Ministerie van Financiën

Periodieke rapportage Kasbeheer

Artikel 12 van Hoofdstuk IX (Financiën en nationale schuld) van de Rijksbegroting

1 oktober 2024

Artikel 12: Kasbeheer

Een periodieke rapportage over schatkistbankieren en het betalingsverkeer van het Rijk.

Iedere 4-7 jaar wordt beleid per begrotingsartikel geëvalueerd; dit heet een periodieke rapportage. Deze periodieke rapportage gaat over het kasbeheer en heeft betrekking op 2018-2023. Het kasbeheer van het Rijk bestaat uit twee onderdelen: schatkistbankieren en het betalingsverkeer van het Rijk.

Evaluatie:
Doeltreffendheid ✓
Doelmatigheid ✓

Schatkistbankieren

Schatkistbankieren is het aanhouden van publiek geld bij het ministerie van Financiën tot het moment waarop het geld wordt uitgegeven.

Beleidsdoelen

- Verminderen EMU-schuld
- Risicoreductie op uitstaande tegoeden
- Doelmatiger kasbeheer

Bevindingen

- Sterke stijging van de aangehouden middelen in de schatkist. Hierdoor is de EMU-schuld 7,7% BBP lager in 2023.
- Risico dat de EMU-schuld toeneemt als de aangehouden middelen tot besteding komen.
- Nadeel voor de Staat bij negatieve rentes.
- Sterke stijging van het aantal deelnemers door gunstige rentevoorwaarden.

Beleidsvoornemens

Verschillende beleidsopties kunnen overwogen worden om risico's voor de Staat te beheersen en de financierings-voorwaarden van het Rijk door te geven aan deelnemers.

- Onderzoeken risico van een plotse afname van de tegoeden, en het risicobeleid van de Staat hierop aanpassen.
- Het volgen van de DNB rente en het afschaffen van de minimumrente van 0%.
- Een toetsingskader voor schatkistleningen ontwikkelen om mogelijke risico's te beheersen.

Betalingsverkeer van het Rijk

Het betalingsverkeer van het Rijk wordt door commerciële partijen uitgevoerd. Het ministerie van Financiën coördineert de inkoop en stelt kaders.

Beleidsdoelen

- Goede prijs-kwaliteitverhouding
- Betrouwbaarheid
- Eenheid in de dienstverlening
- Aansluiting bij marktstandaarden

Bevindingen

- Het betalingsverkeer is stabiel geweest en er hebben geen grote storingen plaatsgevonden.
- Het aantal inschrijvingen kan beperkt zijn door de huidige complexe eisen en wensen en de hoge marktconcentratie in de Nederlandse bankensector.
- Het reputatierisico kan de betrouwbaarheid onder druk zetten.

Beleidsvoornemens

Verschillende beleidsopties kunnen overwogen worden om de betrouwbaarheid en de prijs-kwaliteitverhouding te borgen en de aanbesteding toegankelijker te maken.

- Betrouwbaarheid van de dienstverlening verder verbeteren, bijvoorbeeld met een multibankconstructie.
- Wendbaarheid verbeteren door de overstaptijd tussen uitvoerende banken te verminderen.
- Verkleinen toetredingsbarrières voor uitvoerende banken.
- Herzien perceelverdeling.

Samenvatting

Een effectief kasbeheer is belangrijk voor de Nederlandse overheid om publieke middelen efficiënt in te zetten en financiële risico's te minimaliseren. Schatkistbankieren speelt hierin een centrale rol door overtollige publieke middelen te concentreren bij het ministerie van Financiën. Daarnaast is het ministerie van Financiën systeemverantwoordelijk voor het betalingsverkeer van het Rijk, waarmee het een coördinerende rol heeft voor de inkoop van de dienstverlening. Dit verbetert de efficiëntie. Beide onderdelen vallen onder Artikel 12 Kasbeheer van de begroting voor Financiën en Nationale Schuld (hoofdstuk IX).

Schatkistbankieren

Schatkistbankieren kent drie beleidsdoelen: reductie van de EMU-schuld, risicoreductie en doelmatig kasbeheer. Doordat publiek geld de schatkist pas verlaat bij het uitvoeren van de publieke taak van de deelnemer verkleint de financieringsbehoefte van het Rijk. Dit zorgt voor een reductie van de EMU-schuld. Het risico over de aangehouden tegoeden is lager bij het Rijk dan bij commerciële partijen. Het kasbeheer van deelnemers is eenvoudiger door schatkistbankieren en de rentetarieven gunstiger ten opzichte van de tarieven bij commerciële partijen.

Tussen 2018 en 2023 is het aantal deelnemende organisaties aan schatkistbankieren substantieel toegenomen van 1.113 tot 1.367. Dit komt met name door een groeiend aantal vrijwillig deelnemende RWT's, met name onderwijsinstellingen. De relatief gunstige rentetarieven zijn hier een belangrijke verklaring voor. De totale tegoeden van deelnemers zijn toegenomen van € 23,2 mld in 2018 naar € 78,7 mld in 2023. Dit kwam met name door hogere tegoeden bij de sociale fondsen en in mindere mate door de groei in het aantal deelnemers.

De belangrijkste bevinding van deze periodieke rapportage is dat schatkistbankieren doeltreffend is. In de bestudeerde periode is een grotere EMU-schuldreductie gerealiseerd door toegenomen tegoeden van de deelnemers aan schatkistbankieren en aanwas van nieuwe deelnemers. Daarnaast lopen de deelnemende publieke organisaties minder risico op hun middelen dankzij schatkistbankieren. Hierbij bestaat echter een klein risico dat het volume aangehouden middelen afneemt als gevolg van verslechterde economische omstandigheden of als middelen snel besteed worden. Verplichte deelname van meer organisaties zou de doeltreffendheid van het schatkistbankieren verder kunnen vergroten, maar brengt ook nadelen met zich mee. Ten slotte laten de resultaten van het deelnemersonderzoek zien dat schatkistbankieren heeft bijgedragen aan eenvoudiger en daarmee doelmatiger kasbeheer. Ook de relatief gunstige rentetarieven hebben de afgelopen jaren bijgedragen aan dit beleidsdoel.

Schatkistbankieren is daarnaast doelmatig voor het Rijk, aangezien de kosten in verhouding met de behaalde doelen acceptabel zijn. Hoewel de rentekosten in de geëvalueerde periode relatief hoog zijn geweest voor het Rijk, moet vermeld worden dat de betaalde rente ten goede komt aan publieke instellingen. Daarbij zouden deelnemers bij private partijen substantieel lagere rentes ontvangen. Naar schatting bedroeg dit voordeel voor deelnemers in totaal € 2,4 mld in 2023. Zonder schatkistbankieren zou er door de deelnemers een groter risico gelopen worden, is er minder zicht op uitstaande middelen en is de EMU-schuld hoger.

De periodieke rapportage beschrijft een aantal verbeteropties voor de doelmatigheid van het schatkistbankieren. De beleidsopties betreffen voornamelijk het aanpassen van rentetarieven. Het

begrotingsartikel kan meer kostendekkend gemaakt worden voor het Rijk door middel van het aanpassen van de rentes. Dit vergroot de doelmatigheid voor het Rijk. Het aanpassen van de rentes kan echter effecten hebben op de uitvoerbaarheid en kan schatkistbankieren minder aantrekkelijk maken voor vrijwillige deelnemers. Hierdoor kan een spanning ontstaan tussen de doelmatigheid en doeltreffendheid van het schatkistbankieren. Hoe om te gaan met deze spanning vergt een politieke afweging.

Betalingsverkeer van het Rijk

Het Agentschap geeft invulling aan zijn verantwoordelijkheid voor het betalingsverkeer van het Rijk door de aanbestedingen van de dienstverlening voor het betalingsverkeer te coördineren en door kaders te stellen. Dit waarborgt de betrouwbaarheid, marktconformiteit en eenheid van het betalingsverkeer van het Rijk. Tijdens de geëvalueerde periode was het primaire beleidsdoel van het betalingsverkeer van het Rijk een goede prijs-kwaliteitverhouding van de dienstverlening. Sinds 2018 is daarnaast meer aandacht gekomen voor de betrouwbaarheid, marktconformiteit en eenheid van de dienstverlening. Tussen 2018 en 2023 zijn in totaal vijf opdrachten voor het betalingsverkeer van het Rijk aan commerciële partijen gegund.

De periodieke rapportage concludeert dat het betalingsverkeer van het Rijk doeltreffend is geweest. De prijs-kwaliteitverhouding was goed in de geobserveerde periode. Daarnaast was de dienstverlening betrouwbaar. Bepaalde eisen en wensen en de omvang van de opdracht kunnen de eenheid van dienstverlening en marktconformiteit echter onder druk zetten. Het betalingsverkeer van het Rijk betreft ~10% van het totale betalingsverkeer van Nederland en de aanbestedingen bevatten een breed scala aan eisen en wensen. Een aandachtspunt voor de doeltreffendheid blijft dat voldoende partijen inschrijven op deze en andere aanbestedingen.

Daarnaast is het betalingsverkeer van het Rijk doelmatig. De prijs voor de verschillende contracten is acceptabel in relatie tot de omvang en complexiteit van de opdrachten. De houdbaarheid hiervan behoeft echter aandacht. De eisen en wensen, perceelveredeling en marktconcentratie kunnen de kosten onder druk zetten.

Verschillende opties zijn geëvalueerd om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid verder te vergroten. De belangrijkste hiervan is het verder uitwerken van kaders omtrent te gebruiken betaalproducten en betaalaanbieders. Daarnaast kan het verminderen van de afhankelijkheid van een beperkt aantal aanbieders de doeltreffendheid en doelmatigheid verbeteren. Het verminderen van specifieke eisen en wensen kan hierbij helpen. Ook kan onderzocht worden of een andere perceelindeling van de aanbestedingen wenselijk is. Daarnaast kan onderzocht worden hoe de wendbaarheid te verbeteren om omschakelen tussen dienstverleners te vergemakkelijken. Ten slotte zou het opzetten van een noodvoorziening de betrouwbaarheid verder vergroten. Bij deze beleidsopties kan een afruil bestaan tussen de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Zo kan een stand-by faciliteit de doeltreffendheid verhogen door verbeterde betrouwbaarheid en wendbaarheid, maar kan dit ook tot hogere contractkosten leiden.

Inhoudsopgave

Samenvatting 7

1. Inleiding 9

2. Overzicht van het beleidsterrein 11

2.1 Afbakening van het beleidsterrein 11

2.2 Aanleiding voor het gevoerde beleid 11

2.3 Het beleidsterrein 20

2.4 Inkomsten en uitgaven 32

2.5 Eerder uitgevoerd onderzoek 35

3. Analyse doeltreffendheid en doelmatigheid 37

3.1 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid schatkistbankieren 38

3.2 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid Betalingsverkeer van het Rijk 47

4. Verbeteren van doeltreffendheid en doelmatigheid 53

4.1 Schatkistbankieren 53

4.2 Betalingsverkeer van het Rijk 57

5. Conclusie 59

5.1 Schatkistbankieren 59

5.2 Betalingsverkeer van het Rijk 59

Bijlage(n)

Bijlage 1: De werking van saldoregulatie

Bijlage 2: Rapport klantenenquête schatkistbankieren

Bijlage 3: Rendement en risico Schatkistbankieren

Bijlage 4: Berekeningswijze besparingsopties schatkistbankieren

Bijlage 5: Reactie externe deskundigen

1. Inleiding

Een periodieke rapportage is een syntheseonderzoek waarin de doelmatigheid en doeltreffendheid van gevoerd beleid wordt geëvalueerd. Deze periodieke rapportage heeft betrekking op artikel 12 *Kasbeheer* van Hoofdstuk IX van de Rijksbegroting (Financiën en Nationale Schuld). Dit onderzoek heeft betrekking op de jaren 2018 tot en met 2023. De vorige periodieke rapportage (destijds aangeduid als beleidsdoorlichting) stamt uit 2018.[1] De onderzoeksopzet voor de periodieke rapportage artikel 12 kasbeheer is op 1 september 2023 aan de Tweede Kamer aangeboden.[2]

Het begrotingsartikel waar deze periodieke rapportage betrekking op heeft bestaat uit twee onderdelen: schatkistbankieren en het betalingsverkeer van het Rijk. Schatkistbankieren houdt in dat instellingen hun publieke liquide middelen aanhouden bij het ministerie van Financiën. Het doel van schatkistbankieren is zorgen voor reductie van de EMU (Europese Monetaire Unie) -schuld, risicoreductie voor deelnemers en doelmatig kasbeheer voor deelnemers. Het betalingsverkeer van het Rijk bestaat uit het beheer van het rekeningstelsel van het Rijk. De beleidsmatige invulling bestaat vooral uit het periodiek aanbesteden van de verschillende percelen waarin het betalingsverkeer is verdeeld.

