt. Het voordeel dat de deelnemers hebben van de bodemrente van nul procent is een direct nadeel voor het Rijk, voor de collectieve sector als geheel is er geen voor- of nadeel.

2.4 De uitgaven en ontvangsten

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?

Het grootste deel van de uitgaven en ontvangsten aan schatkistbankieren valt onder artikel 12 van de begroting van Financiën en Nationale Schuld. Tabel 15 geeft de bedragen voor de afgelopen 4 jaar weer zoals deze zijn vermeld in het jaarverslag 2017. 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 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 leningen⁴⁰. Een instroom van middelen in de schatkist, zoals een toename van de rekening-courantsaldi, is een ontvangst voor de begroting van Nationale Schuld; een uitstroom, 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 weergegeven⁴¹. 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 of tegen een boete voor agentschappen.

⁴⁰ 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 saldbalans achterin het jaarverslag.

⁴¹ Tot 2015 werden de mutaties op de rekeningen-courant en deposito's op totaalniveau gesaldeerd en was de mutatie dus ofwel een netto instroom van middelen in de schatkist (ontvangst in de tabel), of een uitstroom uit de schatkist (uitgave in de tabel). Vanaf 2016 wordt de mutatie in rekeningen-courant en deposito's per groep deelnemer gesaldeerd en kan dus zowel aan de uitgave- als aan de ontvangstenkant in de tabel staan.

Tabel 15: uitgaven en ontvangsten kasbeheer op artikel 12 van de begroting van Nationale Schuld (in miljoenen euro)⁴²

	2014	2015	2016	2017
Uitgaven	6.248	6.206	1.509	1.553
Rente	60	60	38	29
Leningen	1.979	6.146	1.350	1.523
Mutaties in rekening-courant en deposito's	4.209	0	120	0
<i>Agentschappen</i>	-506	0	0	0
<i>RWT's en derden</i>	-192	0	0	0
<i>Sociale fondsen</i>	5.240	0	0	0
<i>Decentrale overheden</i>	-333	0	0	0
Ontvangsten	3.317	11.616	8.657	6.062
Rente	405	340	177	146
Leningen	2.912	5.907	1.660	1.886
Mutaties in rekening-courant en deposito's	0	5.368	6.820	4.031
<i>Agentschappen</i>	0	114	0	47
<i>RWT's en derden</i>	0	296	137	805
<i>Sociale fondsen</i>	0	3.687	5.803	2.766
<i>Decentrale overheden</i>	0	1.271	880	413

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 2014 5,2 miljard euro opgenomen van hun rekeningen-courant, terwijl in de jaren 2015 t/m 2017 respectievelijk 3,7 miljard euro, 5,8 miljard euro en 2,8 miljard euro op de rekeningen-courant werd gestort. Uit de in het verleden vastgestelde bekostigings- en begrotingssystematiek voor de sociale fondsen volgt dat in sommige jaren een tekort is, en in andere jaren een overschot. Als de financieel-economische omstandigheden verbeteren en bijvoorbeeld de werkloosheid daalt en daarmee de kosten van fondsen aan uitkeringen, zal dit in de regel leiden tot een vermindering van de roodstand (een instroom van middelen in de schatkist).

In 2015 is een grote toename te zien in de verstrekte leningen en aflossingen op leningen. Dit heeft te maken met een herstructurering van de leningen van het Rijksvastgoedbedrijf, waarbij de oude leningen volledig vervroegd zijn afgelost en hiervoor in de plaats nieuwe leningen zijn verstrekt. De rentebaten vertonen een sterke daling doordat het rentetarief voor leningen in deze periode sterk is gedaald.

Niet alle uitgaven aan schatkistbankieren staan vermeld op artikel 12. Allereerst betaalt het Agentschap een vergoeding aan banken voor het aanhouden van de paraplu-rekeningen ten behoeve van de zero-balancing (zie ook bijlage B) en de daarbij behorende transactiekosten. 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. Periodiek wordt met elke bank opnieuw onderhandeld over de tarieven. In totaal gaat het om ongeveer een miljoen euro per jaar, zie Tabel 16. Vanaf 2014 zijn deze kosten sterk gestegen⁴³ omdat met de deelname van de decentrale overheden het aantal deelnemers is verviervoudigd en daarmee is ook het aantal bankrekeningen waar een vergoeding voor wordt betaald sterk gestegen.

⁴² [Tweede Kamer, 2017-2018, Kamerstuk 34950-IX, nr. 1.](#)

⁴³ In 2013 waren de bancaire kosten voor het schatkistbankieren nog 0,2 miljoen euro.

Tabel 16: Overige kosten voor het Rijk en deelnemers, niet verantwoord op artikel 12 (in miljoenen euro)

	2014	2015	2016	2017
Overige kosten Rijk				
Bancaire kosten schatkistbankieren	1,0	1,0	0,9	1,0
Overheadkosten Rijk	1,5	1,5	1,5	1,5
Overige kosten deelnemers				
Kosten betalingsverkeer deelnemers	0,6	0,7	0,7	0,6

Andere kosten die samenhangen met het schatkistbankieren zijn de overheadkosten. 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 16 een bereedeneerde aanname voor de afgelopen vier jaar. Een van de aannames is dat bij het Agentschap ongeveer een vijfde deel van alle werkzaamheden wordt verricht vanwege het schatkistbankieren en het betalingsverkeer van het Rijk. In de tabel wordt dit deel van de personele kosten van het Agentschap en de Rijkshoofdboekhouding 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 bancaire kosten voor schatkistbankieren zijn er ook rente-uitgaven aan en rente-ontvangsten van banken. Deze volgen uit het feit dat de paraplu-rekeningen van het ministerie van Financiën niet elke dag met een saldo van precies nul eindigen (zie ook bijlage B). In de budgettaire tabel van artikel 12 zijn deze uitgaven en ontvangsten opgenomen onder de rentelasten en rentebaten, waardoor deze niet afzonderlijk zichtbaar zijn. In Tabel 17 worden deze kosten nader gespecificeerd.

Tabel 17: Specificatie rente-uitgaven/-ontvangsten banken (in miljoenen euro)

	2014	2015	2016	2017
Rente saldo paraplu-rekeningen	-0,2	0,0	0,0	-0,1

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.

Kosten deelnemers

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. Voor de kosten van het betalingsverkeer geldt dat er geen harde cijfers zijn over de tarieven die banken bij de deelnemers 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 transactiekosten. Onderwijsinstellingen uit het hoger onderwijs of MBO betalen taxatiekosten wanneer zij een lening willen afsluiten. Doordat deelnemers aan het schatkistbankieren minder interessant worden voor banken, waren 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. Ook bij de deelname van decentrale overheden waren er aanwijzingen dat een aantal banken probeert een deel van de verloren inkomsten terug te verdienen door hoge tarieven te vragen voor het aanhouden van bankrekeningen. In 2016 is daarom in een klanttevredenheidsonderzoek (zie ook paragraaf 3.1) gevraagd of deelname aan het schatkistbankieren heeft geleid tot hogere kosten voor banken. Op basis van de uitkomsten is een schatting gemaakt van de gemiddelde kosten per maand die

deelnemers hebben als gevolg van het schatkistbankieren. In Tabel 16 wordt hiertoe gerekend met een bedrag van 50 euro per deelnemer per maand. Om tegemoet te komen aan het signaal dat schatkistbankieren gepaard gaat met hogere kosten is het arrangement schatkistbankieren in het leven geroepen. In paragraaf 3.6 wordt dit verder toegelicht.

Decentrale overheden

Over de uitvoeringskosten van schatkistbankieren voor decentrale overheden is slechts beperkt informatie beschikbaar. Decentrale overheden hebben aangegeven geen kwantitatieve data te kunnen aanleveren over de huidige kosten van het schatkistbankieren. Wel is er vanuit de enquête en de klankbordgroep van decentrale overheden, die voor deze beleidsdoorlichting is ingesteld, kwalitatieve informatie aangeleverd over de kosten (financieel en niet financieel) en gederfde inkomsten.

Decentrale overheden moeten hun overboekingen van- en naar de schatkist handmatig doen. Hierdoor zijn zij tijd kwijt aan het monitoren van schatkisttegoeden en het uitvoeren van die boekingen. Daarbij moeten zij ook controleren of ze niet meer dan het toegestane drempelbedrag aan middelen buiten de schatkist houden. Ze zijn ook meer tijd kwijt aan de liquiditeitsplanning, omdat de drempel van het schatkistbankieren naast de kasgeldlimiet een extra randvoorwaarde oplevert. Tot slot levert de verantwoording en de controle daarop door de accountant extra werk op. Daar staat tegenover dat decentrale overheden met overtollige middelen minder tijd kwijt zijn aan het uitzetten en monitoren van hun overtollige middelen. Decentrale overheden zonder overtollige middelen hebben dit voordeel niet, en voor hen levert schatkistbankieren dan administratief alleen maar extra werk en geen tijdsbesparing. In het klanttevredenheidsonderzoek uit 2016 en in de klankbordgroep gaven sommige vertegenwoordigers van decentrale overheden aan dat de treasury er niet eenvoudiger op is geworden. Hieruit kwamen signalen over meer verantwoordingslasten, verdringing van andere activiteiten en meer administratieve kosten. Een lid van de klankbordgroep geeft aan 4 uur per week kwijt te zijn aan administratieve handelingen rondom het schatkistbankieren. Het is niet duidelijk hoe dit zich verhoudt tot de situatie van voor het verplicht schatkistbankieren aangezien er geen nulmeting is gedaan ten tijde van invoering. Ook is aangegeven dat er verschillen zijn in het niveau van activiteiten van de treasurer voor en na het verplicht schatkistbankieren, waardoor de functie van treasurer minder aansprekend is geworden. Voor de invoering was er meer sprake van beoordelen en adviseren over de mogelijke opties bij het beheer van de overtollige middelen. Sinds de invoering van schatkistbankieren is de administratieve component van de werkzaamheden toegenomen.

3 Analyse

3.1 Eerder uitgevoerd onderzoek

8. Welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Er zijn de afgelopen vier jaar twee evaluaties en onderzoeken naar het schatkistbankieren uitgevoerd:

- Een klanttevredenheidsonderzoek onder de deelnemers in 2016⁴⁴.
- Een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) op het gebied van schatkistbankieren bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in 2016.

⁴⁴ www.dsta.nl/schatkistbankieren

Klanttevredenheidsonderzoek

In 2016 heeft een klanttevredenheidsonderzoek naar de uitvoering van het schatkistbankieren onder de deelnemende instellingen plaatsgevonden. Het klanttevredenheidsonderzoek is bij de vorige beleidsdoorlichting van 2014 door de Minister van Financiën toegezegd. Het klanttevredenheidsonderzoek bestaat uit een enquête, die onder alle deelnemers is verspreid en uit gesprekken met de zes banken die schatkistbankieren faciliteren en met vijf onderwijskoepels die de vrijwillige deelnemers vertegenwoordigden.

Resultaten enquête

In de enquête, die volgt op de enquête uit 2009, zijn zeven thema's onderzocht, namelijk: de internetfaciliteit, de rekening-courant, de leenfaciliteit, de depositofaciliteit, de garantie, de informatievoorziening en het contact. In de gesprekken met de banken is gevraagd naar de inrichting van het schatkistbankieren, de informatievoorziening, het verloop van het proces wanneer een instelling gaat schatkistbankieren en de samenwerking met het ministerie van Financiën. In de gesprekken met de onderwijskoepels is gevraagd naar de overwegingen die onderwijsinstellingen kunnen hebben om niet vrijwillig deel te nemen aan het schatkistbankieren.

In enquête van 2016 is gekozen om zoveel mogelijk dezelfde vragen en stellingen te hanteren als in het onderzoek van 2009. Hiermee kunnen de uitkomsten met elkaar worden vergeleken. Ten opzichte van 2009 geven respondenten in 2016 voor het schatkistbankieren iets minder hoge cijfers (lees: van een ruime 7 in 2009 naar een gemiddeld cijfer van rond 7 in 2016). Echter het grote verschil is dat schatkistbankieren nu meer deelnemers heeft dan in 2009 door de verplichte deelname van decentrale overheden sinds eind 2013. Decentrale overheden scoren het schatkistbankieren ook iets lager dan het gemiddelde.

Uit de enquête blijkt dat de algemene opinie van de respondenten ten aanzien van schatkistbankieren redelijk positief is. Het gemiddelde cijfer ligt rond de 7 voor alle thema's. Het contact en de internetfaciliteit scoren relatief hoog en van de faciliteiten scoort de depositofaciliteit en de borgtocht het hoogst. De depositofaciliteit wordt onder andere positief beoordeeld door de mogelijkheid tot het afsluiten van deposito's tegen verschillende looptijden. Depositofaciliteit en de borgtocht worden ook hoog beoordeeld als het gaat om hoe het proces van het aanvragen gaat. Minder positief zijn de respondenten over de leenfaciliteit. Het proces van garantstellen door het vakdepartement bij een lening kan namelijk sneller. Ook is de rolverdeling tussen het vakdepartement en het ministerie van Financiën niet altijd duidelijk bij een aanvraag van een lening (en een kredietfaciliteit).

Verder zijn de respondenten minder positief over de stelling dat schatkistbankieren heeft geleid tot een eenvoudiger uitvoering van de treasury. Zo geven decentrale overheden aan dat de uitvoering van de treasury door schatkistbankieren arbeidsintensief is.

Voor de meeste respondenten uit de enquête heeft deelname aan schatkistbankieren niet geleid tot hogere kosten voor het betalingsverkeer. Enkele deelnemers geven aan wel hogere kosten te hebben.

Resultaten gesprekken onderwijskoepels

Het Agentschap heeft in samenwerking met OCW gesprekken gevoerd met vijf onderwijskoepels om te achterhalen welke overwegingen potentiële deelnemers hebben om niet vrijwillig deel te nemen aan het schatkistbankieren. De groep potentiële deelnemers zijn (onderwijs)instellingen die vrijwillig kunnen deelnemen aan schatkistbankieren, maar dit op dit moment niet doen. Potentiële deelnemers zijn in het algemeen bekend met schatkistbankieren en beschouwen het vooral als interessant bij het aangaan van leningen. Een relatief klein deel van de onderwijsinstellingen heeft echter behoefte aan leningen.

De universiteiten geven aan dat het schatkistbankieren kan worden verbeterd als meer flexibele vormen van financiering mogelijk zijn, bijvoorbeeld ruimere financiering (nu alleen voor huisvesting) of financiering in samenwerking met commerciële banken.

Resultaten gesprekken banken die schatkistbankieren faciliteren

Het Agentschap heeft tevens gesprekken gevoerd met de zes banken die schatkistbankieren faciliteren. Hierbij is aan de orde gekomen hoe deze banken het faciliteren van schatkistbankieren ervaren. Banken hebben hierin

aangegeven dat zij positief zijn over de samenwerking met het ministerie van Financiën. Zo is de overgang van decentrale overheden naar het verplicht schatkistbankieren goed gegaan. Ook de respondenten beoordeelden in de enquête dat hun huisbank coöperatief was bij de overgang naar (verplicht) schatkistbankieren. Daarnaast hebben banken regelmatig goed contact met medewerkers van de Treasury Unit en met de accountmanagers van het Agentschap.

Bijna alle banken melden dat ze geen extra kosten aan de deelnemers van schatkistbankieren in rekening brengen. De tarieven zijn conform de afspraken uit de raamovereenkomsten. Deze tarieven verschillen echter per bank. Alleen één bank meldt dat de beheerkosten voor deelnemers aan schatkistbankieren eenmalig (aan het begin) zijn verhoogd.

Suggesties ter verbetering:

Uit de enquête komen de volgende suggesties voort ter verbetering van het schatkistbankieren:

- Maak de internetfaciliteit gebruiksvriendelijker en moderner.
- Zorg ervoor dat schatkistbankieren de uitvoering van de treasury minder arbeidsintensief maakt. Documenten kunnen meer gedigitaliseerd worden.
- Stel een drempelbedrag met banken in zodat kleine bedragen die dag niet worden gereguleerd (afgeroomd dan wel aangezuiverd).
- Bied deelnemers binnen het schatkistbankieren een bredere mogelijkheid om leningen aan te vragen (niet alleen voor huisvesting).
- Saldoregulatie kan voor sommige decentrale overheden worden verbeterd wanneer hun middelen automatisch naar de schatkist worden afgeroomd zonder tussenkomst van een tussenrekening. Sommige deelnemers vinden ook dat middelen automatisch vanuit de schatkist aangezuiverd dienen te worden.

In paragraaf 3.3 worden de verbeteringsuggesties nader uitgewerkt.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek Schatkistbankieren OCW

In 2016 is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO)⁴⁵ uitgevoerd. De afgelopen jaren is namelijk het aantal deelnemers aan het schatkistbankieren bij OCW gestegen en ook zijn meer instellingen bij de schatkist gaan lenen, waar OCW garant voor staat. De conclusie van dit onderzoek is dat de aard en omvang van de risico's voor de begroting van OCW beperkt zijn en dat er geen noodzaak is om de huidige systematiek van schatkistbankieren bij OCW grondig te herzien.

Om het risicobeheer en de risicobeheersing te versterken is in het rapport een aantal verbeterpunten genoemd op het gebied van: ex post monitoring (instellingen gedurende de looptijd van een lening te monitoren), meer expertise bij OCW opbouwen ten aanzien van kredietbeoordeling bij een leenaanvraag, een scheiding aanbrengen tussen een kredietbeoordelaar en een beleidsmaker en een algemeen afwegingskader voor garantstellingen opstellen. Dit gaat gepaard met hogere apparaatskosten bij OCW.

In het rapport zijn ook additionele aandachtspunten opgenomen voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het schatkistbankieren. Ten eerste, wordt de gemeentegarantie voor een rekeningcourantkrediet voor het openbaar onderwijs (waar de gemeenten niet zelf verantwoordelijk voor zijn) afgeschaft. Ten tweede, is de wijze van taxeren van schoolgebouwen door het Rijksvastgoedbedrijf zelf sinds 1 januari 2016 aangepast en worden schoolgebouwen naar verwachting reëler getaxeerd (gebaseerd op het continueren van de onderwijsbestemming, waardoor instellingen minder vaak hoeven te kiezen voor een bancaire lening in plaats van een lening bij de schatkist). Ten derde, voor musea wordt een leenplafond ingesteld van 150 miljoen euro per 5 jaar voor leningen voor huisvesting aan musea die geen hypothecair onderpand in kunnen brengen, aangezien het eigendom van de gebouwen bij de Staat berust. Ten vierde, wordt een risico-opslag gehanteerd bij musea zonder hypothecair onderpand namelijk van 1 procent (die door OCW in één keer aan het begin van de looptijd van de lening wordt betaald uit de huisvestingsbudget voor musea) en van 0,1 procent (die door het betreffende museum zelf wordt betaald).

⁴⁵ [Tweede Kamer, 2016-2017, Kamerstuk 33 495, nr. 101](#)

Naar aanleiding van het IBO-rapport zijn o.a. gezamenlijk door OCW en Financiën de praktische consequenties van het verplicht schatkistbankieren en het afschaffen van schatkistbankieren in kaart gebracht⁴⁶. Dit follow-up onderzoek in 2018 constateerde dat er geen aanleiding is af te wijken van de huidige situatie waarbij het schatkistbankieren voor onderwijsinstellingen op vrijwillige basis plaatsvindt.

3.2 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid

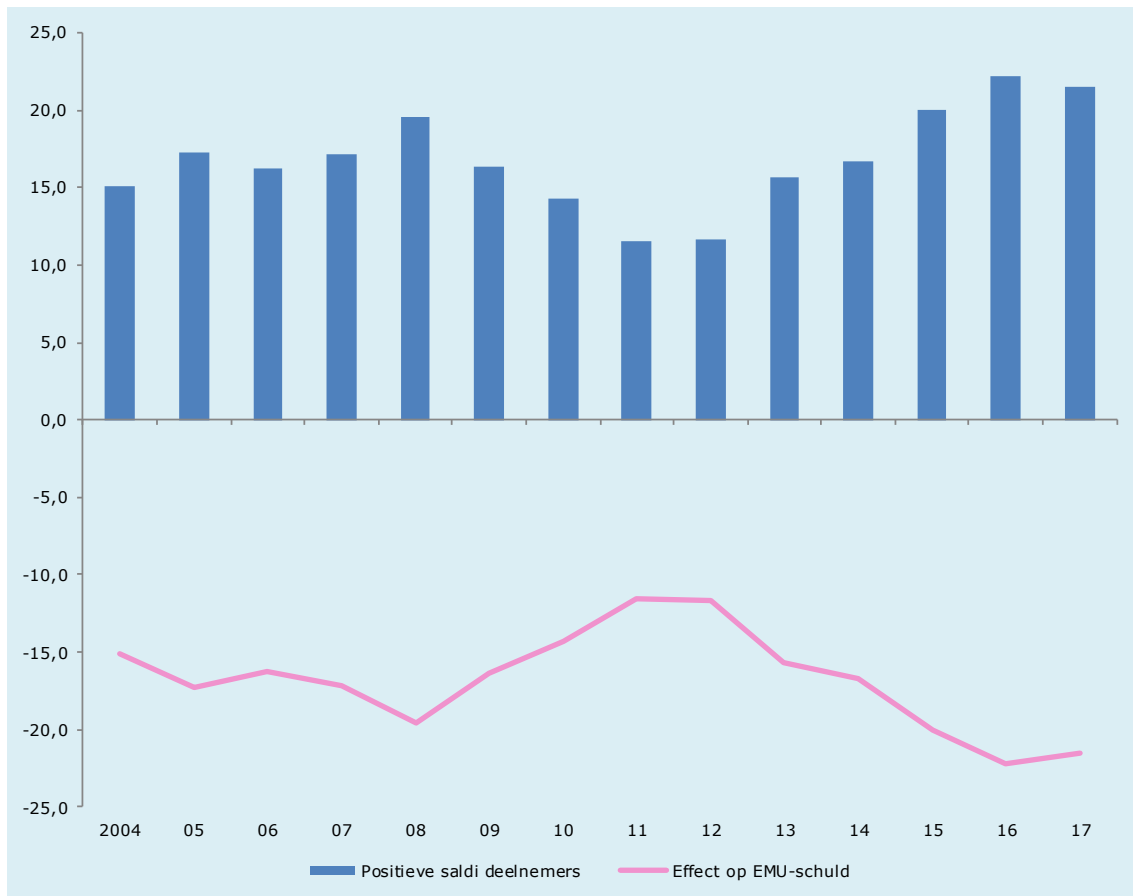
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

De beoogde doelen van schatkistbankieren zijn driedig; doelmatig kasbeheer, risicoreductie 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. Het beleid is doeltreffend als de effecten daadwerkelijk bijdragen aan het behalen van de doelstellingen. Bij schatkistbankieren kan het zijn dat niet alle deelnemers gebruik maken van alle producten, waardoor het effect van het beleid minder groot is dan het had kunnen zijn. Het kan ook zijn dat er 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 en overkoepelend gekeken naar de doeltreffendheid van het beleid.