De periodieke rapportage wordt uitgevoerd aan de hand van de regels en kwaliteitseisen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE).[3] De periodieke rapportage spitst zich toe op het evalueren en wegen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het kasbeheerbeleid en de aanverwante instrumenten. De RPE schrijft voor dat een onafhankelijke deskundige een oordeel dient te vellen over het uitgevoerde onderzoek. Om hieraan te voldoen hebben twee onafhankelijke deskundigen de kwaliteit van de periodieke rapportage beoordeeld. De onafhankelijke deskundigen zijn prof. C. Koopmans, hoogleraar Beleidsevaluatie aan de Vrije Universiteit Amsterdam en mevrouw M. Vemer, afdelingshoofd Betalingsverkeer en Onderpandservices bij De Nederlandsche Bank. De onafhankelijke deskundigen hebben een oordeel geveld over de totstandkoming en kwaliteit van de periodieke rapportage. Deze zienswijzen zijn tot stand gekomen op basis van de conceptversies van het onderzoek. Tevens zijn beide externen betrokken geweest bij het onderzoek via deelname aan de vergaderingen van de begeleidingscommissie voor deze periodieke rapportage waarin zij onder andere input hebben gegeven op de beleidstheorie.

Uitgaande van de beleidsdoelen van het begrotingsartikel luidt de centrale onderzoeksvraag: "in hoeverre dragen het kasbeheerbeleid en de uitvoering van het schatkistbankieren en het betalingsverkeer van het Rijk bij aan het beleidsdoel van het kasbeheer?". De algemene doelstelling van het kasbeheer luidt: *optimaal kasbeheer van het Rijk en van de instellingen die aan de schatkist zijn gelieerd*.
De RPE 2022 schrijft een aantal vragen voor die de behandeld dienen te worden in de periodieke rapportage:

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in deze periodieke rapportage?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/ zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het kasbeheerbeleid? Is deze aanleiding nog actueel?

[1] Beleidsdoorlichting Schatkistbankieren | Kamerstuk | DSTA.nl
[2] *Kamerstukken II 2022/23, 31935, nr. 83*
[3] *Staatscourant 2022, nr. 19587*

4. Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid in het algemeen en het ministerie van Financiën in het bijzonder?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke kosten gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de kosten? 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. Uit welke beleidsonderdelen bestaat het beleid? 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. Maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Wat zijn de doelen van het beleid en de beschikbare instrumenten? Zijn de doelen van het beleid en de beschikbare instrumenten gerealiseerd?
12. Is het beleid voldoende doeltreffend geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Is het beleid voldoende doelmatig geweest? Wat zijn de kosten en baten?
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 beleidsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Dit onderzoeksrapport bestaat uit vijf hoofdstukken. Hoofdstuk 1 bevat de inleiding. Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van het beleidsterrein, bespreekt de aanleiding van het gevoerde beleid en behandelt de inkomsten en uitgaven onder artikel 12 *Kasbeheer*. Hoofdstuk 3 evalueert de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, terwijl hoofdstuk 4 inzicht geeft in maatregelen om de doeltreffendheid en doelmatigheid te verbeteren en de 20% besparingsopties. Hoofdstuk 5 bevat een conclusie, en geeft een aantal aanbevelingen die hieruit voortkomen.

2. Overzicht van het beleidsterrein

2.1 Afbakening van het beleidsterrein

1. Welke(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?

Deze periodieke rapportage behandelt artikel 12 *Kasbeheer* van Hoofdstuk IX van de Rijksbegroting (Financiën en Nationale Schuld).

2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Niet van toepassing.

2.2 Aanleiding voor 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 Schatkistbankieren

Schatkistbankieren houdt in dat liquide middelen worden aangehouden op een bankrekening bij de schatkist van het Rijk. Dit systeem is verplicht respectievelijk facultatief voor ministeries, agentschappen, sociale fondsen, rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's), decentrale overheden en rechtspersonen met een publieke taak (RPT's).

Schatkistbankieren kent meerdere voordelen voor deelnemers en het Rijk als geheel. Ten eerste vermindert het de staatsschuld. Publiek geld verlaat de schatkist namelijk pas, en belast daarmee het EMU-saldo pas, als de middelen uitgegeven worden. Zolang de liquide middelen nog op de rekening van een deelnemende instelling staan vloeien deze terug naar de schatkist.[4] Ten tweede vermindert schatkistbankieren het aantal financiële tegenpartijen voor de overheid. Er wordt namelijk voorkomen dat deelnemende instellingen liquide middelen bij andere (private) partijen stallen, terwijl tegelijkertijd dat geld op de markt moet worden aangetrokken. Het salderen zorgt er dus voor dat aan beide kanten van de staatsbalans minder partijen nodig zijn. Dit vermindert het tegenpartijrisico en de kosten voor transacties. Ten derde zorgt schatkistbankieren voor risicoreductie voor de deelnemende instellingen. Zij stallen liquide middelen immers niet bij een commerciële bank, maar bij de staat die een hogere kredietwaardigheid heeft. Ten vierde biedt schatkistbankieren aan bepaalde instellingen de mogelijkheid om te lenen uit de schatkist tegen gunstigere tarieven dan bij andere partijen.

Historisch overzicht

Om de doelmatigheid van het kasbeheer van het Rijk te verbeteren is in de jaren zeventig een begin gemaakt met het concentreren van publieke middelen bij de ministeries. Tot de jaren tachtig

[4] *Kamerstukken II 1999/00, 26974, nr. 3*

van de vorige eeuw had ieder departement eigen betaalrekeningen bij commerciële banken, wat zorgde voor een relatief hoger kredietrisico. Op ieder moment stond bij marktpartijen steeds op talrijke bankrekeningen geld uit. Tegelijkertijd moest het ministerie van Financiën middelen aantrekken in diezelfde markt. Deze handelswijze verhoogde enerzijds de financieringsbehoefte van het Rijk en verhoogde anderzijds de financiële risico's voor de ministeries.

Vervolgens is het geïntegreerd middelenbeheer in opvolgende jaren uitgegroeid tot schatkistbankieren. Ministeries waren de eerste verplicht gestelde deelnemers. Naast ministeries zijn agentschappen ook verplicht om financiële middelen die zij beheren in de schatkist van het Rijk aan te houden.[5] Artikel 4.17 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) schrijft voor dat gelden toebehorend aan het Rijk in de schatkist aangehouden dienen te worden. Hetzelfde artikel bepaalt dat de minister van Financiën verantwoordelijk is voor het beheer van de 'centrale kassen van 's Rijks schatkist' en de coördinatie van het beheer van de departementale kassen.

Sinds 1997 zijn sociale fondsen verplicht om hun liquide publieke middelen aan te houden in de schatkist van het Rijk. [6] Dit verbeterde de doelmatigheid van het middelenbeheer en de geldstromen bij deze organisaties. Vanwege de omvang van de middelen had dit een significant positief effect op de doelmatigheid van de collectieve sector als geheel. Daarbij was er minder renteverlies, en verminderde het aantal tegenpartijen van de overheid wat leidde tot een risicoreductie.

In 2004 is het systeem van verplicht 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 niet-wettelijk vastgelegde publieke taak uit. Deze activiteiten worden gefinancierd met publieke middelen in de vorm van een rijksbijdrage of via opbrengsten uit wettelijke heffingen. Decentralisatie en verzelfstandiging hebben er stapsgewijs toe geleid dat steeds meer overheidstaken zijn belegd bij entiteiten op afstand van het Rijk. De publieke geldstromen die lopen via dergelijke instellingen zijn daardoor toegenomen.

De directe aanleiding van de regels over het beheer van financiële publieke middelen van RWT's en RPT's is het rapport van de Algemene Rekenkamer *Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het Rijk.*[7] De Algemene Rekenkamer constateerde dat instellingen op afstand van het Rijk steeds meer geld gingen lenen, uitlenen en beleggen. Naar aanleiding hiervan heeft de Algemene Rekenkamer gewezen op de noodzaak van een wettelijke regeling op dit gebied en heeft geadviseerd om het lenen en beleggen bij het Rijk voor bepaalde categorieën instellingen te faciliteren. Om te waarborgen dat publiek geld efficiënt en risicoarm wordt beheerd, besloot het kabinet in 2001 om RWT's verplicht te laten schatkistbankieren. Een voorbeeld van organisaties die hun liquide middelen sindsdien aan moesten houden in de schatkist zijn zelfstandige bestuursorganen zoals de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Verplicht schatkistbankieren en de mogelijkheid om te lenen uit de schatkist voor rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) is

[5] *Schatkistbankieren door agentschappen is oorspronkelijk geregeld in de Regeling baten-lastendiensten 2011 en later in de Regeling agentschappen (Staatscourant 2017, nr. 69103). 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 Financiën. 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.*

[6] *De drie sociale fondsen zijn het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Zorginstituut Nederland (ZiN).*

[7] *Kamerstukken II 2000/01, 27066 nrs. 1-2.*

op 1 september 2004 bij de eerste wijziging van de CW 2001 geïntroduceerd middels artikel 45.[8] Een voorbeeld van een RWT is Staatsbosbeheer. Tegenwoordig is het verplicht schatkistbankieren voor RWT's geregeld in artikel 5.2 eerste lid van de CW 2016. Op basis van de artikelen 5.5 en 5.6 van de CW 2016 kunnen deze rechtspersonen ook lenen bij de schatkist en een rekening-courantkrediet krijgen. Doordat RWT's bij de schatkist tegen relatief gunstige voorwaarden kunnen lenen wordt de doelmatigheid van de financiering van de door RWT's uitgevoerde publieke taken vergroot.[9]

Onderwijsinstellingen, omroepverenigingen en zorgverzekeringsmaatschappijen zijn krachtens art. 5.2 CW uitgezonderd van het *verplicht* schatkistbankieren. Hetzelfde geldt voor organisaties belast met de zorg voor het beheer van museale cultuurgoederen van de Staat of andere cultuurgoederen, gesloten jeugdzorginstellingen en kenniscentra voor het beroepsonderwijs bedrijfsleven.[10] Uitgezonderde onderwijsinstellingen en RWT's kunnen wel vrijwillig deelnemen. De reden hiervoor is de wettelijk geregelde autonomie van onderwijsinstellingen. Omroepverenigingen, zorgverzekeraars, woningbouwcorporaties en waterbedrijven zijn integraal uitgesloten van schatkistbankieren vanwege de privatisering van de sectoren waar deze RWT's werkzaam in zijn. De Comptabiliteitswet schrijft voor dat privaat opererende RWT's niet kunnen deelnemen aan het schatkistbankieren vanwege mogelijke marktverstoring.[11] Hetzelfde geldt voor RWT's die het aantrekken van financiële middelen met als doel het uitzetten daarvan bij derden als wettelijke taak hebben (bijvoorbeeld DNB). Ten slotte zijn organisaties met een geringe wettelijke taak of die een geringe omvang hebben uitgezonderd van schatkistbankieren.[12] Deze instellingen zijn wel onderworpen aan het verbod op oneigenlijk kasbeheer en aan de regels ter beperking van de risico's van het liquide middelenbeheer (art. 5.7 CW 2016).

Een groot aantal onderwijsinstellingen en een aantal instellingen met een publieke taak hebben de minister van Financiën verzocht om vrijwillige deelname aan schatkistbankieren vanwege de relatief gunstige rentevoorwaarden en de zekerheid dat deelnemers niet onderhevig zijn aan eventuele negatieve marktrentes. Hierdoor is met name het aantal deelnemende onderwijsinstellingen groter geworden. Artikel 4 van de Regeling schatkistbankieren voor RWT's en andere rechtspersonen schrijft voor dat de rente die RWT's ontvangen over hun rekening-courantsaldo gelijk is aan de daggeldrente (Euro Short Term Rate, €STR) en niet lager kan zijn dan nul procent.[13] Het monetair beleid van de Europese Centrale Bank leidde ertoe dat de rente die door commerciële banken werd geboden op banktegoeden negatief was van circa 2018 tot en met 2022. Door de nulgrens bij schatkistbankieren was dit in deze periode relatief zeer gunstig voor alle deelnemers.

Naast voorgaande instellingen zijn ook decentrale overheden verplicht om deel te nemen aan schatkistbankieren voor hun creditgelden.[14] Onder decentrale overheden worden niet alleen

[8] *Tegenwoordig zijn deze regels vastgelegd in de artikelen 5.2, 5.5 en 5.7 van de CW 2016.*
[9] *Kamerstukken II 2015/16, 34426, nr. 3, pp. 112-118.*
[10] *Regeling uitzondering schatkistbankieren bij het Rijk, Staatscourant 2018, nr. 16628.*
[11] *RWT's bedoeld in art. 5.2, tweede lid, onderdeel a en b, CW 2016 zijn uitgesloten van schatkistbankieren. RWT's bedoeld in art. 5.2, tweede lid, onderdeel c, d en e, CW 2016 mogen vrijwillig deelnemen aan schatkistbankieren, zie art. 5.4 CW 2016.*
[12] *RWT's die minder dan € 15 mln aan inkomsten hebben per jaar of minder dan € 1 mln aan liquide middelen hebben zijn niet verplicht tot deelname aan het schatkistbankieren.*
[13] *Staatscourant 2017, nr. 69130.*
[14] *Decentrale overheden hebben niet de mogelijkheid om te lenen uit de schatkist. Deze bepalingen zijn in de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) vastgelegd. Decentrale overheden kunnen voor hun financieringsbehoefte terecht bij sectorenbanken BNG en NWB of op de private financiële markt.*

provincies, gemeenten en waterschappen verstaan, maar ook alle gemeenschappelijke regelingen die de vorm hebben van een openbaar lichaam.[15]

Sinds 2013 zijn decentrale overheden verplicht om hun financiële middelen in de schatkist van het Rijk aan te houden. Deze maatregel was een onderdeel van een pakket hervormingen, ombuigingen en lastenmaatregelen dat werd getroffen om het EMU-saldo terug te brengen naar maximaal 3% van het bbp en de hoogte van de EMU-schuld tot een houdbaar niveau te verminderen. De reden om schatkistbankieren te verplichten voor decentrale overheden is omdat het in- en doorlenen van middelen met als doel hiermee inkomsten te genereren niet tot de publieke taak van decentrale overheden behoort.[16] Bovendien staat voorop dat openbare lichamen in hun financiële beheer geen overmatige risico's aangaan.