Schatkistbankieren draagt bij aan een optimaal kasbeheer. 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 eerst onderling gefinancierd voordat het Rijk het resterende tekort leent op de kapitaalmarkt. Met schatkistbankieren wordt bijgedragen aan EMU-schuldreductie. Het effect op de EMU-schuld is hoger dan het effect op de financieringsbehoefte: de EMU-schuld zou ultimo 2017 ongeveer 21,5 miljard euro of 3 procent bbp hoger zijn geweest zonder schatkistbankieren. De EMU-schuld zou met dit bedrag stijgen als deze middelen niet in de schatkist maar bij een bank werden aangehouden. Eind 2012 had schatkistbankieren nog een neerwaarts effect op de EMU-schuld van zo'n 12 miljard euro. Figuur 11 illustreert deze ontwikkeling. Ten slotte worden met schatkistbankieren de risico's met publieke middelen geminimaliseerd.

⁴⁶ [Tweede Kamer, 2016-2017, bijlage bij Kamerstuk 33495, nr. 115](#)

Figuur 11: effect van schatkistbankieren op EMU-schuld en financieringsbehoefte van het Rijk, ultimo jaar (in miljarden euro)



Bron: ministerie van Financiën.

Agentschappen

Alle agentschappen nemen verplicht deel aan schatkistbankieren. Hierdoor is de EMU-schuld ultimo 2017 verlaagd met 2,3 miljard euro (0,3 procent van het bbp). Over dit bedrag wordt tevens minder risico gelopen dan het geval zou zijn geweest als dit bij commerciële partijen had uitgestaan. De uitstaande leningen (6,4 miljard euro) van de agentschappen zouden zonder het schatkistbankieren buiten de schatkist om gefinancierd moeten worden bij commerciële partijen. Dit zou hogere kosten in de vorm van hogere rentetarieven met zich mee hebben gebracht, en daarmee draagt het bij aan het doel *doelmatig kasbeheer*. Omdat agentschappen integraal onderdeel zijn van het Rijk ligt het ook niet voor de hand om agentschappen buiten de overheid te laten lenen.

Sociale fondsen

Alle sociale fondsen zijn verplicht om deel te nemen aan schatkistbankieren. Door de deelname van de sociale fondsen wordt de EMU-schuld en het risico ultimo 2017 verlaagd met 3,7 miljard euro (0,5 procent bbp). De sociale fondsen staan in totaal 18,4 miljard euro rood. Deze roodstand zou zonder het schatkistbankieren bij commerciële partijen uitstaan, met hogere kosten voor de collectieve sector tot gevolg. Schatkistbankieren draagt hiermee bij aan het doel *doelmatig kasbeheer*.

Rechtspersonen met een wettelijke taak

Bij RWT's moet een onderscheid worden gemaakt tussen de RWT's die verplicht deelnemen aan schatkistbankieren en de RWT's die vrijwillig kunnen besluiten tot deelname aan schatkistbankieren.

Ultimo 2017 werd door het aanhouden van liquide middelen door RWT's (inclusief onderwijsinstellingen) in de schatkist een EMU-schuldreductie bereikt van 6 miljard euro (0,83 procent bbp). Op dit bedrag wordt tevens geen risico meer gelopen.

Om het beleid doelmatig te houden worden niet alle RWT's aangewezen, maar alleen die minimaal 15 miljoen euro aan publieke inkomsten per jaar hebben of een bedrag aan liquide middelen of beleggingen van minimaal 1 miljoen euro. Hiermee wordt voorkomen dat RWT's met heel weinig liquide middelen kosten moeten maken voor deelname aan schatkistbankieren terwijl hun deelname nauwelijks zou bijdragen aan doelmatig kasbeheer of EMU-schuldreductie. Kleine instellingen zijn wel onderworpen aan het verbod op oneigenlijk kasbeheer en aan de regels ter beperking van de risico's van het liquide middelenbeheer waarmee wel nog wordt bijgedragen aan het beleidsdoel risicoreductie. Tevens wordt periodiek bekeken of RWT's die nog niet deelnemen inmiddels aan een van de minimumvereisten voldoen.

Onderwijsinstellingen

Onderwijsinstellingen dragen ultimo 2017 voor 2,3 miljard euro bij aan de reductie van de EMU-schuld en risico. Het potentieel aan liquide middelen bij onderwijsinstellingen dat nog niet wordt aangehouden in de schatkist is omvangrijk (circa 5,5 miljard euro, 0,76 procent bbb). De leningen die onderwijsinstellingen in de schatkist hebben afgesloten (1,4 miljard euro) zorgen voor lagere kosten in de financiering van vaste activa. Dit draagt bij aan het behalen van de doelstelling *doelmatig kasbeheer*. Het voordeel van lagere financieringskosten komt ten goede aan het onderwijs/de onderwijshuisvesting.

Decentrale overheden

Decentrale overheden zijn verplicht deelnemer aan schatkistbankieren. Sinds de verplichtstelling is het saldo van de liquide middelen dat decentrale overheden in de schatkist aanhouden gestegen van 6,6 miljard euro in 2013 naar 9,5 miljard euro aan het eind van 2017. Voor 2013 was de omvang van de middelen die vrijwillig werden aangehouden in de schatkist 1,1 miljard euro (eind 2012). Zoals verwacht is er door het verplicht schatkistbankieren dus een stijging te zien in het aantal deelnemers en het aantal middelen.

De provincies leveren relatief het grootste aandeel in het schatkistbankieren door decentrale overheden (met 6,1 miljard euro betekent dit 64 procent). Dit komt vooral door de eigen middelen die een aantal provincies bezitten na het verkopen van aandelen in energiemaatschappijen. Van de groep gemeenten heeft een grote groep kleinere gemeenten (minder dan 50.000 inwoners) samen, door relatief kleine bedragen (tussen de 1 en 10 miljoen euro), het merendeel van de middelen die gemeenten als totaal bijdragen aan schatkistbankieren. Omdat de massa aan kleine gemeenten dusdanig groot is, telt dit samen met de middelen die door grotere gemeenten worden aangehouden op tot 1,85 miljard euro, wat 19 procent van het totaal aangehouden middelen door decentrale overheden is. Ook gemeenschappelijke regelingen houden vooral relatief kleine bedragen aan in de schatkist, maar dit telt wel op tot een bedrag van bijna 1,5 miljard euro (16 procent van het totaal). De waterschappen houden samen ongeveer 60 miljoen euro aan in de schatkist.

Ultimo 2017 dragen de decentrale overheden in totaal 9,5 miljard euro (of 1,3 procent bbb eind 2017) bij aan EMU-schuldreductie. Doordat tot en met 2019 nog uitgezette middelen vrijvallen zal dit naar verwachting nog stijgen met 2,2 miljard euro. Bij aanvang werd door het Rijk wel een hoger potentieel verwacht aan EMU-schuldreductie, namelijk 17 tot 20 miljard euro (circa 3 procent bbb).⁴⁷ Bij deze inschatting werd geen rekening gehouden met de autonome beslissingen van decentrale overheden hoe zij hun overtollige middelen in de toekomst zouden besteden (bijvoorbeeld aan nieuwe of uitgebreidere publieke taken), noch werd rekening gehouden met eventueel nieuw vermogen. Decentrale overheden dachten anno 2012 zelf circa 8 miljard euro aan schuldreductie met hun overtollige middelen te kunnen behalen⁴⁸.

Voor de reductie van risico op de overtollige middelen van decentrale overheden was vooraf geen kwantitatieve doelstelling aangegeven, anders dan dat het aanhouden van de middelen in de schatkist in plaats van bij een bank per definitie het risico vermindert dat deelnemers lopen. De risicoreductie kan worden uitgedrukt als de totale uitstaande middelen of als een expected loss. Vanuit het perspectief van totale uitstaande middelen heeft een risicoreductie plaatsgevonden op 9,5 miljard euro ultimo 2017. Bezien vanuit de benadering van expected loss is deze risicoreductie 1,5 miljoen euro (zie ook paragraaf 2.3.4). In beide perspectieven heeft risicoreductie plaatsgevonden. Middels schatkistbankieren wordt het risico dat de overheid loopt op overtollige middelen

⁴⁷ Technische informatie over de Omvang Bruto EMU-schuldreductie. Bijlage 207478 Memorie van Toelichting van de Wet financiering decentrale overheden in verband met het rentedragend aanhouden van liquide middelen in 's Rijks schatkist (verplicht schatkistbankieren). [Tweede Kamer, 2012-2013, Kamerstuk 33540, nr. 3](#).

⁴⁸ Het is voor deze beleidsdoorlichting niet mogelijk gebleken om op basis van beschikbare statistiek van het CBS de eerder gedane aannames te relateren aan eventuele trends in de ontwikkeling van financiële activa van decentrale overheden. Indien deze informatie na aanvullend onderzoek wel voorhanden zou zijn, zouden mogelijke trends (meer middelen aan publieke taken, meer aflossing van schulden) niet causaal te relateren zijn aan het verplicht schatkistbankieren.

geminimaliseerd. Tegenover dit lagere risico staat in principe een lager rendement voor de deelnemers. De rente die bij schatkistbankieren wordt vergoed is meestal lager dan die van commerciële banken. Op basis van de gegevens in Tabel 13 zou dit over de jaren 2014 t/m 2017 voor de decentrale overheden gaan om een rentederving van gemiddeld 5,6 miljoen euro.

Vanuit het Rijk wordt het beleidsdoel *doelmatig kasbeheer* bereikt door de deelname van decentrale overheden aan schatkistbankieren, omdat hierdoor de financieringsbehoefte van de Staat lager is. Het is gegeven het ontbreken van kwantitatieve gegevens moeilijk om een uitspraak te doen of ook het kasbeheer van de decentrale overheden doelmatiger is geworden. Wel geldt dat het schatkistbankieren voor decentrale overheden die geen middelen in de schatkist aanhouden meer kosten met zich mee heeft gebracht voor hun kasbeheer terwijl dit tot op heden niet heeft bijgedragen aan de doelbereiking.