In tegenstelling tot de andere deelnemers zijn decentrale overheden niet verplicht om 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. Dit drempelbedrag is minimaal € 1 mln en 2% van het begrotingstotaal t/m € 500 mln.[17]

In de bestuurlijke en financiële verhouding tussen het Rijk en de decentrale overheden speelt de autonomie van decentrale overheden een belangrijke rol. In de Grondwet, Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet is geregeld dat het uitgangspunt is dat decentrale overheden autonoom zijn ten aanzien van hun bestuur en bedrijfsvoering. Tegelijkertijd is geregeld dat het Rijk in bijzondere gevallen in het openbaar belang gemotiveerd bij en krachtens wet regels kan stellen.

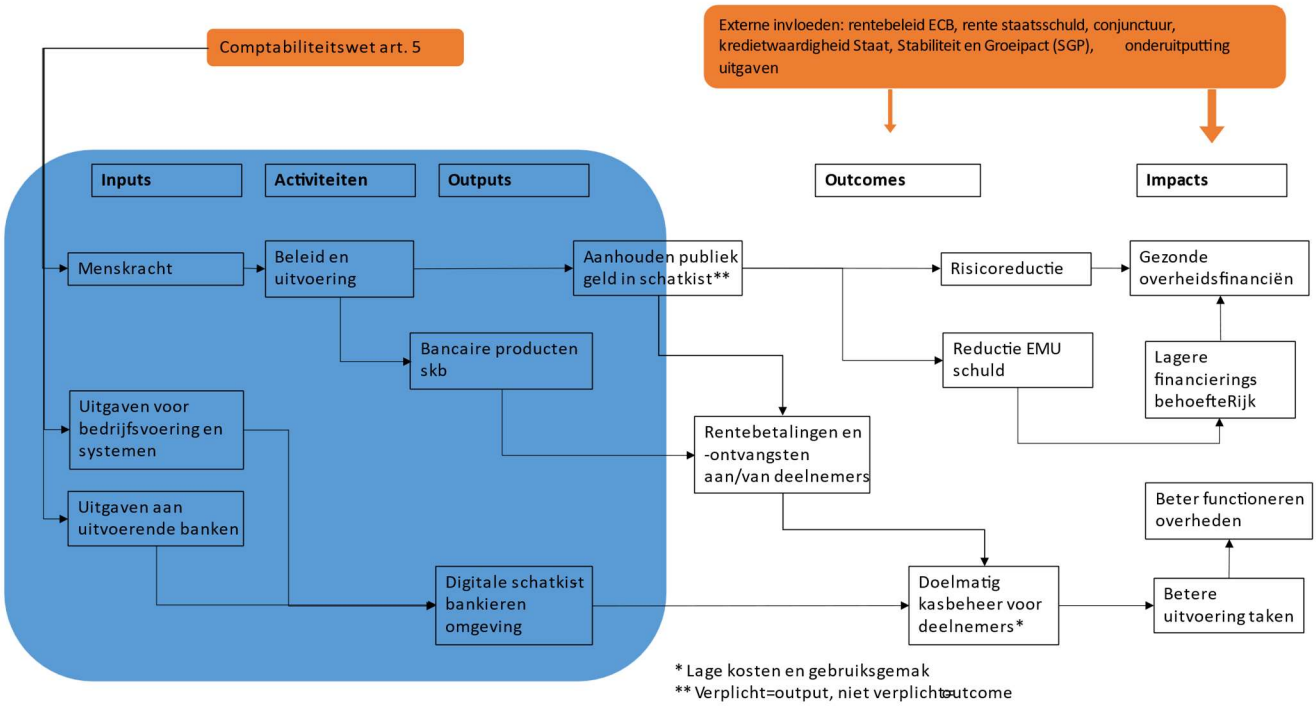
Sinds 2004 hadden decentrale overheden de mogelijkheid om hun middelen vrijwillig in de schatkist te stallen. In het najaar van 2008 werden decentrale overheden aan grote financiële risico's blootgesteld als gevolg van het faillissement van een aantal buitenlandse banken. Deze problemen met banktegoeden vormden voor het kabinet de aanleiding om maatregelen te onderzoeken die risico's van uitzettingen van decentrale overheden zouden verminderen. Zo werd de regelgeving ten aanzien van het uitzetten van gelden door decentrale overheden aangescherpt. Verder werd een onderzoek uitgevoerd naar het stimuleren van de vrijwillige deelname van decentrale overheden aan schatkistbankieren zodat zij minder financieel risico zouden lopen.[18] Het kabinet stelde dat schatkistbankieren de risico's voor decentrale overheden vermindert en financieel voordeel opleverde voor de gehele collectieve sector.[19]

De overige deelnemers aan schatkistbankieren bestaan uit een klein aantal vrijwillige deelnemers die geen RWT of RPT zijn. Voor deze vrijwillige deelnemers geldt dat ze van de minister van financiën toestemming hebben om hun collectieve middelen in de schatkist aan te houden. De minister van financiën kan dit toestaan op basis van artikel 5.4 van de CW 2016. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de Sociaal Economische Raad (SER) en het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse Gemeenten. Deze deelnemers hebben enkel toegang tot de rekening-courantfaciliteit.

[15] *Voorbeelden van gemeenschappelijke regelingen die georganiseerd zijn als een openbaar lichaam zijn de veiligheidsregio's, omgevingsdiensten en verschillende regionale samenwerkingsverbanden.*
[16] *Kamerstukken II 2004/05, 29906, nr. 3.*
[17] *Nieuwe berekeningswijze drempelbedrag | Schatkistbankieren | DSTA.nl.*
[18] *Kamerstukken II 2018/19, 31371, nr. 219.*
[19] *Kamerstukken II 2009/10, 32362, nr. 1 (bijlage 61137).*

Beleidstheorie

Figuur 1: beleidstheorie schatkistbankieren



Schatkistbankieren kent drie beleidsdoelen:

- reductie van de EMU-schuld;
- risicoreductie; en
- doelmatig kasbeheer voor de deelnemers.

Een reductie van de EMU-schuld komt tot stand als gevolg van het aanhouden van liquide middelen van deelnemers in de schatkist in plaats van bij externe partijen. Omdat publieke middelen de schatkist pas verlaten wanneer deze nodig zijn voor het uitvoeren van de publieke taak van de deelnemer heeft het Rijk een lagere financieringsbehoefte. Dit vermindert de EMU-schuld.

Het aanhouden van middelen in de schatkist vermindert het risico dat deelnemers lopen, wat voor gezondere overheidsfinanciën zorgt. Dit komt door de relatief hoge kredietwaardigheid van de staat ten opzichte van andere partijen op de financiële markten. Een neveneffect van schatkistbankieren is dat het Rijk dankzij schatkistbankieren beter zicht heeft op de risico's van en het uitgavenpatroon van publieke middelen. Door schatkistbankieren heeft het Rijk informatie over de kaspositie van deelnemers. Tevens kan het inzicht bieden in de mate van onderbesteding, wat begrote maar niet uitgegeven middelen zijn, bij deelnemers van schatkistbankieren.

Het beleidsdoel doelmatig kasbeheer is tweeledig. Enerzijds leidt het gebruik van schatkistbankieren tot een eenvoudiger kasbeheer voor deelnemers wat kostenvoordelen met zich mee kan brengen. Doordat er een centrale *treasury*-functie wordt gefaciliteerd hoeven deelnemers een minder grote inspanning te leveren om hun beheer in te richten. Anderzijds levert dit ook

concretere besparingen op door middel van de gunstige rentetarieven ten opzichte van commerciële partijen.[20] Hierdoor blijven er meer publieke middelen beschikbaar om maatschappelijke doelen te realiseren.

De primaire inputs voor schatkistbankieren zijn menskracht en geld. Een belangrijke output is het digitale platform MijnSchatkist. Menskracht binnen het schatkistbankieren wordt aangewend voor de uitvoering en beleidsontwikkeling. De uitvoering is ondergebracht bij het Agentschap van de Generale Thesaurie en de Rijkshoofdboekhouding. Dit omvat vooral accountmanagement en operationeel werk. Accountmanagers onderhouden contact met deelnemers en de backoffice van het Agentschap voert betalingen uit, voeren wijzigingen in intradaglimieten uit en doen de uitvoering deposito's en leningen.

Beleidsontwikkeling bestaat uit het opstellen van regels voor deelnemers, het beoordelen van aanvragen van deelnemers en besluiten nemen over het inregelen van nieuwe deelnemers. Uit deze beleidsontwikkeling volgen twee categorieën deelnemers: verplichte en vrijwillige deelnemers aan schatkistbankieren.

Het aantal verplichte deelnemers is een output van het schatkistbankieren, omdat deze deelnemers geen keuze hebben omtrent deelname aan het schatkistbankieren, wat de invloed van externe factoren uitsluit. Vrijwillige toetreding tot schatkistbankieren (en eventuele uittreding) is onderhevig aan externe factoren zoals de geboden rente door het Agentschap op de rekening-courant en andere bancaire instrumenten. Het rentebeleid van de grootbanken en uiteindelijk van de ECB heeft ook invloed op de toetredingskeuze tot de schatkist.

2.2.2 Betalingsverkeer

Het Agentschap voert de aanbestedingen uit voor het betalingsverkeer van het Rijk namens de minister van Financiën. Het Agentschap heeft hierbij een beleidskaderstellende rol. De uitvoering geschiedt door commerciële financiële marktpartijen. Het betalingsverkeer van het Rijk is in verschillende onderdelen (percelen) verdeeld. Elk perceel wordt periodiek individueel aanbesteed.[21] Het idee is dat het tegelijkertijd aanbesteden van gelijksoortig betalingsverkeer de kans op een groter aantal inschrijvingen verhoogt. De Agent[22] is namens de minister van Financiën gemachtigd als tekenbevoegde voor de contracten van de Staat der Nederlandsen voor de betaaldienstverlening die geleverd wordt aan de departementen en diensten van het Rijk. Deze rol vloeit voort uit artikel 4.17 lid 2 CW.[23]

Het Agentschap hanteert verschillende strategische doelen voor het betalingsverkeer. Allereerst moet het betalingsverkeer een hoge mate van betrouwbaarheid en beveiliging kennen. Deze aspecten moeten bovendien voor de lange termijn zijn geborgd. Daarnaast moet het Rijk altijd keuze hebben uit verschillende marktpartijen die het betalingsverkeer willen en kunnen faciliteren. Hiermee wordt de afhankelijkheid van (een beperkt aantal) partijen voorkomen. Bovendien is wendbaarheid van belang. Wendbaarheid houdt in dat overschakelen tussen partijen binnen redelijke termijnen kan plaatsvinden. Uniformiteit in het gebruik van betaalproducten en (veiligheids)standaarden is daarnaast essentieel. Dit zorgt voor het beter bedienen van burgers en

[20] *Tijdens de geëvalueerde periode hebben deelnemers betere rentetarieven ontvangen dan wanneer publieke middelen in de markt gestald zouden zijn geweest. Het is echter mogelijk en denkbaar dat de rekening-courantrente lager is dan de marktrente.*
[21] *Een volledig overzicht van de percelen is te vinden in §2.3.2.*
[22] *De Agent is de directeur van het Agentschap van de Generale Thesaurie.*
[23] *Kamerstukken II 2015/16, 34 426, nr. 3, p. 104*

bedrijven en sluit aan bij de verwachtingen die men heeft van het Rijk. Tevens dienen nieuwe producten opgenomen te worden zodra deze volwassen en veilig worden geacht en algemeen geaccepteerd zijn. Tot slot wordt een integere bedrijfsvoering van commerciële partijen verwacht waarbij ernstige beroepsfouten voorkomen moeten worden. Voor bovenstaande eisen aan de dienstverlening is het tegelijkertijd van belang dat een reële prijs wordt gerekend.

De aanleiding voor het beleid met betrekking tot het betalingsverkeer is actueel omdat het essentiële dienstverlening behelst voor het Rijk en voor burgers en bedrijven. Het is van groot belang dat de beleidsdoelen van het betalingsverkeer in de aanbestedingen gehaald worden om zo te garanderen dat de dienstverlening altijd plaats kan vinden. Door aandacht te besteden aan maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) en de ernstige beroepsfout wordt bovendien gehoor gegeven aan een politieke en maatschappelijke roep om duurzaamheid en integriteit een centrale rol te geven in de inkoop van het Rijk. Dit is een blijvend relevant onderdeel van de inkoopstrategie van het Rijk.