Neveneffecten schatkistbankieren voor decentrale overheden

Er zijn decentrale overheden die structureel lenen (of rood staan) bij commerciële partijen. Deze deelnemers hebben in principe geen overtollige middelen, maar blijven verplicht om een rekening-courant bij de schatkist met bijbehorende tussenrekening aan te houden. Ze zijn daarmee ook verplicht om dagelijks het saldo in de gaten te houden en overtollige middelen boven het drempelbedrag die korte tijd ontstaan (bijvoorbeeld door een tijdelijke mismatch van uitgaven en ontvangsten) af te storten in de schatkist. Dit bedrag moet dan na een korte periode weer (handmatig) worden opgenomen. Dit levert geen structurele bijdrage op aan de doelstellingen van het schatkistbankieren, maar levert werk op bij de decentrale overheden. Vanuit de klankbordgroep is het signaal gekomen dat hierdoor sommige decentrale overheden juist sturen op een roodstand om te voorkomen dat tijdelijk geld moet worden afgestort in de schatkist. In 2017 nam circa 30 procent van het totaal aantal relaties bij decentrale overheden niet deel aan schatkistbankieren omdat zij geen overtollige middelen bezaten. Deze relaties zijn wel ingeregeld en hebben daar navenant kosten voor. Het is echter ongewis of deze deelnemers ook in de toekomst geen overtollige middelen hebben. Wanneer zij wel met hun overtollige middelen uitkomen boven het drempelbedrag, zou het voor deze groep qua doelmatigheid minder negatief uitvallen aangezien zij dan ook de voordelen van schatkistbankieren hebben. Een zelfde soort effect (structureel geen overtollige middelen of saldo 0) is waarneembaar bij gemeenschappelijke regelingen (m.n. belastingkantoren), die geld gestort krijgen vanuit gemeenten, provincies en waterschappen wanneer zij dit nodig hebben voor uitgaven, en die ontvangsten direct doorstorten naar de aangesloten decentrale overheden. De facto hebben deze deelnemers dan geen overtollige middelen.

De inrichting van het schatkistbankieren zorgt tevens voor een uitvoeringsproblematiek bij onder andere de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) en de Nederlandse Waterschapsbank (NWB). Het saldo van decentrale overheden wordt door hen automatisch afgeroomd naar de tussenrekening, die vervolgens door Financiën automatisch wordt afgeroomd naar de rekening-courant van de schatkist. Het saldo van de RC wordt echter niet automatisch teruggestort op de tussenrekening. Hierdoor kan het voorkomen dat 's ochtends vroeg, bij het draaien van betaalbatches, onvoldoende saldo op de rekening bij BNG of NWB aanwezig is. Hierdoor komt het soms voor dat betalingen uitvallen en later opnieuw moeten worden ingevoerd. Dit leidt tot extra administratieve lasten.

Bij commerciële partijen zouden decentrale overheden meer rente ontvangen over hun aangehouden tegoeden, waar tegenover staat dat ze daar meer risico over hun tegoeden hadden gelopen. In de periode 2014-2017 hebben de decentrale overheden gemiddeld 2,4 miljoen euro aan rentederving op hun rekening courant gehad en gemiddeld 3,2 miljoen euro aan rentederving op hun deposito's. Decentrale overheden lenen niet in de schatkist waardoor zij niet de voordelen van lenen bij de schatkist (lage rentes) genieten. De risicoreductie die optreedt bij schatkistbankieren kan niet tegen lagere kosten bereikt worden, aangezien de middelen nu op de veiligste plek staan. Decentrale overheden hebben zowel bij de invoering van het wetsvoorstel, als bij deze beleidsdoorlichting en evaluatie van de Wet fido bij monde van de klankbordgroep kenbaar gemaakt veel moeite te hebben met het verplichtende karakter van schatkistbankieren en de hiermee samenhangende beperking van hun autonomie. Zij zien dit als niet proportioneel ten opzichte van de doelen die met verplicht schatkistbankieren bereikt worden. Ten aanzien van risicoreductie zijn de decentrale overheden van mening dat dit met de regels in de Ruddy voldoende geborgd is. Ten aanzien van de EMU-schuldreductie stellen zij zich op het standpunt dat, nu de EMU-schuld onder de Europese grenswaarde van 60 procent bbp ligt en verder lijkt te gaan dalen, er minimaal een afspraak moet worden gemaakt over wanneer het verplichtende karakter opgeheven kan worden.

Het Rijk kan als wetgever – in uitzonderlijke gevallen – besluiten de autonomie van decentrale overheden te beperken. Dat is bij de verplichtstelling van schatkistbankieren gebeurd omdat de bijdrage aan de doelen aanzienlijk werd geacht en de neveneffecten niet voldoende gewicht hebben om tot een ander besluit te komen. Met het verplicht stellen van schatkistbankieren komt het Rijk ook niet aan de beleidsvrijheid van decentrale overheden. De EMU-schuld is inmiddels gedaald tot onder de Europese grens van 60 procent van het bbp. Het Rijk heeft bij de invoering en verdediging van de wet verplicht schatkistbankieren niet de EMU-grenswaarde als norm gesteld voor de verplichting. Wel was dit de directe aanleiding voor de invoering van de maatregel. Het Rijk definieerde een bijdrage door schatkistbankieren aan een houdbare schuld als doelbereiking. Ten aanzien van de risicoreductie zou het in theorie nog steeds mogelijk zijn dat er met publieke middelen wanneer deze worden aangehouden bij financiële instellingen risico's worden gelopen en kunnen publieke middelen worden verloren. Bij het aanhouden in de schatkist wordt dit risico geminimaliseerd.

Betalingsverkeer van het Rijk

Voor het betalingsverkeer geldt dat de doelstelling is het waarborgen en waar mogelijk verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening en het bewaken van de kosten hiervan. Het proces van aanbesteden is het enige middel om dit doel te bereiken. Door het aanbestedingsproces wordt regelmatig een toets op kwaliteit en kosten uitgevoerd. In de afgelopen vier jaar heeft het Agentschap drie aanbestedingen uitgevoerd. Bij de aanbesteding worden de prijs- en kwaliteitscriteria vooraf vastgesteld en de inschrijvingen worden daarop beoordeeld. In de aanbesteding van perceel B zijn hogere eisen gesteld en dit heeft tevens geleid tot een kostenbesparing voor het Rijk⁴⁹.

Door de aanbestedingen die periodiek worden gehouden, worden banken geprikkeld om hun diensten tegen een zo gunstig mogelijke prijs-kwaliteitverhouding aan te bieden. Het ministerie van Financiën treedt in deze aanbestedingsprocedures op als opdrachtgever.

Aan het begin van een aanbestedingsproces wordt een plan van aanpak geschreven en wordt een marktverkenning gehouden onder de mogelijke faciliterende partijen. Vervolgens wordt er een beschrijvend document geschreven en een programma van eisen en wensen opgesteld. In het beschrijvend document wordt ingegaan op de betaalproducten, contractduur, gebruikers, financiering (lumpsum of output gedreven) en wordt nagedacht over een vergoeding voor de diensten. In het programma van eisen en wensen staat het aantal punten dat de faciliterende partijen kunnen behalen bij de eisen en wensen omtrent het betalingsverkeer van het Rijk. Het aanbestedingsproces eindigt met een offerteaanvraag, selectieproces en een gunningsdocument. Het aanbestedingsproces geschiedt volgens de Europese aanbestedingsregels.

Er zijn met het beleidsterrein van betalingsverkeer geen programmagelden gemoeid. Een integraal onderdeel van iedere aanbesteding is het evalueren van de wijze van aanbesteden. Omdat aanbestedingen van verschillende percelen elkaar in de tijd opvolgen, wordt met enige regelmaat teruggekeken op hoe de aanbestedingen verbeterd kunnen worden; of de gekozen percelen de beste uitkomsten opleveren en hoe het betalingsverkeer efficiënter en effectiever kan worden ingericht. In de serviceniveau overeenkomsten die zijn afgesproken bij het betalingsverkeer, worden afspraken gemaakt over de wijze en snelheid waarop de bank en de rijksonderdelen met elkaar communiceren als betalingen niet goed/tijdig worden uitgevoerd. Dit serviceniveau wordt gemonitord en waar mogelijk worden maatregelen getroffen. In het algemeen is de dienstverlening goed te noemen.

Alle percelen zijn op dit moment ondergebracht bij ING Bank, die de economisch meest voordelige aanbiedingen heeft gedaan. Het regionaal betalingsverkeer voor ambassades en consulaten is afhankelijk van de regio bij grote buitenlandse banken ondergebracht. De percelen kennen een minimale looptijd van vier jaar en kennen ook verlengingsopties.

RWT's en decentrale overheden zijn zelf verantwoordelijk voor hun betalingsverkeer en in beginsel vrij in hun keuze voor een bank. Vanuit doelmatigheidsoverwegingen is daarbij de keuze beperkt tot een aantal banken in Nederland. De reden hiervoor is dat de bankrekeningen van de RWT's en decentrale overheden worden opgenomen in het stelsel van zero-balancing (zie ook bijlage B). Via deze balancestelsels kan het betalingsverkeer van de instellingen ongestoord verlopen terwijl de saldi op de bankrekeningen worden gereguleerd met de paraplu rekening van de Staat. Voor het deelnemen aan het balancestelsel betalen de

⁴⁹ [Tweede Kamer, 2015-2016, Kamerstuk 26485, nr. 213](#)

instellingen een vergoeding aan hun bank. Voor het beheer van het balanstelsel betaalt de Staat ook een vergoeding aan de bank. Instellingen die een relatief hoge vergoeding aan hun bank moeten betalen kunnen ervoor kiezen om hun betalingsverkeer te verplaatsen naar een andere bank. Met de huisbankier van het Rijk, op dit moment ING, is een arrangement afgesproken. Deelnemers aan het schatkistbankieren kunnen hier op vrijwillige basis aan meedoen. Voor instellingen met een omzet kleiner dan 10 miljoen euro zijn standaard tarieven afgesproken voor het betalingsverkeer. Voor instellingen met een omzet groter dan 10 miljoen euro is een korting van toepassing op hun tarieven voor het betalingsverkeer. Alle deelnemers betalen een vast tarief per maand voor het koppelen van hun bankrekening(en) aan de schatkist. Agentschappen zijn onderdeel van het Rijk en hebben hun betalingsverkeer geregeld via de huisbankier van het Rijk.

3.3 Maatregelen om doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen

14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

Schatkistbankieren leidt tot een lagere EMU-schuld en tevens tot een risicoreductie. Zowel uit de in 2016 gehouden enquête als de inbreng van de vertegenwoordigers van de decentrale overheden in de klankbordgroep komen een aantal verbetermogelijkheden voor het schatkistbankieren naar voren, die de doelmatigheid kunnen verbeteren:

Alleen verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden met structureel overtollige middelen

De doelmatigheid kan worden verhoogd door alleen decentrale overheden met structureel overtollige middelen verplicht te laten schatkistbankieren. Dit vergt evenals bij het huidige verplichte schatkistbankieren geen extra monitoringkosten. Bij deze optie heeft een groot deel van de decentrale overheden materieel niet meer te maken met het verplicht schatkistbankieren. Dat is meer dan de helft van het totaal aantal deelnemers, dat deelneemt aan het schatkistbankieren. Het opheffen van de verplichting zou tot een kleine daling van de aangehouden middelen in de schatkist leiden en daarmee tot een licht hogere EMU-schuld.

Verhogen drempelbedrag decentrale overheden

Een van de mogelijkheden om het aantal werkzaamheden voor decentrale overheden te verminderen is het verhogen van het drempelbedrag. Het drempelbedrag is het totaal aan middelen dat maximaal buiten de schatkist mag worden aangehouden. Het drempelbedrag is gedefinieerd als een gemiddelde bedrag per kwartaal en wordt vastgesteld op basis van de omvang van de begroting van de decentrale overheid. Alleen positieve saldi tellen mee voor de benutting van het drempelbedrag. Als de decentrale overheid op een dag rood staat bij de bank ("negatieve overtolligheid") dan telt een dergelijke roodstand niet als een negatieve benutting van de drempel, maar als een benutting van nul. Op dit moment is het drempelbedrag 0,75 procent van het begrotingstotaal van het lopende jaar voor zover het begrotingstotaal niet groter is dan 500 miljoen euro, met een minimum van 250.000 euro. Als het begrotingstotaal groter is dan 500 miljoen euro wordt het drempelbedrag vastgesteld op 3,75 miljoen euro plus 0,2 procent van het deel dat de 500 miljoen euro te boven gaat. Door het verhogen van het drempelbedrag wordt het aantal keer dat een bedrag moet worden overgemaakt naar de schatkist verminderd, waardoor de werkzaamheden en daarmee de kosten voor de deelnemers verminderen. De drempel voor de decentrale overheden is in eerste instantie vastgelegd in het financieel akkoord dat het Rijk op 18 januari 2013 overeen is gekomen met de bestuurders van de koepels van decentrale overheden. Een aanpassing van het drempelbedrag betekent een aanpassing van deze afspraken en tevens een aanpassing van de regeling schatkistbankieren decentrale overheden, waarin het drempelbedrag is vastgelegd. Door het verhogen van het drempelbedrag worden er iets minder middelen in de schatkist aangehouden en ligt de EMU-schuld naar verwachting iets hoger, het effect op de doeltreffendheid is echter naar verwachting minimaal.

Een andere mogelijkheid is om de grondslag van het drempelbedrag te veranderen, bijvoorbeeld door de termijn te veranderen waarop het gemiddelde is gebaseerd (b.v. van kwartaal naar jaar). Hierdoor ontstaat een realistischer beeld van de overtollige middelen. Eventueel kan gekeken worden of negatieve bedragen in de grondslag kunnen worden meegenomen. Bij het berekenen van de drempel worden negatieve bedragen op dit moment niet meegenomen, waardoor een positief saldo op een bepaalde dag niet volledig gecompenseerd wordt door een even groot negatief saldo op een andere dag. Door negatieve bedragen mee te nemen in de bepaling van de drempel (zelfde basis als bij kasgeldlimiet geldt) wordt voorkomen dat decentrale overheden die structureel rood staan (tijdelijk) boven de drempel uitkomen.

Minimum bedrag instellen bij verevening

De gekoppelde bankrekeningen van de deelnemers worden automatisch afgeroomd of aangezuiverd naar de paraplurekeningen van het ministerie Financiën (zie ook bijlage B). De verevening tussen de paraplurekeningen bij de deelnemende banken en de schatkistrekening gebeurt echter wel handmatig en per dag vinden meerdere vereveningsboekingen plaats. Hierbij gaat het met enige regelmaat om relatief kleine bedragen. Het proces van schatkistbankieren kan bij het Agentschap doelmatiger worden ingericht door een minimum bedrag in te stellen, waarbij bedragen onder dit bedrag niet worden verevend met de schatkistrekening.

Saldoregulatie decentrale overheden

In gesprekken met de BNG is als neveneffect van het schatkistbankieren een uitvoeringsproblematiek met betrekking tot de inrichting voor decentrale overheden naar voren gekomen (zie ook neveneffecten schatkistbankieren in paragraaf 3.2). Hierdoor kan het voorkomen dat betaalbatches die vroeg in de ochtend worden gedraaid vanwege onvoldoende saldo uitvallen en later opnieuw moeten worden ingevoerd, hetgeen tot extra administratieve lasten leidt. Aanbevolen wordt om samen met de BNG te onderzoeken hoe dit probleem zo goed mogelijk kan worden opgelost.

Digitalisering systemen schatkistbankieren

Naar aanleiding van het klanttevredenheidsonderzoek in 2016 is gebleken dat vanuit de deelnemers van het schatkistbankieren de behoefte bestaat aan een meer gebruiksvriendelijke en moderne internetfaciliteit. De huidige processen van schatkistbankieren zijn relatief bewerkelijk en veelal handmatig voor zowel het ministerie van Financiën als de deelnemers. De werkwijze m.b.t. afhandeling van (deelname)aanvragen en het verwerken van mutaties, producten en transacties, is tijds- en arbeidsintensief. Daarnaast is een aantal van de huidige digitale systemen ter ondersteuning van het schatkistbankieren technisch verouderd. Een optimalisering en digitalisering van het huidige schatkistbankieren proces is noodzakelijk om tegemoet te komen aan de behoefte van de deelnemers, maar ook om te kunnen anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Het ministerie is inmiddels begonnen met de voorbereidingen de informatievoorziening ter ondersteuning van het proces schatkistbankieren te vernieuwen dan wel te vervangen. Ook de systemen zullen hierbij mogelijk worden vervangen. De beoogde optimalisatie/vernieuwing is gehouden aan Rijksbrede kaders op het gebied van informatievoorziening en dienstverlening.

De focus ten aanzien van de gewenste werkwijze van schatkistbankieren ligt op het verbeteren van de dienstverlening aan deelnemers en het vergroten van de doelmatigheid en efficiëntie van de uitvoerende organisatie.

Met het digitaliseringsproject wordt o.a. een digitale interactie met deelnemers via een 'deelnemersportaal' als vervanging van de huidige papieren stroom van contracten en (wijzigings)formulieren, beoogd. De deelnemer heeft hierbij inzage in zijn eigen gegevens, dossiers en het productportfolio die de deelnemer tot zijn beschikking heeft. Ook kunnen er in dit portaal taken worden uitgewisseld tussen deelnemers en de medewerkers van het ministerie van Financiën. Bovendien wordt beoogd om het aantal handmatige acties van zowel het ministerie van Financiën als de deelnemers zoveel mogelijk te minimaliseren. Tevens wordt ingezet op vernieuwing en verbetering van het huidige digitale portaal.

Betalingsverkeer Rijk

Bij elke aanbesteding die wordt uitgevoerd wordt bekeken of een mogelijkheid bestaat om de doelmatigheid verder te verhogen. Zo kan bij een aanbesteding onderzocht worden of de verschillende percelen nog juist zijn ingedeeld. Tevens worden alle maatschappelijke, juridische en commerciële aspecten meegewogen bij het aanbesteden en aanstellen van de huisbankier van het Rijk.

Verder worden in de periodieke strategische overleggen de organisatorische ontwikkelingen van de bank en het Rijk besproken en passeren belangrijke productontwikkelingen de revue. Een belangrijk product is bijvoorbeeld de acceptgiro dat voor reconciliatie doeleinden door het Rijk veel wordt gebruikt en dat door bepaalde klantgroepen (analfabeten en slechtzienden) een belangrijk betaalmiddel is in de steeds digitaler wordende wereld. Het gebruik van internet en klantportalen met bijbehorende betaaloplossingen vergemakkelijkt het contact met de burger en is een belangrijk instrument om de doeltreffendheid te vergroten. Het gebruik van incassomachtigen en i-Deal QR zijn voorbeelden waarmee het betaalproces van de burger aan het Rijk gemakkelijker kan verlopen. In 2019 wordt het voor particulieren en het midden-en kleinbedrijf mogelijk een betaling 24 uur per dag 7 dagen in de week uit te voeren waarbij de betaling binnen vijf seconden door de bank wordt bevestigd. Het Rijk speelt daarop in door de ontvangsten in de administratieve systemen van het Rijk hierop aan te passen.

Ook meer algemene bancaire onderwerpen kunnen aan de orde komen zoals maatschappelijk verantwoord ondernemen waarbij de bank aangeeft wat zij doet om een hoger duurzaamheidsindex score te realiseren, of de ontwikkeling van ISO-normeringen waarmee de betrouwbaarheid van het betaalproces extern wordt gevalideerd.

3.4 Verkenning beleidsopties bij minder beschikbare middelen

15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Het schatkistbankieren gaat gepaard met 4 categorieën uitgaven en ontvangsten:

1. Mutaties in rekening-courant en deposito's
2. Leningen en aflossingen van leningen
3. Rentebaten en -lasten
4. Overheadkosten

De eerste grote post op de uitgaven en ontvangsten van artikel 12 betreft de mutaties in rekening-courant en deposito's. Deze kunnen zowel aan de uitgavenkant (uitstroom van middelen) als aan de ontvangstenkant (instroom van middelen) staan. Hierdoor ontstaan per jaar enorme fluctuaties in de uitgaven en ontvangsten van artikel 12. De mutaties in rekening-courant en deposito's worden volledig veroorzaakt door de uitgaven en ontvangsten van de deelnemers van het schatkistbankieren. Als een deelnemer een uitgave doet zal het aangehouden saldo op de rekening-courant dalen en dit betekent een uitgave op artikel 12. Een ontvangst van een deelnemer wordt gestort op de rekening-courant en dit zorgt voor een ontvangst op artikel 12. Omdat het hier dus gaat om de financiële stromen van de deelnemers van het schatkistbankieren heeft het Agentschap hier geen enkele invloed op. Een besparing op de mutaties in rekening-courant en deposito's is daarom niet mogelijk.

De tweede grote post betreft de leningen die worden verstrekt aan de deelnemers van het schatkistbankieren, en de bijbehorende aflossingen. De dynamiek hiervan is hetzelfde als bij de mutaties in rekening-courant en deposito's. Voor agentschappen wordt jaarlijks door de Ministerraad een leenplafond vastgesteld, waarbinnen zij gebruik mogen maken van de leenfaciliteit. Voor RWT's geldt dat een lening binnen het schatkistbankieren kan worden afgesloten als hiervoor een garantie is afgegeven door het vakdepartement. Het Agentschap heeft in beide gevallen geen actieve rol en daardoor een zeer beperkte invloed op het verstrekken van leningen. Bij deze post is het bovendien zo dat op lange termijn het saldo van uitgaven en ontvangsten gelijk is aan nul (immers, alle leningen die worden verstrekt worden ooit weer afgelost). Een besparing op de uitgaven en ontvangsten van leningen is daarom ook niet mogelijk.

De derde post betreft de rentebaten en -lasten die met het schatkistbankieren samenhangen. Wanneer de deelnemers aan het schatkistbankieren geld lenen via het schatkistbankieren betalen zij hier rente over, en wanneer zij geld bij het Agentschap stallen ontvangen zij rente. Aan de andere kant moet het Agentschap zelf ook leningen aantrekken op de markt om de leningen aan deelnemers van schatkistbankieren te financieren, en daarover moet ook rente worden betaald. Door te draaien aan de rentepercentages die worden gerekend aan de deelnemers van het schatkistbankieren is het mogelijk om een besparingsvariant van 20 procent op te stellen.

Tot slot worden er overheadkosten gemaakt om het schatkistbankieren draaiende te houden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de mensen die de faciliteit bemannen, maar ook om de kosten van het betalingsverkeer. Ook voor deze post is het mogelijk een besparingsvariant op te stellen.