Achtergrond: maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) en de ernstige beroepsfout

Sinds 2015 spelen MVO-criteria een expliciete rol bij aanbestedingen van het betalingsverkeer. In 2009 kreeg de minister van Financiën vragen uit Tweede Kamer en media over het gebrek aan aandacht voor MVO bij de gunning van het betalingsverkeer aan Royal Bank of Scotland (RBS).[24] Vervolgens besloot de minister van Financiën om in de aanbestedingen van het betalingsverkeer van het Rijk MVO-criteria te hanteren. In 2015 werd het perceel betalingsverkeer van de Belastingdienst gegund aan ING met toepassing van deze criteria. Deze bestaan uit een verklaring van de bank stellende niet betrokken te zijn bij het financieren van ondernemingen die betrokken zijn bij de productie van clustermunitie, een verklaring over mensenrechten en arbeidsrechten en het publiceren van MVO-beleid. Daarnaast werd van de bank gevraagd transparant te zijn over hun beloningsbeleid en om een duurzaamheidslabel te overleggen.[25]

Sinds 2019 wordt de facultatieve uitsluitingsgrond 'ernstige beroepsfout' (artikel 2.87 lid 1 sub c van de Aanbestedingswet 2012) in de aanbestedingen voor het betalingsverkeer van het Rijk toegepast.[26] Er is geen vastomlijnde definitie van een ernstige beroepsfout opgenomen in de Aanbestedingswet 2012; het is een open norm die nader is uitgewerkt in de aanbestedingsstukken. Daarnaast is vanaf 2020 de ernstige beroepsfout als opzeggingsgrond in de overeenkomsten voor het betalingsverkeer van het Rijk opgenomen. Er is hier gekozen voor een ruime omschrijving van de ernstige beroepsfout. Op basis hiervan kan de overeenkomst worden opgezegd als de financiële instelling een ernstige fout begaat die door de toezichthouder wordt bestraft en waarbij de instelling ons niet kan overtuigen dat de instelling passende maatregelen heeft genomen om deze tekortkomingen te herstellen. Dit draagt bij aan het beheersen van het tegenpartijrisico. Een voorbeeld hiervan is een ernstige fout in de naleving van wet- en regelgeving[27] door de dienstverlener die leidt tot een boete van de toezichthouder van € 2,5 mln of meer.

In de aanbesteding van het betalingsverkeer van de departementen en diensten werden vanaf 2020 de eisen en wensen omtrent MVO zwaarder meegewogen dan voorheen. Zo werd 25% van de punten die golden in de wensen bij deze aanbesteding toegekend aan de hand van MVO-

[24] *Kamerstukken II 2009/10, 2009Z03495*
[25] *Kamerstukken II 2014/15, 26485, nr. 209*
[26] *Kamerstukken II 2018/19, 26485, nr. 325*
[27] *Zie Aanbestedingswet art. 2.87*

criteria.[28] In de aanbesteding van het betalingsverkeer van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane werd op eenzelfde wijze aandacht besteed aan MVO in het geldende pakket eisen en wensen. Dit is tevens de uitgesproken wens geweest van de Tweede Kamer.[29] [30] [31]

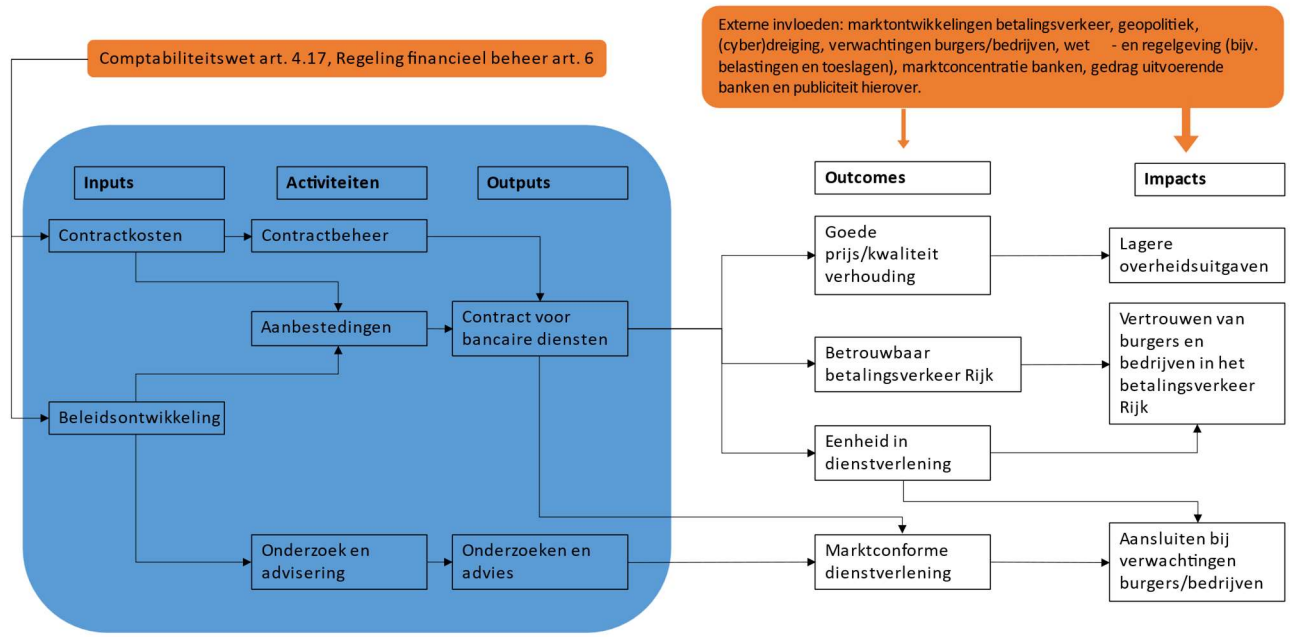
Achtergrond: multibanking bij de Belastingdienst, Toeslagen en Douane

Bij de aanbesteding van het betalingsverkeer van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane[32] in 2023 is de keuze gemaakt om de opdracht in twee percelen te verdelen waardoor de dienstverlening uitgevoerd zal worden door twee banken. Hierbij voert één bank het betalingsverkeer van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen (±10% van het betalingsverkeer van Nederland) uit. De andere bank is verantwoordelijk voor het betalingsverkeer van de Douane. Er kan zich een situatie voordoen waarin het noodzaak of wens is om de dienstverlening over te dragen aan een andere bank. Mocht een dergelijke situatie zich voordoen, heeft de Staat de mogelijkheid om de overeenkomst op te zeggen (bijvoorbeeld wanneer de bank de dienstverlening niet langer kan uitvoeren of bij verminderde kredietwaardigheid) en fungeren de twee banken als stand-by bank van elkaar. Het doel van deze stand-by faciliteit is het bevorderen van de wendbaarheid van het Rijk doordat de dienstverlening door de andere bank kan worden overgenomen.[33] Een belangrijk nevendoel is het in stand houden van de essentiële maatschappelijke dienstverlening, waaronder het uitbetalen van toeslagen en het ontvangen van belastingen.

[28] *Kamerstukken II 2018/19, 26485, nr. 325*
[29] *Kamerstukken II 2014/15, 26485, nr. 209*
[30] *Kamerstukken II 2018/19, 26485, nr. 305*
[31] *Kamerstukken II 2021/22, 27863, nr. 99*
[32] *De opdracht wordt in 2024 gegund. De ingangsdatum van het contract is 2026.*
[33] 201865004.015.036 - Marktconsultatie ronde 2 Betalingsverkeer Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane

Beleidstheorie

Figuur 2: Beleidstheorie betalingsverkeer van het Rijk



In de geëvalueerde periode 2018-2023 is het primaire beleidsdoel van het betalingsverkeer van het Rijk een goede prijs-kwaliteitverhouding voor de dienstverlening geweest (zie outcomes in Figuur 2). Dit kwam voort uit aanbestedingen die het Agentschap coördineert. Een goede prijs-kwaliteitverhouding in de contracten die gesloten worden met de uitvoerende banken leidt tot lagere overheidsuitgaven (zie outcomes in Figuur 2). Daarnaast zijn betrouwbaarheid van het betalingsverkeer van het Rijk en marktconforme dienstverlening ook doelen geworden van het beleid, met name in de tweede helft van de geëvalueerde periode. De betrouwbaarheid van de dienstverlening wordt gewaarborgd door de contractuele afspraken die gemaakt worden met de bank(en). Een belangrijke factor hierin is wendbaarheid: het Rijk moet te allen tijde over kunnen stappen van dienstverlener mocht dit nodig of wenselijk zijn. Externe omstandigheden die invloed hebben (gehad) op dit beleidsdoel zijn het gedrag van de uitvoerende banken, marktconcentratie en mogelijke cyber- en geopolitieke dreigingen. Tot slot wordt eenheid van dienstverlening nagestreefd. Dit betekent dat geprobeerd wordt om zoveel als mogelijk uniformiteit na te streven in de af te nemen diensten voor de verschillende onderdelen van het betalingsverkeer voor het Rijk.

Geld en menskracht vormen de primaire inputs. Geld komt voornamelijk ten goede aan contractbeheer voor de verschillende overeenkomsten met de uitvoerende banken en de aanbestedingen van het betalingsverkeer. Menskracht wordt ingezet voor de beleidsontwikkeling dat bestaat uit de aanbestedingen en onderzoek en advies. De outputs zijn de contracten met betaaldienstverleners en onderzoeken en advies. De contracten dragen bij aan alle vier de beleidsdoelen (outcomes) terwijl het onderzoek en advies vooral positief bijdraagt aan marktconforme dienstverlening. Tot slot draagt het behalen van de beleidsdoelen bij aan lagere overheidsuitgaven, efficiënte betaalprocessen, vertrouwen van burgers en bedrijven in het betalingsverkeer en aansluiting tussen de geleverde en verwachte dienstverlening bij burgers en bedrijven (impacts).

2.3 Het beleidsterrein

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

De directie Begrotingszaken binnen het ministerie van Financiën is beleidsverantwoordelijk voor schatkistbankieren. De uitvoering is belegd bij het Agentschap en de Rijkshoofdboekhouding (RHB). De RHB is verantwoordelijk voor de departementen en agentschappen en het Agentschap voert uit voor sociale fondsen, rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's), decentrale overheden en overige en vrijwillige deelnemers. Daarnaast is het Agentschap verantwoordelijk voor het uitvoeringsbeleid van schatkistbankieren. Het verwerken van administratieve handelingen zoals mutaties in de rekeningen-courant, leningen en deposito's en het ontwikkelen en onderhouden van de programmatuur was in de onderzochte periode tevens belegd bij de RHB. De uitvoerende taken voor het Agentschap zijn onder meer voorlichting voor (potentiële) deelnemers, relatiemanagement, het inregelen van nieuwe deelnemers en het begeleiden van deelnemers in het gebruiken van de verschillende producten.

De minister van Financiën is systeemverantwoordelijk voor het betalingsverkeer van het Rijk. Het Agentschap van de Generale Thesaurie vult dit namens de minister in. Het Agentschap heeft hierbij een kaderstellende rol, coördineert aanbestedingen en treedt op als contracthouder. De aanbestedingen voor de verschillende percelen van het betalingsverkeer van het Rijk staan hierbij centraal. Bij aanbestedingen treedt het Agentschap op als opdrachtgever, en fungeert als aanspreekpunt voor inschrijvers en de uitvoerende financiële instellingen. De rijksonderdelen die de dienstverlening afnemen worden uitgebreid bij de aanbestedingen betrokken en zijn zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering en de uiteindelijke uitvoering van hun betalingsverkeer.

2.3.1 Beschikbare instrumenten schatkistbankieren

Tabel 1 geeft een overzicht van de categorieën aan producten waar verschillende deelnemers aan schatkistbankieren gebruik van kunnen maken. Niet alle deelnemers hebben toegang tot alle producten.

Tabel 1: Schatkistbankieren instrumenten voor verschillende deelnemers

	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

Deelnemers houden hun liquide middelen in de schatkist aan met de rekening-courant. Deelnemende instellingen doen hun uitgaven op een reguliere bankrekening die gekoppeld is aan de rekening-courant in de schatkist. Aan het einde van iedere werkdag wordt deze rekening aangezuiverd dan wel afgeroomd naar nul, waarmee alle tegoeden aangehouden worden in de schatkist. Alle deelnemers die onder de verantwoordelijkheid van het Agentschap vallen hebben ten minste één rekening-courant. Bijlage 1 geeft een meer gedetailleerde beschrijving van de werking van saldoregulatie.

Deelnemers kunnen (tijdelijk) rood staan met hun rekening-courant bij de schatkist. Voor RWT's wordt daarvoor in overleg tussen het Agentschap, de betreffende instelling en het betrokken vakdepartement een maximum bepaald. Het vakdepartement moet, conform de CW 2016, instemmen met het rekening-courantkrediet. Het vakdepartement staat dan ook garant voor het risico dat de deelnemer de betalingsverplichting niet nakomt.