Besparingsvariant 1 "20 procent besparing op de rentebaten en -lasten"

Door de dalende rente van de afgelopen jaren zijn de rentelasten in 2017 met de helft gedaald ten opzichte van 2014. Ook de rentebaten zijn de afgelopen jaren gedaald; ten opzichte van 2014 met 65 procent. Het CPB

verwacht dat de lange rente in de komende jaren weer gaat stijgen tot 1,8 procent⁵⁰. In de begroting van Financiën en Nationale Schuld 2018 zijn de rentebaten en -lasten voor de komende jaren geraamd. In Tabel 18 zijn deze uiteengezet.

Tabel 18: geraamde rentebaten en –lasten (in miljoenen euro)

	2018	2019	2020	2021	2022**
Lange rente CPB*	0,8%	1,0%	1,4%	1,8%	1,8%
Korte rente CPB*	-0,2%	0,0%	0,3%	0,6%	0,6%
Rentelasten	32	45	151	269	256
Rentebaten	171	142	152	168	180
* Geraamde rente per 16-09-2017					
** Lineaire extrapolatie					

De gemiddelde rentelasten van artikel 12 voor de jaren 2018 tot en met 2022 bedragen op basis van de begroting 2018 (september 2017) 150,6 miljoen euro. Een besparing van 20 procent betekent dan een gemiddelde jaarlijkse besparing van 30 miljoen euro. Om deze besparing op de rente te realiseren zijn er voor het Agentschap twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is dat het Agentschap minder rente gaat vergoeden over de liquide middelen die door de deelnemers in de schatkist worden aangehouden. Door een afslag op de rente zullen de rentelasten voor artikel 12 lager uitvallen. De tweede mogelijkheid is dat het Agentschap een hogere rente gaat rekenen voor leningen die door de deelnemers worden afgesloten. Hierdoor zullen de rentebaten stijgen.

De rentelasten voor de jaren 2018 en 2019 betreffen vooral rentevergoedingen op langlopende deposito's. Omdat de rente hiervan contractueel vastligt is een besparing op de lopende deposito's niet te realiseren. Bovendien zal de korte rente in de jaren 2018 en 2019 naar verwachting niet boven nul procent uitkomen en zal een afslag de rente (meer) negatief maken. Door de bodemrente van 0 procent vergoedt het Agentschap bij negatieve rente geen rente op de in de schatkist uitstaande liquide middelen. Een verlaging van de rentelasten is daarom pas effectief te realiseren vanaf 2020, wanneer de korte rente naar verwachting positief wordt. Op basis van de begroting 2018 (van september 2017) is doorgerekend hoe groot de renteafslag moet worden om een besparing op te leveren van 30 miljoen euro. Hierbij is ervan uitgegaan dat het saldo van de aangehouden liquide middelen gelijk blijft. Deze doorrekening levert een afslag op van 20 basispunten (0,2 procent) op de rente. Met andere woorden als het Agentschap vanaf 2020 een rente gaat vergoeden op de liquide middelen die 0,2 procent lager ligt dan de marktrente levert dit een besparing voor het Rijk op van 20 procent op de rentelasten (31 miljoen euro per jaar). In Tabel 19 wordt de besparing op de rentelasten uiteengezet.

Tabel 19: besparingsreeks gemiddelde rentelasten 2018-2022

	2018	2019	2020	2021	2022**
Korte rente CPB*	-0,2%	0,0%	0,3%	0,6%	0,6%
Rente afslag schatkistbankieren			-0,2%	-0,2%	-0,2%
Nieuwe rente schatkistbankieren			0,10%	0,40%	0,40%
Besparing rentelasten (in € mln)			-31	-31	-31
* Geraamde rente per 16-09-2017					
** Lineaire extrapolatie					

Een andere mogelijke besparing op artikel 12 kan worden gerealiseerd door de inkomsten te verhogen. Dit kan gedaan worden door een extra renteopslag te rekenen bij nieuwe leningen die door de deelnemers worden afgesloten. Op basis van de begroting 2018 is doorgerekend hoe groot de renteopslag moet worden om een besparing op te leveren van 30 miljoen euro. Doordat de rente voor de meeste leningen gedurende de looptijd contractueel vastligt kan geen besparing gerealiseerd worden op reeds afgesloten leningen. In de doorrekening is dan ook uitgegaan van een renteopslag op alle nieuw af te sluiten leningen. Omdat elk jaar naar verwachting nieuwe leningen worden afgesloten ontstaat een oplopende reeks extra renteopbrengsten die aan het eind van

⁵⁰ Raming CPB van 16 september 2017.

de doorgerekende periode cumulatief 30 miljoen euro moet opleveren. Uit deze berekening blijkt dat een renteopslag van 0,2 procent de benodigde 30 miljoen euro in 2022 oplevert. In Tabel 20 worden de cumulatieve renteopbrengsten weergegeven die een extra renteopslag op basis van de raming voor de komende jaren zou opleveren.

Tabel 20: extra renteopbrengsten bij renteopslag van 0,2 procent (cumulatief per jaar)

	2018	2019	2020	2021	2022**
Lange rente CPB*	0,8%	1,0%	1,4%	1,8%	1,8%
Rente opslag schatkistbankieren	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Nieuwe leenrente schatkistbankieren	1,0%	1,2%	1,6%	2,0%	2,0%
Extra renteopbrengst (cumulatief in € mln.)	1	6	12	21	31
* Geraamde rente per 16-09-2017					
** Lineaire extrapolatie					

Vrijwillige deelnemers aan het schatkistbankieren nemen vooral deel vanwege de gunstige leentarieven van de Staat, die volledig aan de deelnemers worden doorgegeven. Een renteopslag op de verstrekte leningen zorgt er voor dat voor deze deelnemers minder voordelen te behalen zijn uit het schatkistbankieren. Als dit tot gevolg heeft dat vrijwillige deelnemers leningen aangaan buiten de schatkist zal de collectieve sector als geheel minder doelmatig worden. De (hogere) rentekosten van de collectieve sector komen dan namelijk ten gunste van de commerciële sector. Of een renteopslag van 0,2 procent op de leenrente zorgt voor een afname van het aantal vrijwillige deelnemers hangt van een aantal factoren af. De Nederlandse Staat heeft de hoogste rating en kan hierdoor goedkoop lenen op de markt. Deze lage tarieven kunnen aan de deelnemers van het schatkistbankieren worden doorgegeven. Ook met een renteopslag van 0,2 procent op het leentarief zal de Staat over het algemeen nog steeds lager zijn ten opzichte van commerciële banken. Echter uit de enquête, die onder de deelnemers is gehouden, blijkt wel dat onderwijsinstellingen soms voordelige tarieven ervaren bij commerciële banken, meestal in combinatie met aanvullende arrangementen. Het verkleinen van het rentevoordeel op leningen uit de schatkist kan dan betekenen dat vrijwillige deelnemers een andere afweging maken en ervoor kiezen om de schatkist te verlaten. Voor agentschappen betekent een hogere rente op leningen hogere lasten voor de departementen.

De hierboven beschreven besparing geldt uitsluitend voor artikel 12 en dus alleen voor het ministerie van Financiën. Het neveneffect is dat de deelnemers (onderdeel van de collectieve sector) hierdoor juist meer kosten zullen hebben (gelijk aan de besparing voor Financiën). Voor de collectieve sector als geheel levert deze variant dus feitelijk geen besparing op.

Besparingsvariant 2 "20 procent besparing op de overheadkosten"

In 2013 heeft een verbetering plaatsgevonden in het kader van de modernisering van de verantwoording en begroting.⁵¹ Als gevolg hiervan is besloten om de kosten van het betalingsverkeer van artikel 12 "kasbeheer" voortaan te verantwoorden op artikel 11 "Financiering Staatsschuld". Ook de overige overheadkosten (loonkosten, materieel, ICT) worden niet verantwoord op artikel 12, maar apart verantwoord op niet-beleidsartikel 8 in de begroting van Financiën. Dat wil zeggen dat er op artikel 12 geen overheadkosten worden verantwoord. Om toch op de overhead te kunnen besparen moet eerst bekeken worden welke kosten voor rekening komen van het schatkistbankieren. In Tabel 21 zijn de kosten voor 2016 en 2017 uiteengezet.

⁵¹ [Tweede Kamer, 2010-2011, Kamerstuk 31865, nr. 26](#)

Tabel 21: overheadkosten schatkistbankieren (in miljoenen euro)

	2016	2017
Kosten betalingsverkeer	0,9	1,0
Rente betalingsverkeer	-0,2	0,1
Loonkosten Agentschap*	1,1	1,1
Loonkosten Rijkshoofdboekhouding*	0,4	0,4
Totaal	2,2	2,7
* Berekend conform Handleiding Overheidstarieven (incl. overhead)		

In 2017 komt het totaal van de overheadkosten uit op 2,6 miljoen euro. Een besparing van 20 procent komt dan neer op jaarlijks 0,5 miljoen euro minder uitgaven.

De overheadkosten vallen uiteen in verschillende onderdelen. Zo zijn de kosten van het betalingsverkeer de bancaire kosten van de Staat. Het betreft veelal langdurige contracten met banken om het betalingsverkeer van het Rijk en het schatkistbankieren uit te kunnen voeren. Zonder banken kan het betalingsverkeer en het schatkistbankieren niet worden uitgevoerd. De contracten komen tot stand door het periodiek aanbesteden van de verschillende kavels waarin het betalingsverkeer is verdeeld. Door middel van de aanbestedingen wordt beoogd om het betalingsverkeer tegen een zo gunstig mogelijke prijs/kwaliteitsverhouding te realiseren. Een extra besparing hierop is dus lastig te realiseren.

Een andere post betreft de rente van het betalingsverkeer. Dit is de rente die betaald of ontvangen wordt op de saldi van de paraplurekeningen van Financiën bij de verschillende banken (zie ook bijlage B). Deze post is erg grillig en lastig te voorspellen, omdat dit afhankelijk is van de uitgaven en ontvangsten van de deelnemers nadat de verevening met de schatkistrekening heeft plaatsgevonden. Zo leverde dit in 2016 per saldo een ontvangst op van 0,2 miljoen euro. In 2017 moest hiervoor 0,1 miljoen euro betaald worden. Een besparing op deze post zal dus lastig zijn. Bovendien is het bedrag de afgelopen jaren erg klein geweest vanwege de huidige lage rentestand.