Met de garantie kunnen deelnemers een deel van hun middelen uit de rekening-courant reserveren voor een derde partij. Deze garantie via de schatkist is vergelijkbaar met een bankgarantie en daarvoor een toepasselijk alternatief. Doordat deelnemers geen middelen meer aanhouden bij de huisbank kunnen banken minder bereid zijn om een bankgarantie af te geven, of rekenen ze hiervoor hoge kosten.

Deelnemers kunnen een deel van hun aangehouden middelen voor langere tijd vastzetten in de schatkist met een deposito. Deposito's kunnen afgesloten worden met een looptijd van een week tot maximaal dertig jaar. Deposito's kunnen desgewenst vervroegd worden opgenomen, bijvoorbeeld om onverwachte tegenvallers in de kasbehoefte op te lossen. Vervroegd opgenomen deposito's van RWT's en decentrale overheden worden afgewikkeld tegen de marktwaarde.[34] Agentschappen betalen een boeterente van 2% op vervroegd opgenomen deposito's.[35] Dit verschil komt voort uit het feit dat Agentschappen niet buiten de schatkist financiering aan mogen trekken, terwijl dit wel mogelijk is voor RWT's. Om de voorwaarden meer marktconform te maken is gekozen voor de hiervoor genoemde bepalingen. De voorwaarden voor het vervroegd opnemen van deposito's zijn flexibeler bij het schatkistbankieren ten opzichte van conventionele banken. Deposito's kunnen bijvoorbeeld niet vervroegd worden opgenomen bij verschillende grootbanken, ook niet tegen betaling.[36]

De leenfaciliteit geeft deelnemers de mogelijkheid om investeringen in vaste activa te financieren. RWT's en Agentschappen mogen lenen uit de schatkist. Agentschappen mogen daarbuiten geen leningen afsluiten bij commerciële partijen, omdat zij onderdeel zijn van een vakdepartement. Decentrale overheden mogen niet lenen uit de schatkist vanwege negatieve consequenties voor de sectorbanken BNG en NWB. Achterblijvende klanten, waaronder woningcorporaties en zorginstellingen, kunnen hinder ondervinden als grote aantallen decentrale overheden geen leningen meer zouden afsluiten bij de sectorbanken. Een afgesloten lening kan geheel of gedeeltelijk vervroegd worden afgelost. Deze aflossing gebeurt bij RWT's tegen de actuele marktwaarde van de lening. Wanneer 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 voor deelnemers om een lening af te lossen om vervolgens weer een lening met een lager rentepercentage af te sluiten.

De verantwoordelijke minister moet bij RWT's akkoord 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 één van de doelstellingen van schatkistbankieren risicoreductie is, loopt de staat bij leningen aan RWT's het risico op wanbetaling. Het betrokken ministerie moet dit risico dus meewegen bij het goedkeuren van leningen.

[34] Depositofaciliteit RWT's en RPT's | Schatkistbankieren | DSTA.nl
[35] Depositofaciliteit agentschappen | Schatkistbankieren | DSTA.nl
[36] ING Zakelijk Deposito - ING, Productkenmerken-en-voorwaarden-Rabo-Deposito-Zakelijk-2022.pdf (rabobank.com)

2.3.2 Ontwikkeling gebruik

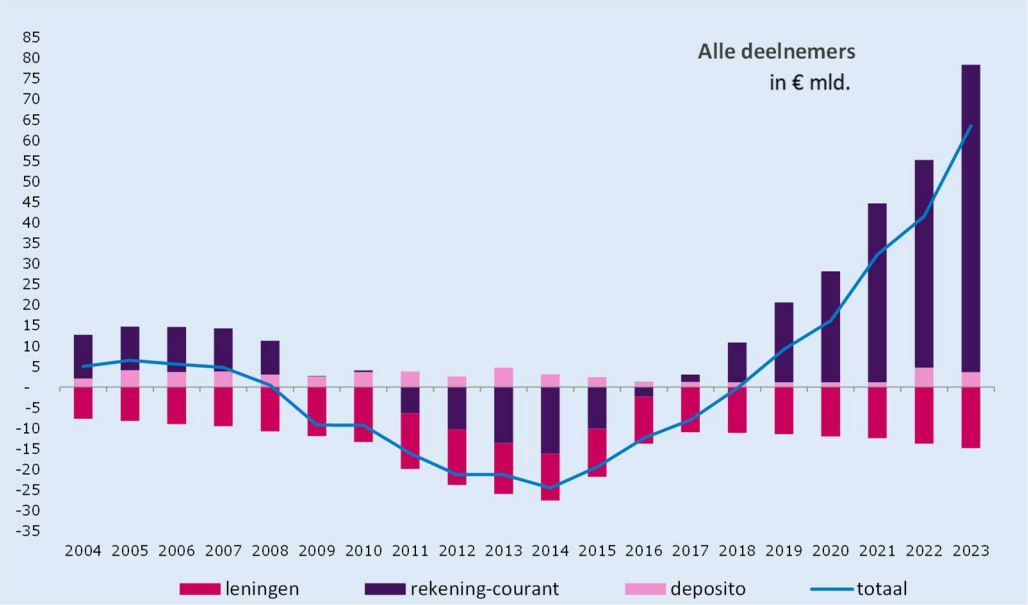
In totaal namen 1.367 deelnemers deel aan het schatkistbankieren per december 2023, wat een stijging betekent van 254 deelnemers ten opzichte van 2020. Deze groei komt door een substantiële toename van het aantal deelnemende RWT's. Tabel 2 geeft een overzicht van het aantal verschillende deelnemers over verschillende jaren. Het grootste deel van de deelnemers betreft decentrale overheden en RWT's.

Tabel 2: Deelnemers schatkistbankieren

	2020	2021	2022	2023
Agentschappen	28	28	30	32
RWT's en derden	348	556	624	647
Sociale fondsen	3	3	3	3
Decentrale overheden	734	704	691	685
Totaal	**1.113**	**1.291**	**1.348**	**1.367**

Het saldo aangehouden middelen in de schatkist is sinds 2018 substantieel toegenomen (zie Figuur 3). In de periode 2009 tot en met 2018 was de netto positie negatief. Sinds 2018 is het saldo positief als gevolg van een forse toename van de rekening courantmiddelen.

Figuur 3: aangehouden middelen schatkist sinds 2004



Agentschappen

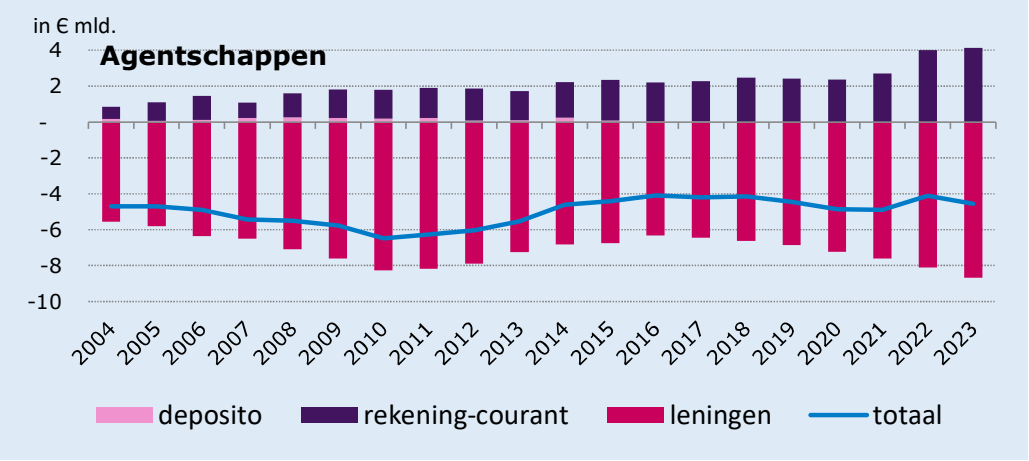
32 agentschappen namen deel aan het schatkistbankieren per 2023. Agentschappen houden verplicht liquide middelen aan in de schatkist en hebben de mogelijkheid om deposito's af te sluiten. Ook hebben agentschappen de beschikking over krediet in de vorm van een debetstand op de rekening-courant. Hiermee wordt voorzien in een liquiditeitsbehoefte voor het doen van lopende uitgaven.[37] Ten slotte hebben agentschappen beschikking over een leenfaciliteit.

Figuur 4 laat zien dat Agentschappen de afgelopen periode meer gebruik zijn gaan maken van de leenfaciliteit en de rekening courant. Ultimo 2023 hielden agentschappen € 4,1 mld aan liquide

[37] *De debetstand op de rekening-courant mag niet meer bedragen dan € 0,5 mln per 31 december.*

middelen aan in de schatkist in de vorm van rekening-courantsaldo en deposito's. De leenfaciliteit is met een totaal van € 8,7 mld aan uitstaande leningen gebruikt door de Agentschappen in 2023.

Figuur 1: ontwikkeling gebruik schatkistbankieren agentschappen (in € mld.)

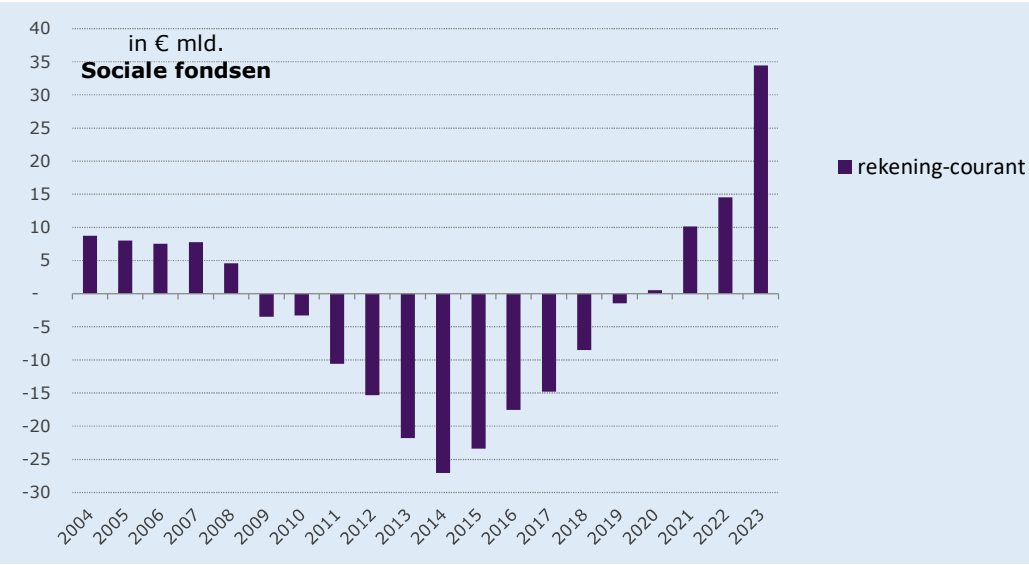


Sociale Fondsen

Figuur 5 laat zien dat de drie sociale fondsen een positieve rekening-courantbalans hadden van circa € 34,5 mld in 2023. Dit wordt met name verklaard door een positieve balans bij het UWV. De uitkeringslasten waren groter door de verhoging van het minimumloon, en de inkomsten gegenereerd uit premies liepen nog sterker op. Sociale fondsen zijn aparte juridische entiteiten binnen de collectieve sector met eigen uitgaven en inkomsten die niet over de begroting van een ministerie lopen.

De inkomsten en uitgaven van sociale fondsen volgen vaak een cyclisch patroon met de macro-economie, de werkloosheid in het bijzonder, en zijn daarmee niet elk jaar gelijk. Na de financiële crisis van 2008 stegen de uitgaven rap, terwijl de premie-inkomsten die sterk afhankelijk zijn van het bbp sterk terugliepen. Als gevolg hiervan stonden sociale fondsen tot 2019 rood op hun rekening-courant.

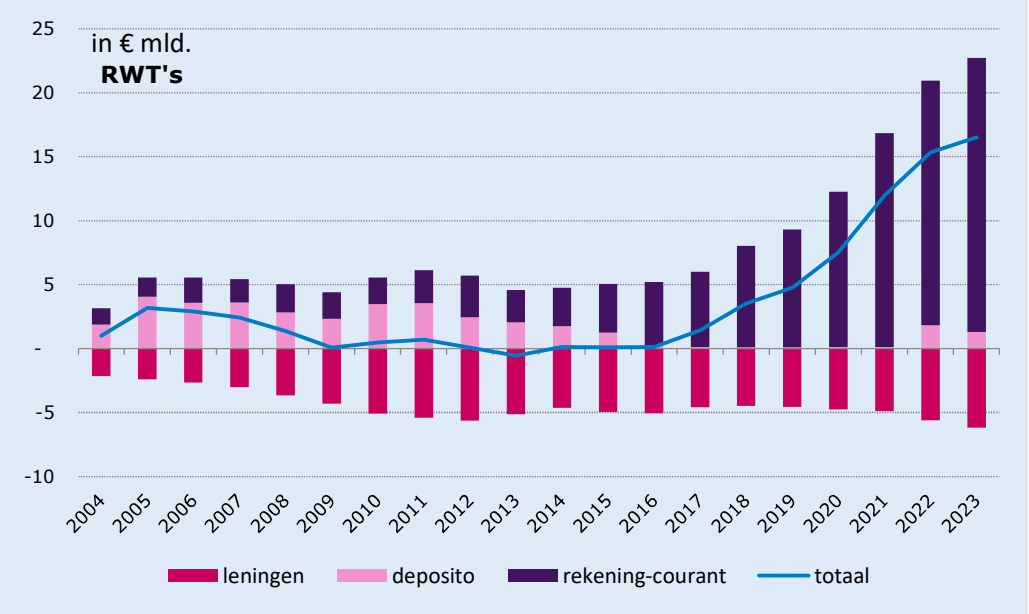
Figuur 2: ontwikkeling rekening-courant sociale fondsen (in € mld.)



Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's)

Figuur 6 laat zien dat het totaal aan rekening-courant tegoeden en deposito's van RWT's sinds 2018 sterk is toegenomen. Waar dit in 2018 € 8,0 mld was, is dit sindsdien opgelopen tot € 22,7 mld in 2023. Het bedrag aan uitstaande leningen is iets gestegen sinds 2018 gestegen tot een bedrag van € 6,2 mld. De groei in de tegoeden van RWT's binnen het schatkistbankieren is te verklaren door een stijging van het aantal deelnemers. Ultimo 2023 namen 647 RWT's deel aan het schatkistbankieren, wat een groei van 299 betreft ten opzichte van 2020. De gemiddelde tegoeden per deelnemende RWT zijn tijdens deze periode gelijk gebleven op € 35 mln. De stijging van het aantal deelnemende RWT's komt met name door een groei van het aantal vrijwillige deelnemers.

Figuur 3: Ontwikkeling gebruik schatkistbankieren RWT's (in € mld)



Het aantal onderwijsinstellingen dat aan schatkistbankieren deelneemt is sinds 2018 sterk toegenomen van 128 deelnemers naar 510 in 2023 (zie tabel 3). Deze stijging was vooral het gevolg van de relatief gunstige rente die in de schatkist geboden wordt ten opzichte van de markt, met name ten tijde van negatieve marktrentes. Hiermee is het 'marktaandeel' van schatkistbankieren ten opzichte van commerciële banken ook gestegen. In 2022 nam 60% van de universiteiten deel aan schatkistbankieren, 75% van de hbo-instellingen, 64% van de mbo-instellingen en 27% van de primair- en voortgezet onderwijs (PO/VO) instellingen.

Tabel 1: aantal vrijwillig aan schatkistbankieren deelnemende onderwijsinstellingen van 2018 tot en met 2023 (marktaandeel)

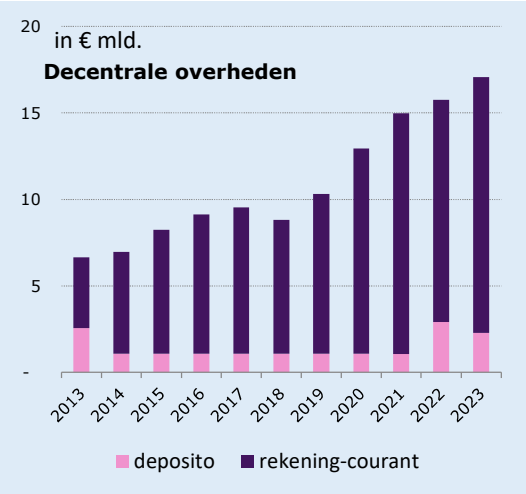
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Universiteiten	6 (30%)	6 (30%)	10 (50%)	10 (50%)	12 (60%)	12 (60%)
HBO	21 (58%)	23 (64%)	23 (64%)	27 (75%)	27 (75%)	28 (75%)
MBO	20 (31%)	21 (33%)	25 (40%)	35 (58%)	37 (64%)	38 (67%)
PO/VO	81 (5%)	85 (5%)	162 (10%)	358 (23%)	417 (27%)	432
Totaal	**128**	**135**	**220**	**430**	**493**	**510**

Decentrale overheden

De totale uitgezette liquide middelen van decentrale overheden bedroeg € 17,1 mld in 2023 (Figuur 7). Dit betreft een substantiële stijging ten opzichte van 2018 toen de uitgezette liquide

middelen nog € 8,8 mld bedroeg. Deze stijging in de totale tegoeden vond plaats ondanks een daling van het aantal decentrale overheden, dat kleiner werd door gemeentelijke herindelingen. Ultimo 2023 deden er in totaal 685 decentrale overheden aan schatkistbankieren, terwijl dit 734 was in 2020.

Figuur 7: Ontwikkeling gebruik schatkistbankieren decentrale overheden (in € mld)



Tabel 4 laat zien dat het grootste deel van de liquide middelen binnen de categorie decentrale overheden wordt aangehouden door gemeenten, namelijk € 7,2 mld in 2023. Provincies hielden eind 2023 € 6,2 mld in de schatkist aan, terwijl dit voor gemeenschappelijke regelingen € 2,5 mld was. Waterschappen houden ultimo 2023 € 1,1 mld aan in de schatkist.

Tabel 2*:* Aangehouden middelen decentrale overheden

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Provincies	5.381	6.585	6.420	6.777	6.736	6.239
Gemeenten	1.682	1.982	3.850	4.698	5.518	7.251
Waterschappen	204	144	679	1.265	1.148	1.074
Gemeenschappelijke regelingen	1.560	1.607	1.991	2.234	2.343	2.488
Totaal	**8.827**	**10.319**	**12.940**	**14.973**	**15.745**	**17.052**

2.3.3 Ontwikkeling rentetarieven

Tabel 5 geeft een overzicht van rentetarieven voor de verschillende deelnemers sinds 2022. 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 diverse afspraken gemaakt over de rentetarieven, waardoor deze kunnen verschillen per deelnemer. Het EONIA (Euro Overnight Index Average)-tarief werd gebruikt tot 2022, sindsdien hanteert het ministerie van Financiën de €STR-rente.

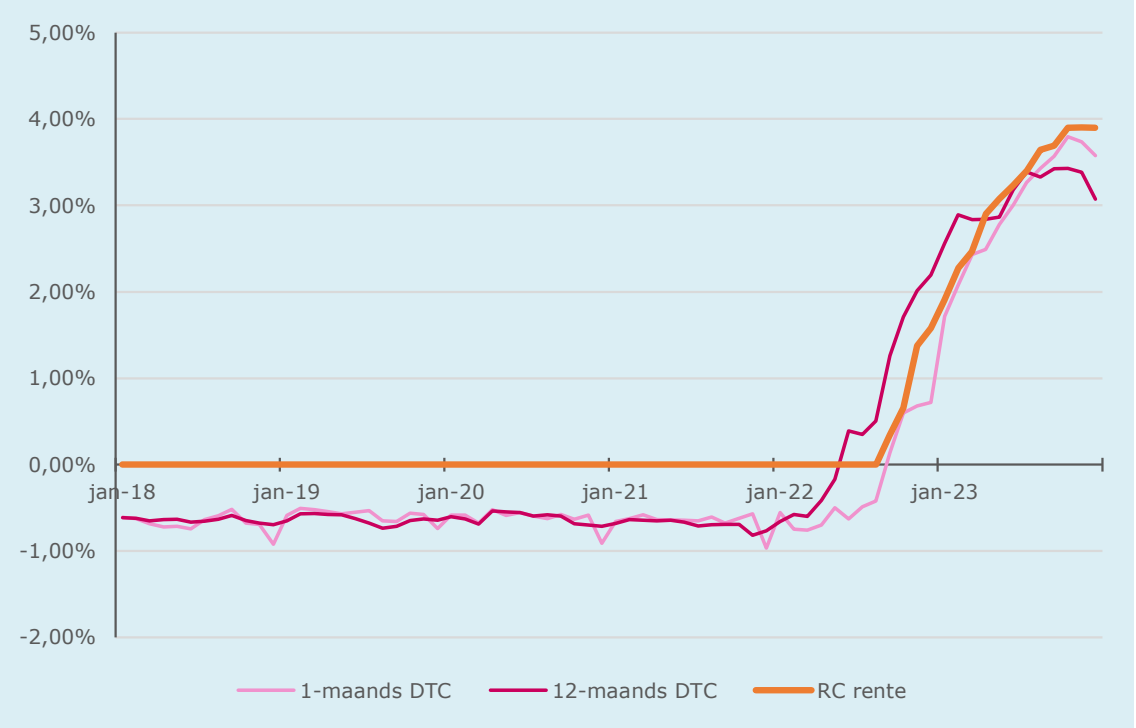
Het EONIA/€STR-tarief is de rente die banken elkaar vergoeden voor *overnight* (ééndaagse) uitzettingen. Het DTC (*Dutch Treasury Certificates*) tarief is het effectief rendement op kortlopend schatkistpapier (tot één jaar) uitgegeven door de Nederlandse staat. Het DSL (*Dutch State Loans*) tarief is gelijk aan het effectieve rendement op staatsobligaties (looptijd langer dan één jaar) met dezelfde looptijd. Het voorheen gebruikte Euribor-tarief is de gemiddelde rente waartegen banken in de eurozone elkaar ongedekte leningen verstrekken voor verschillende looptijden van één week tot één jaar.

Tabel 5: Rentetarieven voor verschillende deelnemers aan het schatkistbankieren vanaf januari 2022.

	Ministeries	Sociale fondsen	Agentschappen	RWT's	Decentrale overheden
Rekening-courant	0	€STR	€STR	€STR	€STR
Rekening-courantkrediet	0	€STR	€STR	€STR	€STR
Deposito < 1 jaar	Niet beschikbaar	Niet beschikbaar	effectief rendement op kortlopend schuldpapier (DTC's) o.b.v. lineaire interpolatie	effectief rendement op kortlopend schuldpapier (DTC's)	effectief rendement op kortlopend schuldpapier (DTC's)
Deposito > 1 jaar	Niet beschikbaar	Niet beschikbaar	effectief rendement op staatsobligaties (DSL's) o.b.v. lineaire interpolatie	effectief rendement op staatsobligaties (DSL's)	effectief rendement op staatsobligaties (DSL's)
Lening	Niet beschikbaar	Niet beschikbaar	Effectief rendement op staatsobligaties	Effectief rendement op staatsobligaties	Niet beschikbaar

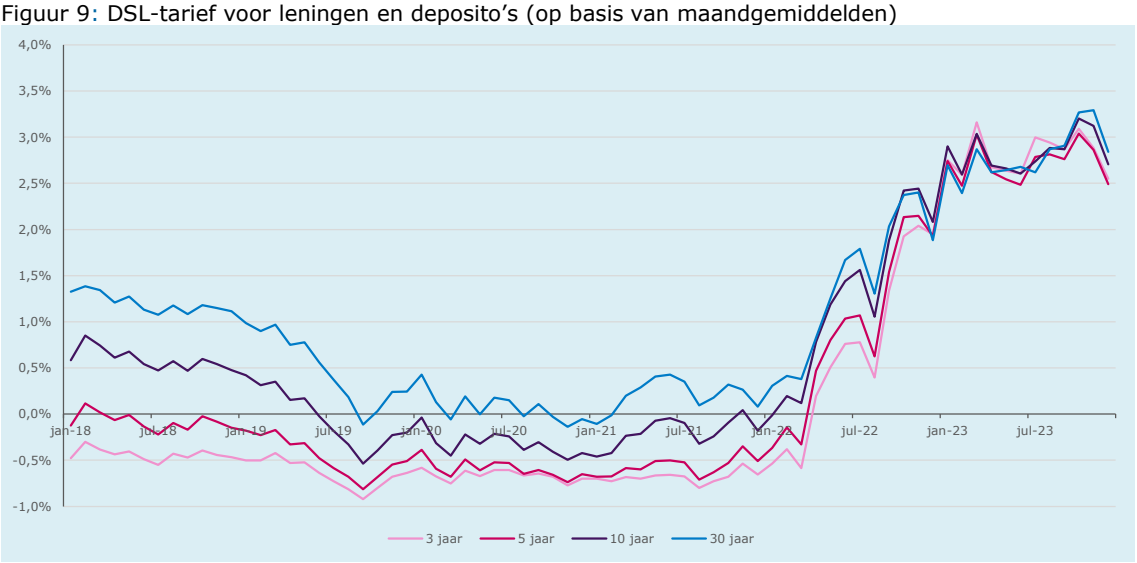
Figuur 8 geeft de ontwikkeling weer van de belangrijkste rentetarieven voor de rekening-courant (gebaseerd op EONIA tot 1 januari 2022 en €STR vanaf 1 januari 2022) en kortlopende deposito's (DTC rente). Hierbij valt op dat een groot deel van de rentecurve tussen 2018 en 2022 negatief was. Sinds de renteverhogingen van de ECB in 2022 is de rentecurve flink hoger komen te liggen. Voor de deelnemers aan het schatkistbankieren kon de rekening-courantrente niet onder de 0% komen in de bestudeerde periode. Hierdoor kregen zij een hogere rentevergoeding van het Rijk dan wanneer zij hun tegoeden ergens anders zouden aanhouden.

Figuur 8: Ontwikkeling rekening-courantrente en depositorente (DTC) binnen schatkistbankieren (op basis van maandgemiddelden



Figuur 9 laat zien dat ook de DSL-tarieven voor lange tijd negatief waren in de bestudeerde periode. Ook deze rentes stegen sterk nadat de ECB de beleidsrente verhoogde in 2022. Deze tarieven zijn relevant voor deposito's met een looptijd van langer dan één jaar en voor leningen.