Dat betekent dat alleen een besparing is te realiseren op de loonkosten die met het schatkistbankieren gepaard gaan. De totale loonkosten van het schatkistbankieren bedragen 1,5 miljoen euro. Een besparing hierop kan op drie manieren worden ingevuld: een besparing op het salaris van de medewerkers die belast zijn met de uitvoering van het schatkistbankieren (lager inschalen van de functies), een vermindering van het aantal fte dat zich met het schatkistbankieren bezighoudt of een combinatie hiervan. Een besparing van 0,5 miljoen euro is, vanwege de hoogte, vooral te realiseren door het aantal fte van het schatkistbankieren te verminderen. De werkzaamheden van het schatkistbankieren bestaan met name uit de administratieve afhandeling en het accountmanagement. Omdat het schatkistbankieren reeds door een relatief klein team wordt uitgevoerd heeft een besparing op het aantal fte de volgende consequenties:

- Minder fte bij de administratieve afhandeling betekent op korte termijn dat een aantal werkzaamheden onvoldoende of helemaal niet meer kan worden uitgevoerd. Dit kan een bedreiging vormen voor de continuïteit van het schatkistbankieren.
- Minder fte bij het accountmanagement betekent dat het huidige serviceniveau en de ondersteuning van het schatkistbankieren niet meer kan worden gehandhaafd.
- Een besparing kan alleen worden gerealiseerd als het schatkistbankieren verder wordt geautomatiseerd. Automatisering kost echter tijd en kan derhalve niet op korte termijn worden gerealiseerd. Bovendien zijn hier ook kosten mee gemoeid en zal een eventuele besparing dan ook minder hoog uitvallen.

Een besparing op de overhead van het schatkistbankieren is dus mogelijk door te besparen op het aantal fte, maar door de negatieve effecten bestaat het risico dat het schatkistbankieren hierdoor minder doeltreffend en daardoor minder doelmatig wordt.

3.5 Verbeterparagraaf

De verbeterparagraaf in de beleidsdoorlichting is bedoeld om in een volgende evaluatie (meer) inzicht te geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. De verbeterparagraaf is een hulpmiddel om aan te geven hoe deze verbetering in de toekomst vorm kan worden gegeven.

Op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal kunnen conclusies worden getrokken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De overtollige middelen, die deelnemers aanhouden in de schatkist dragen voor het totale bedrag bij aan de EMU-schuldreductie. Omdat deze middelen in de schatkist worden aangehouden wordt over dat bedrag ook minder risico gelopen.

Een conclusie over de doelstelling 'eenvoudiger kasbeheer voor deelnemers' is lastiger. Gegevens over de uitvoeringskosten van de treasury bij de deelnemers ontbreken, waardoor het niet mogelijk is een eensluidende conclusie te trekken of het schatkistbankieren heeft geleid tot minder of juist meer kosten bij de deelnemers. Om deze witte vlek in het onderzoek op te lossen zijn oriënterende gesprekken gevoerd met twee externe bureaus om te onderzoeken of het mogelijk is om de ontbrekende gegevens aan te vullen. De bureaus gaven aan dat een kwantitatieve benadering van de uitvoeringskosten van schatkistbankieren moeilijk te realiseren valt. Tevens gaven zij aan dat de uitvoeringskosten relatief laag zullen zijn. De bureaus gaven aan dat enkel kwalitatieve uitspraken gedaan kunnen worden over de uitvoeringskosten van het schatkistbankieren. Om in een volgende beleidsdoorlichting meer zicht te hebben op de kosten van de uitvoering van het schatkistbankieren bij de deelnemers wordt aanbevolen om in een volgend klanttevredenheidsonderzoek een of meer vragen over dit specifieke aspect op te nemen.

3.6 Aanbevelingen vorige beleidsdoorlichting

In de aanbiedingsbrief bij de beleidsdoorlichting schatkistbankieren 2014 heeft de Minister van Financiën aangegeven met een aantal bevindingen uit de beleidsdoorlichting aan de slag te willen gaan. Ook gaf de Minister aan uitvoering te geven aan de aanbevelingen die de onafhankelijke externe deskundige in zijn rapport had opgenomen. In deze paragraaf worden alle bevindingen en vervolgacties uiteengezet.

Aanbevelingen beleidsdoorlichting 2014

Bevinding 1: Vervroegd aflossen leningen

'Bij het (deels) vervroegd aflossen van leningen wordt aan deelnemers de actuele marktwaarde of een boete in rekening gebracht. In het licht van het maatschappelijke debat over de wenselijkheid van schulden aflossen, wil ik nagaan op welke manier ik belemmeringen voor vervroegd aflossen van leningen bij de schatkist kan wegnemen. Daarbij zal ik uiteraard ook de budgettaire gevolgen voor het Rijk meewegen.'

Het betalen van een boete of de marktwaarde kan voor een deelnemer een belemmering zijn om een lening vervroegd af te lossen. Tegelijkertijd bieden relatief lage rentes op creditsaldi een prikkel om relatief dure leningen zoveel mogelijk af te lossen. Of sprake is van een financiële drempel voor vervroegd aflossen is niet duidelijk. De afgelopen jaren hebben deelnemers relatief weinig vervroegd afgelost. Accountmanagers hebben op basis van hun klantcontact geen signalen opgevangen dat boetes en/of marktwaardes een financiële drempel opwerpen. Het toestaan van ruimere mogelijkheden tot vervroegd aflossen (bijv. een bepaald percentage aflossen tegen nominale waarde) betekent een financieel nadeel voor de Staat. Dat financiële nadeel zou in het beprijzen van leningen moeten worden verdisconteerd, dat wil zeggen: een lening die (deels) nominaal kan worden afgelost dient een hogere rente te hebben dan een lening die alleen met een boete of tegen marktwaarde kan worden afgelost. Omdat niet gebleken is dat deelnemers behoefte hebben aan leningen met een dergelijke optie tot (deels) vervroegd aflossen tegen nominale waarde en omdat het Agentschap intern relatief veel energie heeft gestoken in het efficiënter maken van de uitvoering van schatkistbankieren (via de aanpassing van de CW, de renteharmonisatie en het afschaffen van de RC-overeenkomst voor RWT's) is aan de opvolging van bevinding 1 geen nadere uitwerking gegeven.

Bevinding 2: renteharmonisatie

'Voor verschillende groepen deelnemers gelden verschillende rentetarieven voor dezelfde producten. Ik wil in de komende periode samen met de betrokken vakministers onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om meer eenheid aan te brengen in de rentetarieven. Meer uniformiteit zou de transparantie, uitlegbaarheid en uitvoerbaarheid ten goede komen. Uitgangspunt daarbij is wat mij betreft dat het vanuit het oogpunt van een centrale treasury logisch is dat het Rijk de rentes die het zelf betaalt één op één doorgeeft aan de deelnemers. Daarbij zal een integrale afweging nodig zijn tussen de belangen van de verschillende partijen (deelnemers, departementen en de schatkist).'

In paragraaf 2.3.3 wordt toegelicht hoe in de afgelopen periode meer uniformiteit is aangebracht in de rentetarieven voor dezelfde producten binnen schatkistbankieren. Vanaf 1 januari 2018 zijn de rentes van de verschillende deelnemers aan het schatkistbankieren geharmoniseerd op het niveau van de tarieven waartegen de staat zichzelf financiert

Bevinding 3: arrangement schatkistbankieren

'Sommige deelnemers worden, wanneer ze gaan deelnemen aan schatkistbankieren, geconfronteerd met relatief hoge bancaire tarieven voor het aanhouden van bankrekeningen en/of voor de afwikkeling van regulier betalingsverkeer. Een mogelijkheid die ik wil verkennen is om de dienstverlening aan deelnemers van schatkistbankieren op te nemen in een van de percelen betalingsverkeer zoals het Rijk die aanbesteedt. Daarmee zouden deelnemers er vrijwillig voor kunnen kiezen om hun deelname aan schatkistbankieren te laten verlopen via de huisbankier van het Rijk, tegen de (concurrerende) tarieven zoals die volgen uit de aanbesteding.'

In het programma van eisen en wensen van de aanbesteding van perceel "Betalingsverkeer van het Rijk" is de verkenning van een aantrekkelijk betalingsverkeerarrangement voor bepaalde deelnemers van schatkistbankieren zoals decentrale overheden en RWT's als wens opgenomen. De inschrijvende bank werd verzocht om op hoofdlijnen in te gaan op planning over invoering, vormgeving en tarifiering van een arrangement waarvan het aantal uiteindelijke deelnemers op voorhand niet vaststaat. De nieuwe huisbankier

heeft aan de wens voldaan door aan te geven dat het graag bereid is haar medewerking te verlenen aan het samenstellen van een aantrekkelijk betalingsverkeerpakket voor deze deelnemers. Ze hebben daarbij kort de belangrijkste elementen toegelicht. Daaropvolgend is met de huisbankier van het Rijk een arrangement tot stand gekomen.

In het arrangement staat onder andere dat geen (verhoogde) entree fee wordt gerekend voor het opnemen van deelnemers aan schatkistbankieren en een korting wordt geboden op alle efficiënte betaaltransacties en digitale rekeninginformatie. Daarnaast wordt voor het aanhouden van een werkrekening een vast bedrag per maand gerekend. Dit tarief is in lijn met het gebruikelijke tarief dat de huisbankier vraagt. Dit vaste bedrag blijft gegarandeerd voor een aantal jaren. De hoogte van het vaste bedrag wordt daarna geëvalueerd aan de hand van ontwikkelingen in de markt. Voor bestaande schatkistbankier relaties die bij de huisbankier zitten, zal het arrangement niet leiden tot een verslechtering van de tarieven.

Onder dit arrangement kunnen de volgende deelnemers vallen:

- Onderwijsinstellingen die gaan schatkistbankieren (PO-VO, SO, MBO, HBO en WO)
- Overige RWT's die gaan schatkistbankieren
- Gemeenten tot 50.000 inwoners die hun bancaire dienstverlening niet aanbesteden
- Gemeenschappelijke regelingen (GR) die hun bancaire dienstverlening niet aanbesteden

Tot nu toe zijn maar enkele partijen toegetreden sinds de lancering van het arrangement. Instellingen melden dat het een goed initiatief is (om hoge bancaire tarieven tegen te gaan), maar de prijs alleen is voor de meeste instellingen geen reden om bij een andere bank te gaan bankieren.

Aanbevelingen van de onafhankelijke externe deskundige.

Aanbeveling 1: integrale risicoanalyse schatkistbankieren

'Uitvoeren van een integrale risicoanalyse van het schatkistbankieren, bijvoorbeeld aan de hand van de geldende internationale standaarden voor financiële marktinfrastructuur ("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.'

Het ministerie van Financiën heeft deze risicoanalyse uitgevoerd aan de hand van de voorgestelde "Principles for Financial Market Infrastructures" van de Bank voor Internationale Betalingen.

Schatkistbankieren voldoet veelal aan deze internationale standaarden wanneer wordt gekeken naar het hebben van een wettelijke basis, mandatering, beheersing van bedrijfsrisico, kredietrisico, liquiditeitsrisico, settlement en communicatieprocedures. Sommige van deze thema's zijn meer van toepassing dan andere. Zo is deelname aan schatkistbankieren vastgelegd in verschillende regelingen en wetten. Kredietrisico, dat bijvoorbeeld kan ontstaan bij een roodstand van een deelnemer, wordt beperkt door het vragen van een garantie van het vakdepartement (tot een gegarandeerde limiet) en d.m.v. verschillende escalatieprocedures in het geval van meerdere dagen ongeoorloofde roodstand. Settlement vindt binnen het schatkistbankieren plaats via saldoregulatie. Algemene informatie en data over het schatkistbankieren wordt op de website van het Agentschap gepubliceerd (van documenten tot rentestanden) en bijgehouden.