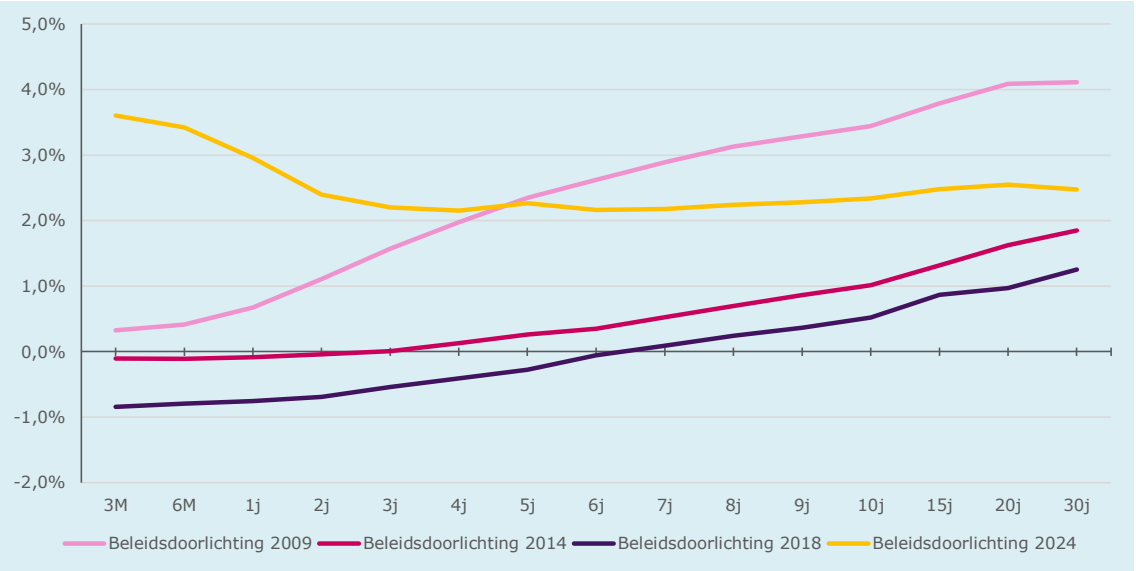
Figuur 9: DSL-tarief voor leningen en deposito's (op basis van maandgemiddelden)



Figuur 10 geeft voor het DTC en DSL-tarief de rentecurve weer per december 2023, en de rentecurves ten tijde van de vorige beleidsdoorlichtingen in 2009, 2014 en 2018. Hieruit blijkt dat sinds 2009 tot en met de beleidsdoorlichting van 2018 de rente voor alle looptijden sterk is gedaald, een gevolg van het soepele monetaire beleid van de ECB. Tussen 2018 en 2023 zijn de rentetarieven vervolgens sterk gestegen waarbij de stijging sterker was voor kortere dan voor langere looptijden.

Anders dan ten tijde van de vorige periodieke rapportages was de rentecurve van de Nederlandse staat invers in 2023. Normaliter hebben leningen of deposito's met een kortere looptijd een lager rendement dan leningen of deposito's met langere looptijden omdat beleggers een termijnpremie verlangen voor het grotere risico. Een inverse rentecurve beschrijft een situatie waarin er juist een lagere rente wordt betaald voor langer lopende leningen. Dit kan bijvoorbeeld optreden als de financiële markten verwachten dat rentes in de toekomst gaan dalen. Door de inverse rentecurve was het voor de deelnemers van schatkistbankieren veelal voordeliger om middelen aan te houden op de rekening-courant dan om deposito's af te sluiten. Ook zijn kortere leningen hierdoor relatief duurder dan leningen met een langere looptijd.

Figuur 4: rentecurves DTC en DSL-tarieven (Eindemaandstand o.b.v. november 2009, december 2014, december 2017 en december 2023)



Renteharmonisatie

De diversiteit aan rentetarieven voor verschillende deelnemers binnen schatkistbankieren heeft ertoe geleid dat in de beleidsdoorlichting Schatkistbankieren 2009 werd aanbevolen om de rentetarieven te harmoniseren tussen deelnemers. Dit zou de transparantie, uitlegbaarheid en uitvoerbaarheid binnen het schatkistbankieren vergroten.[38] Dit begon in 2012 met de opheffing van renteverschillen tussen agentschappen en RWT's. In de kabinetsreactie van de beleidsdoorlichting Schatkistbankieren 2014 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.[39]

Op 1 januari 2018 verving de Comptabiliteitswet 2016 de CW 2001. Parallel aan de nieuwe CW 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).

Op de rekening-courant gold voor de meeste deelnemers het EONIA-tarief tot 1 januari 2022 en vanaf 1 januari 2022 het €STR-tarief, omdat het EONIA-tarief ophield te bestaan vanaf dat jaar. De sociale fondsen ontvingen en betaalden een rente gebaseerd op het €STR-tarief. Agentschappen, RWT's en decentrale overheden ontvangen op hun korte deposito's het DTC-tarief. Voor deposito's langer dan een jaar geldt voor alle deelnemers het DSL-tarief. Alle rentetarieven worden dagelijks gepubliceerd door het Agentschap.[40]

Vanuit het oogpunt van een centrale treasury ligt het voor de hand dat de tarieven die het Rijk betaalt één op één worden doorgegeven aan de deelnemers. Het eerder gebruikte Euribortarief was hiermee niet consistent. Het Euribortarief 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 voor een impliciete subsidie vanuit de schatkist aan sommige deelnemers, vanwege de hogere rijksvergoeding aan deelnemers dan ze op de geldmarkt zouden betalen.

[38] *Kamerstukken II 2016-2017, 31935, nr. 3.*
[39] *Kamerstukken II 2014-2015, 31935, nr. 13.*
[40] https://www.dsta.nl/schatkistbankieren/rentestanden-schatkistbankieren

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 vanwege het idee van interne treasury.

Voor alle rentetarieven geldt dat negatieve tarieven niet werden doorgegeven aan de deelnemers. De Regeling schatkistbankieren RWT's en andere rechtspersonen (art. 4. Lid 5) schrijft dit voor. Deelnemers hoeven voor het aanhouden van middelen dus nooit rente te betalen. Doorberekening van negatieve rente voor uitzettingen was tot de eerste helft van 2022 (voor grote instellingen) wel steeds gebruikelijker. Dat rentes bij de schatkist niet negatief kunnen worden impliceert een subsidie van het Rijk aan de deelnemers. Voor leningen geldt juist dat het niet doorgeven van negatieve rentes een voordeel kan opleveren voor de Staat. Het werd onwenselijk geacht dat deelnemers aan het schatkistbankieren moesten betalen voor het aanhouden van hun middelen in de schatkist en het werd niet gepast gezien dat lenen bij de schatkist extra financiële middelen zou opleveren. Dit zou een perverse prikkel kunnen zijn voor deelnemers.

Vanwege de renteharmonisatie geldt voor deposito's met een looptijd tot en met 12 maanden niet langer het Euribor tarief, maar de inleenrente van de Nederlandse Staat. Het Euribor tarief was 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.

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 vanaf 2018 naar EONIA gewijzigd. Vanaf 2022 geldt het €STR-tarief, hetzelfde tarief dat geldt voor de rekening-courantsaldi van alle andere deelnemers aan schatkistbankieren. De sociale fondsen hebben geen andere faciliteiten ter beschikking.

2.3.4 Internationaal perspectief

Verschillende landen binnen en buiten Europa hebben een zogeheten Treasury Single Account (TSA), oftewel schatkistbankieren. Cangiano & Lazare hebben in 2010 onderzoek gedaan naar schatkistbankieren in verschillende landen.[41] De auteurs schrijven dat veel landen in het globale Zuiden een gefragmenteerd kasbeheer hebben, wat de beheersing van kastegoeden bemoeilijkt. Publieke middelen staan hierbij vaak uit bij verschillende commerciële banken.

Grote verschillen doen zich met name voor in het type deelnemers, de mate van centralisatie van het systeem en de rol van commerciële banken. De meeste onderzochte landen laten enkel nationale overheden deelnemen aan schatkistbankieren. Andere landen kiezen ervoor om decentrale overheden ook toe te laten treden tot de schatkist. Ook sociale fondsen zijn regelmatig deelnemer, zoals in Georgië en Moldavië. De mate van centralisatie is ook een factor. Sommige landen kiezen voor een gecentraliseerd system waarin een centrale kasbeheerder uitgaven doorvoert, bijvoorbeeld Frankrijk en Brazilië. Andere landen hebben een gedecentraliseerde structuur waarin deelnemers zelf rekeningen aanhouden en betalingen verrichten, zoals in Zweden en India. De meeste landen gebruiken rekeningen bij commerciële banken voor inkomende en uitgaande betalingen die afgeroomd of aangezuiverd worden aan het einde van de dag, maar de rol van commerciële banken kan verschillen.

[41] Treasury Single Account: Concept, Design and Implementation Issues (imf.org)

Ten behoeve van deze periodieke rapportage heeft het ministerie van Financiën een interview gehouden met het Franse schuldagentschap (DMO) over schatkistbankieren in Frankrijk. Hieruit is gebleken dat het Franse schatkistbankierensysteem een aantal fundamentele verschillen kent met het Nederlandse. In Frankrijk nemen centrale en lokale overheden en publieke organisaties zoals scholen, zorginstellingen, transportautoriteiten en staatsmusea deel aan schatkistbankieren. Franse sociale fondsen zijn geen deelnemers. Anders dan in Nederland ontvangen deelnemers geen rente over hun aangehouden tegoeden in de schatkist. Het Franse schatkistbankierensysteem kent geen leenfaciliteit en deposito's zijn zeldzaam.

2.3.5 Wijzigingen van regelgeving

Sinds 2018 zijn in de Regeling schatkistbankieren decentrale overheden (Regeling schatkistbankieren decentrale overheden) en de Regeling schatkistbankieren RWT's en andere rechtspersonen (Regeling schatkistbankieren RWT's) enkele wijzigingen doorgevoerd met betrekking tot het drempelbedrag voor het schatkistbankieren voor decentrale overheden, de overgang van de referentierente voor de daggeldrente van EONIA naar €STR en de introductie van het digitale portaal voor deelnemers (MijnSchatkist).

Drempelbedrag schatkistbankieren voor decentrale overheden

Er geldt een drempelbedrag voor het totaal aan middelen dat een decentrale overheid gemiddeld over het hele kwartaal maximaal buiten de schatkist mag aanhouden. Het drempelbedrag wordt bepaald op basis van het begrotingstotaal van de decentrale overheid.

Om de administratieve lasten voor het kasbeheer van decentrale overheden te reduceren is per 1 juli 2021 het drempelbedrag verhoogd. Voor decentrale overheden met een begrotingstotaal kleiner dan of gelijk aan € 500 mln, is het drempelbedrag als percentage van het begrotingstotaal verhoogd van 0,75% naar 2%. Daarbij is ook de ondergrens van het drempelbedrag verhoogd van € 250.000 naar € 1 mln. Voor decentrale overheden met een begrotingstotaal groter dan € 500 mln is het drempelbedrag verhoogd van € 3,75 mln naar € 10 mln, vermeerderd met 0,2% van het deel van het begrotingstotaal dat de € 500 mln overstijgt. De wijzigingen zijn doorgevoerd in artikel 7, tweede lid van de Regeling schakistbankieren decentrale overheden.

Overgang van de referentierente voor de daggeldrente

Naar aanleiding van het verdwijnen van EONIA en de overgang naar de referentierente €STR zijn de schatkistbankieren decentrale overheden en de Regeling schatkistbankieren RWT's per 1 januari 2022 hierop aangepast.

Tot en met 31 december 2021 werd de daggeldrente voor gelden die door deelnemers in de schatkist werden aangehouden op de rekening-courant gebaseerd op EONIA. Deze daggeldrente was ook de basis indien er sprake was van een rekening-courantkrediet. Vanaf 1 januari 2022 geldt hiervoor het daggeldrentetarief €STR en is dit verwerkt in de definitie van daggeldrente in artikel 1 van de Regeling schatkistbankieren decentrale overheden en de Regeling schatkistbankieren RWT's.

Wijzigingen naar aanleiding van 'MijnSchatkist'

Vanwege de introductie van het digitale portaal voor deelnemers (MijnSchatkist) zijn enkele voorwaarden voor het schatkistbankieren gewijzigd, versoepeld of komen te vervallen. Deze wijzigingen zijn per 5 oktober 2023 in de Regeling schatkistbankieren decentrale overheden en de Regeling schatkistbankieren RWT's verankerd. De wijzigingen brengen meer flexibiliteit voor de deelnemers en het Ministerie van Financiën.