De integrale risicoanalyse heeft ook uitgewezen dat het documenteren van risicomanagement binnen het schatkistbankieren en de procedures uitschrijven ter voorkoming van de operationele risico's (uit hoofde van business continuity management) meer nadruk kunnen krijgen. Daarnaast kan op het gebied van technologie meer worden gedaan (zodat deelnemers meer online kunnen doen en een actueler saldo kunnen opvragen).

Aanbeveling 2:

'Onderhoud aan de documentatie van het systeem. Deze is deels verouderd en dient te worden geactualiseerd.'

Het onderhoud aan de documentatie van het systeem heeft vertraging opgelopen en zal bij nader inzien niet meer verder worden geactualiseerd. Het geautomatiseerde systeem, IRCLeda, dat het proces schatkistbankieren ondersteunt – hoewel prima functioneel tot op de dag van vandaag - is relatief oud en wordt binnen afzienbare tijd namelijk niet meer ondersteund. Het ministerie van Financiën is inmiddels begonnen met de voorbereidingen om het proces schatkistbankieren te verbeteren. In dit traject zal ook worden gekeken naar vervanging van het huidige systeem inclusief de bijbehorende documentatie (zie ook paragraaf 3.3).

Aanbeveling 3

'Onderzoek of de tijdlijnen nog kunnen worden geoptimaliseerd zodat er eerder op de dag zicht is voor de deelnemers op hun rekening-courant.'

De bankafschriften waarmee Financiën de administratie bijwerkt zijn beschikbaar op de eerstvolgende bankdag. Veelal zijn de bankbestanden rond 10.00 uur gereed om door Financiën verwerkt te worden. Naast de bankbestanden dienen ook de leningen en deposito's verwerkt te worden. Om deze te kunnen verwerken zijn de rentetarieven van de betreffende dag nodig. Deze rentetarieven worden geleverd door Bloomberg/MTS en REUTERS en zijn vanaf 11:45 uur de volgende werkdag beschikbaar. Rond 12.00 uur worden de rentetarieven aangeboden voor de Financiën systemen. Hierna vindt de verwerking plaats van alle mutaties en wordt de rekening-courant bijgewerkt. Binnen het huidige systeem kan deze verwerking technisch een maal per dag uitgevoerd worden en is een optimalisering van de tijdlijn niet mogelijk.

In het project digitalisering systemen schatkistbankieren, dat in paragraaf 3.3 nader wordt toegelicht, zal worden verkend in hoeverre een optimalisering van de tijdlijn in de toekomst wel mogelijk is.

Bijlagen

Bijlage A: Extern oordeel beleidsdoorlichting schatkistbankieren en betalingsverkeer Rijk

Hierna staat het oordeel van de heer P.M.M. Timmer, Afdelingshoofd Betalingsverkeer en Onderpandservices bij De Nederlandsche Bank (DNB). Hij geeft dit oordeel op persoonlijke titel als onafhankelijk deskundige zoals bedoeld in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE).

In 2018 is het artikel 12 'Kasbeheer', hoofdstuk IX Rijksbegroting geëvalueerd conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek. Artikel 12 regelt het schatkistbankieren en het betalingsverkeer van het Rijk. De evaluatie is vooral gericht op het schatkistbankieren. De doelmatigheid van het onderdeel betalingsverkeer 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. In deze beleidsdoorlichting is specifiek aandacht besteed aan de wijziging van de wet financiering decentrale overheden (Wet fido). Deze wetwijziging verplicht de decentrale overheden tot deelname aan het schatkistbankieren sinds eind 2013. Hiertoe is voor deze beleidsdoorlichting een klankbordgroep ingesteld van vertegenwoordigers van de decentrale overheden, de koepelorganisaties VNG, IPO en UvW en de BNG. Op basis van eerdere concepten van het rapport, de door mij opgevraagde, aanvullende achtergrondinformatie, gevoerde gesprekken en bijgewoonde stuurgroepen, kan ik de conclusies van het rapport met inachtneming van onderstaande punten onderschrijven.

Het schatkistbankieren heeft als belangrijkste doelstellingen: reductie van de EMU-schuld, risicoreductie en bevorderen van de doelmatigheid van het kasbeheer. De vorige evaluatie van het schatkistbankieren dateert van 2014. Eind 2013 is het aantal deelnemers sterk toegenomen door de invoering van de verplichting tot schatkistbankieren voor alle decentrale overheden. De afgelopen jaren is het aantal deelnemers licht toegenomen van 990 in januari 2014 tot 1.036 ultimo 2017.

Op basis van de verzamelde informatie onderbouwt het rapport in ruim voldoende mate dat voor de collectieve sector als geheel de hierboven genoemde doelstellingen worden gehaald: de EMU-schuld reductie is eind 2017 gekwantificeerd op 21,5 mrd zijnde de overtollige middelen van de deelnemers die nu bij de schatkist worden aangehouden en niet bij externe partijen. Over dit bedrag wordt daarmee ook minder risico gelopen. In het rapport wordt de risicoreductie nu ook gekwantificeerd door middel van de Expected Loss-methode, hetgeen een in de markt gangbare risicomaatstaf is. Tenslotte kunnen veel deelnemers goedkoper lenen bij de schatkist dan in de markt. Het rapport geeft daarnaast ook een goed beeld van de nadelen die het schatkistbankieren kan hebben voor bepaalde individuele deelnemers; in het bijzonder wordt daarbij ingegaan op de onderwijsinstellingen en de decentrale overheden. Hiermee is het rapport een evenwichtige weergave van de relevante feiten en invalshoeken van de beleidsdoorlichting van het schatkistbankieren.

De aanbevelingen naar aanleiding van de vorige beleidsdoorlichting zijn opgepakt en waar mogelijk opgevolgd. In het nu voorliggende rapport wordt een aantal aanbevelingen gedaan welke verder zullen bijdragen aan de verbetering van de uitvoering van het schatkistbankieren. Deze aanbevelingen hebben vooral betrekking op verbeteringen voor decentrale overheden en het optimaliseren en digitaliseren van de processen rondom het schatkistbankieren.

In de uitgevoerde beleidsdoorlichting was het niet mogelijk een eensluidende conclusie te trekken of het schatkistbankieren heeft geleid tot minder of juist meer kosten bij de deelnemers, onder meer omdat bij de invoering geen nulmeting is uitgevoerd. In de verbeterparagraaf wordt daarom aanbevolen om in een volgend klanttevredenheidsonderzoek hier aandacht aan te besteden hetgeen wordt onderschreven.

P.M.M. Timmer

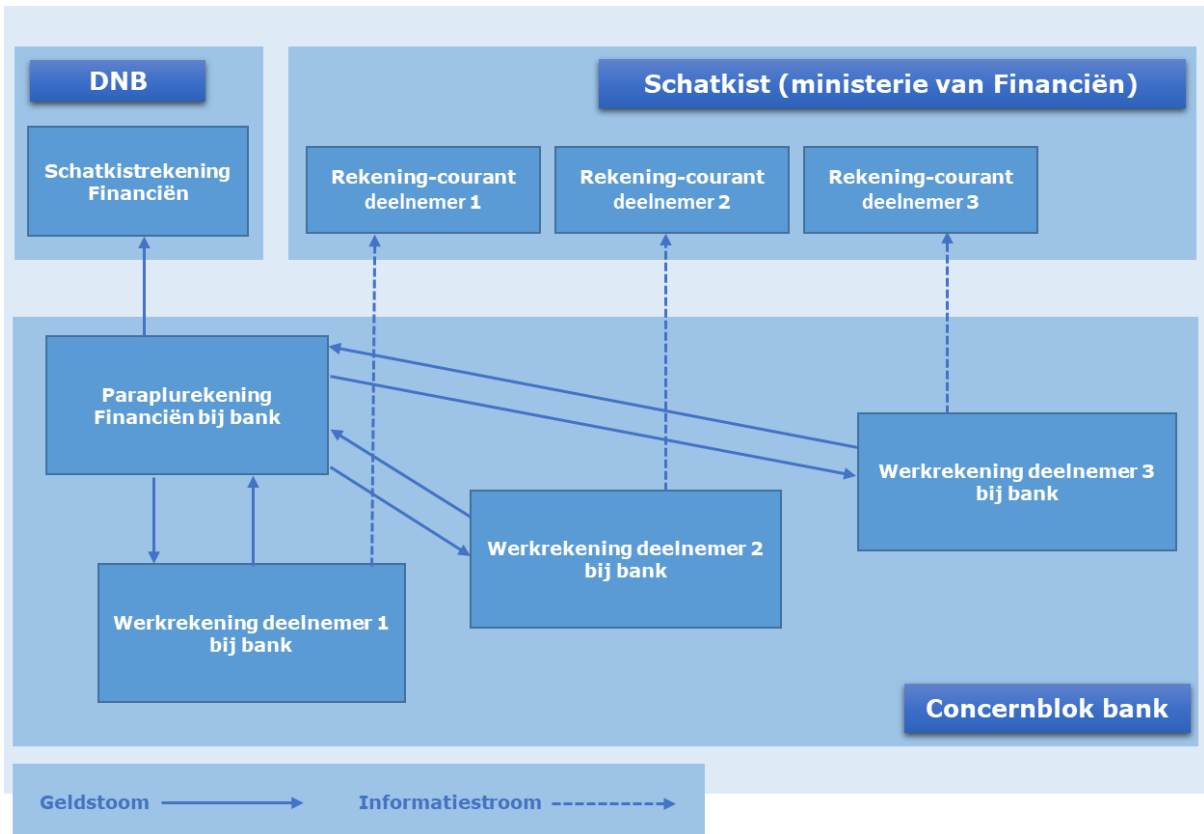
Bijlage B: Werking zero-balancing

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 positieve saldo op de bankrekening van de deelnemer overboekt naar een hoofdrekening (ook wel paraplu rekening) 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 vanaf hun bestaande bankrekening⁵². Ook ontvangsten komen op deze bankrekening binnen, 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 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 storing 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.

De paraplu rekeningen van het ministerie van Financiën worden tot nul gebracht door verevening met de schatkist rekening van het ministerie bij de Nederlandsche Bank (DNB). Omdat de financiële markten rond 17:00 sluiten, vindt de verevening niet pas aan het einde van de dag of 's avonds plaats, maar al rond 15:30 uur. Bedragen die de deelnemers na de verevening van de paraplu rekeningen nog betalen of ontvangen worden nog wel gereguleerd naar de paraplu rekening, maar worden niet meer verevend met de schatkist. Een gevolg hiervan is dat niet elke dag alle middelen van deelnemers op de schatkist rekening bij DNB 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 paraplu rekening van het ministerie van Financiën bij die bank.

⁵² Het schatkistbankieren wordt door zes banken gefaciliteerd: ABN Amro, BNG Bank, Deutsche Bank, ING, NWB Bank en Rabobank.

Figuur 12: 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, ontvangt 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 rechtstreeks koppelen aan de schatkist hebben decentrale overheden een nieuwe bankrekening ("tussenrekening") geopend die alleen voor de zero-balancing wordt gebruikt⁵³. 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 tussenrekening. 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 rood komt te staan bij de schatkist. Een ander voordeel is dat niet alle individuele bankrekeningen van de decentrale overheden 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 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.

⁵³ Een aantal decentrale overheden heeft hierop een uitzondering en heeft bankrekeningen rechtstreeks gekoppeld aan de schatkist.