De volgende wijzigingen zijn onder andere doorgevoerd:

- In de Regeling schatkistbankieren RWT's is de wettelijke verrekeningsmogelijkheid voor het ministerie van Financiën uitgebreid (artikel 6, zesde lid). Dit is toegevoegd om het ministerie van Financiën meer zekerheid te geven wanneer een lening of rekening-courant krediet wordt verstrekt. Het gaat hier nadrukkelijk niet om een automatische verrekening maar een bevoegdheid van het ministerie van Financiën die zich beperkt tot vorderingen uit hoofde van het schatkistbankieren.
- In de Regeling schatkistbankieren decentrale overheden is een beperkte verrekeningsmogelijkheid voor het ministerie van Financiën toegevoegd (artikel 3, vierde lid). Het gaat ook hier nadrukkelijk niet om een automatische verrekening maar een bevoegdheid van het ministerie van Financiën in het geval van een ongeoorloofde roodstand door een deelnemer uiteindelijk niet op andere manieren kan worden opgelost.
- Het minimumbedrag van € 10.000 voor deposito's is vervallen voor decentrale overheden en RWT's (Bijlage Tariefstructuur rekening-courant en deposito's bij de Regeling schatkistbankieren decentrale overheden en artikel 2, derde lid van de Regeling schatkistbankieren RWT's).
- RWT's dienen informatie te geven over voorgenomen betalingen ten laste van de rekening-courant indien deze op een werkdag tezamen € 20 miljoen of meer bedragen. Dit bedrag bleek eerder te laag vastgesteld en is verhoogd van € 10 miljoen naar € 20 miljoen (bepaling 6, vierde lid van de Bijlage behorend bij artikel 8 van de Regeling schatkistbankieren RWT's).
- De term borgstelling is vervangen door de term garantie omdat er in de praktijk gebruik wordt gemaakt van de juridisch vorm van een garantie (artikel 8 Regeling schatkistbankieren decentrale overheden en artikel 7 Regeling schatkistbankieren RWT's).

2.3.6 Betalingsverkeer van het Rijk

Tussen 2018 en 2023 zijn vijf opdrachten van het betalingsverkeer van de Rijksoverheid gegund: de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane, het giraal betalingsverkeer van het Rijk, het internationaal betalingsverkeer van de ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Defensie, e-betalen (online en pin ontvangsten van het Rijk) en het contant betalingsverkeer en vervoer van contant geld van het Rijk.

Ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening zijn criteria meegewogen op het gebied van betaalproducten, beveiliging, innovatie, service en implementatie en technische vereisten. In de Europese aanbesteding zijn bovendien eisen en wensen gesteld ten aanzien van maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen (MVOI).

In 2017 is het buitenlandse betalingsverkeer van het ministerie van Buitenlandse zaken (perceel C) ingegaan. Hier is het betalingsverkeer van Defensie middels een nieuwe aanbesteding aan toegevoegd. 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 2023-2024 loopt een nieuwe

aanbesteding van deze opdracht. In Tabel 6 staan de verschillende percelen beschreven, inclusief de huidige dienstverlener en de looptijd van het contract.

Tabel 6: Perceelverdeling betalingsverkeer Rijk

Perceel	Scope	Dienstverlener	Tijdspad
A	Al het betalingsverkeer voor de Belastingdienst, Toeslagen en Douane	ING	Aanbesteding in 2024, looptijd huidig contract tot mei 2026
B	Giraal betalingsverkeer van het Rijk	ING	Contract loopt tot oktober 2025 met mogelijke verlenging tot 2029
C	Internationaal betalingsverkeer voor Buitenlandse Zaken en Defensie	ING	Contract loopt tot 2027 met mogelijke verlenging tot 2031
Creditcards van het Rijk	Creditcardbetalingen voor het gehele Rijk	ICS Card Services	Contract loopt tot september 2024 met mogelijke verlenging tot 2028
Internationale betaaldienstverleners	Online- en pinbetalingen voor het gehele Rijk, behalve Belastingdienst, Toeslagen en Douane	CM Payments	Contract loopt tot oktober 2025 met mogelijke verlenging tot 2029
Contant geld en vervoer van contant geld	Contant geld en vervoer van contant geld voor het gehele Rijk behalve Belastingdienst, Toeslagen en Douane	Travelex	Contract loopt tot oktober 2025

2.4 Inkomsten en uitgaven

6. *Met welke kosten gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?*
7. *Wat is de onderbouwing van de kosten? 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 7 geeft de bedragen voor de afgelopen zes jaar weer zoals deze zijn vermeld in de jaarverslagen van 2022 en 2023. 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 over het saldo op de rekeningen-courant en deposito's van de deelnemers. De rentebaten bestaan uit de door deelnemers betaalde rente op leningen en roodstanden op de rekeningen-courant.

De budgettaire tabel bevat ook posten voor de jaarlijkse mutaties van de rekeningen-courantsaldi, deposito's en leningen. Een instroom van middelen in de schatkist, zoals een toename van de rekeningen-courantsaldi, is een ontvangst op 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 de totale jaarlijkse instroom of uitstroom per groep deelnemer weergegeven. Uitgaven of ontvangsten bij voortijdige beëindiging komen voor als een lening of deposito voortijdig wordt afgelost of beëindigd. Het voortijdig beëindigen gebeurt tegen de dan geldende marktwaarde van de betreffende lening of deposito, en tegen een boete voor agentschappen.

Tabel 7: Budgettaire gevolgen van beleid artikel 12 kasbeheer (in € mln)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Uitgaven	**2.951**	**1.384**	**1.950**	**1.511**	**2.777**	**4.871**
Rente	31	28	35	34	235	2.542
Verstrekte leningen	2.213	1.312	1.859	1.477	2.542	2.328
Mutaties in rekening-courant en deposito's	708	45	56	0	0	0
Agentschappen	*0*	*45*	*56*	*0*	*0*	*0*
RWT's en derden	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
Sociale fondsen	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
Decentrale overheden	*708*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
Ontvangsten	**10.747**	**10.915**	**9.006**	**17.632**	**11.949**	**24.456**
Rente	120	110	106	95	97	125
Aflossingen op leningen	2.126	992	1.320	981	1.292	1.181
Mutaties in rekening-courant en deposito's	8.501	9.813	7.580	16.556	10.560	23.150
Agentschappen	*209*	*0*	*0*	*328*	*1.312*	*109*
RWT's en derden	*2.015*	*1.293*	*2.934*	*4.590*	*4.099*	*1.798*
Sociale fondsen	*6.277*	*7.028*	*2.025*	*9.605*	*4.377*	*19.936*
Decentrale overheden	*0*	*1.492*	*2.621*	*2.033*	*772*	*1.308*

De directe uitgaven en ontvangsten fluctueren substantieel per jaar. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat de instroom van middelen op de rekeningen-courant sterk verschilt per jaar, met name voor de verschillende sociale fondsen. In 2021 is het saldo van deze groep deelnemers bijvoorbeeld gestegen met € 9,6 mld, in 2022 met € 4,4 mld en in 2023 met € 19,9 mld. Zoals eerder beschreven zorgt de vastgestelde bekostigings- en begrotingssystematiek voor deze fluctuaties.

De gestegen rente heeft er ook aan bijgedragen dat de totaal betaalde rente op de aangehouden middelen van deelnemers in de schatkist sterk is toegenomen in 2023. Daarnaast heeft de netto instroom van middelen op de rekeningen-courant en deposito's hier ook aan bijgedragen.

Enkele overige uitgaven aan schatkistbankieren staan niet vermeld op begrotingsartikel 12. Allereerst betaalt het Agentschap een vergoeding aan banken voor het aanhouden van de paraplurekeningen ten behoeve van zero-balancing (bijlage 1) en de daarbij behorende transactiekosten. Deze uitgaven worden verantwoord op artikel 11. Hiervoor zijn per bank aparte overeenkomsten afgesloten, die periodiek heronderhandeld worden. In totaal gaat het om ongeveer een miljoen euro per jaar, zie onderstaande Tabel 8. Vanaf 2019 zijn deze kosten gestegen doordat met name het aantal RWT's en derden is toegenomen en daarmee is ook het aantal bankrekeningen waar een vergoeding voor wordt betaald gestegen.

Andere kosten die samenhangen met het schatkistbankieren zijn de overheadkosten van het Rijk, die in 2023 ongeveer € 1,9 mln bedroegen. Deze uitgaven staan voor het hele ministerie van Financiën in een apart begrotingsartikel. Om een indruk te geven van de omvang van deze uitgaven voor het schatkistbankieren, staat in Tabel 8 een beredeneerde aanname voor de afgelopen zes 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.

In de periode 2020 tot en met 2023 zijn er kosten gemaakt voor de ontwikkeling van de digitale schatkistbankierenomgeving MijnSchatkist. Deze uitgaven bedroegen ruim € 14 mln.

Naast bancaire kosten voor schatkistbankieren zijn er ook rente-uitgaven aan en rente-ontvangsten van banken. Deze volgen uit het feit dat de paraplurekeningen van het ministerie van Financiën niet elke dag met een saldo van precies nul eindigen. 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 8 worden deze kosten nader gespecificeerd.

Tabel 8: Rente-uitgaven aan en rente-ontvangsten van banken en overige kosten (in € mln) buiten artikel 12

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Rente saldo paraplurekeningen	0,02	0,00	0,34	0,08	0,45	-0,01
Overige kosten Rijk						
Bancaire kosten schatkistbankieren	0,6	0,4	0,6	0,7	0,9	0,8
Overheadkosten Rijk	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9

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. Daarnaast hebben deelnemers, 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 wetenschappelijk en hoger onderwijs en het MBO betalen taxatiekosten wanneer zij een lening willen afsluiten

Over de uitvoeringskosten van schatkistbankieren voor decentrale overheden is beperkte informatie beschikbaar. Decentrale overheden moeten hun overboekingen van en naar de schatkist handmatig doen, wat administratieve kosten met zich mee kan brengen. Daarbij moeten zij ook controleren of ze niet meer dan het toegestane drempelbedrag aan middelen buiten de schatkist houden. Deze organisaties zijn ook meer tijd kwijt aan 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 werk op.

De kosten voor de contracten voor het betalingsverkeer van het Rijk worden niet op artikel 12 verantwoord. Deelnemende onderdelen van het Rijk betalen namelijk zelf voor deze

dienstverlening. Deze informatie is niet openbaar beschikbaar. De contractprijzen zijn bedrijfsspecifieke informatie; dit belet het Rijk om deze informatie openbaar te maken.

2.5 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?

Tijdens geëvalueerde periode (2018 t/m 2023) is geen onderzoek gedaan naar het kasbeheerbeleid van het Rijk. In het kader van deze periodieke rapportage is een deelnemersonderzoek gedaan naar het schatkistbankieren. Dit onderzoek bestond uit een enquête afgenomen onder de deelnemers aan het schatkistbankieren en gesprekken met de uitvoerende banken. Daarnaast zijn gesprekken gehouden met de verschillende rijksonderdelen die deel uitmaken van de verschillende percelen van het betalingsverkeer van het Rijk. tijdens de bestudeerde periode heeft het zwaartepunt van de inzet van menskracht gelegen op het ontwikkelen van een nieuwe digitale klantomgeving genaamd 'Mijn Schatkist'.[42] Dit systeem is in november 2023 gelanceerd. In de klantenenquête (bijlage 2) is tevens aandacht uitgegaan naar de tevredenheid van de deelnemers met deze nieuwe online omgeving.

In 2014 en 2018 zijn de vorige syntheseonderzoeken op het gebied van het kasbeheerbeleid uitgevoerd. Naar aanleiding van de beleidsdoorlichting in 2014 is in 2016 een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd onder de deelnemers van het schatkistbankieren. Daarnaast heeft er in 2016 een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) plaatsgevonden op het gebied van schatkistbankieren. In dit onderzoek is gekeken naar de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van de huidige wijze van risicobeheer en risicobeheersing van schatkistbankieren bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.[43] De IBO-werkgroep concludeert op basis van de analyse van de risico's voor OCW en de risicobeperkende maatregelen die binnen OCW worden genomen dat de aard en omvang van de risico's voor de begroting van OCW beperkt zijn. De risicobeperkende maatregelen bestaan onder andere uit een toetsingskader, gemeentegarantie, hypothecair onderpand en een begrotingsreserve. De conclusies en beoogde verbeterpunten uit de vorige beleidsdoorlichting van dit begrotingsartikel en het IBO zijn meegenomen in de beleidsdoorlichting van 2018.

In de in 2016 uitgevoerde klantenenquête bleek dat de deelnemers overwegend positief zijn over het schatkistbankieren. Wel bleek uit de enquête dat sommige deelnemers meer administratieve lasten ondervinden vanwege hun deelname aan het schatkistbankieren.

2.5.1 Beleidsdoorlichting 2018

De beleidsdoorlichting die in 2018 is uitgevoerd had betrekking op de periode 2014 tot en met 2017. Dit syntheseonderzoek evalueerde het volledige begrotingsartikel 12 van hoofdstuk IX van de Rijksbegroting.

[42] Nieuws Mijn Schatkist (dsta.nl)
[43] IBO Schatkistbankieren OCW (risicobeheer en risicobeheersing) 2016

De beleidsdoorlichting 2018 beschrijft dat de verplichte deelname van de verschillende groepen deelnemers ultimo 2017 leidde tot een EMU-schuldreductie van €21,5 mld. Destijds bedroeg dit 3,0% van het bbp. De grootste bijdrage hieraan werd geleverd door decentrale overheden, namelijk 1,3%-punt. RWT's, sociale fondsen en agentschappen zorgden respectievelijk voor 0,8%-, 0,5%-, en 0,3%-punt bbp aan EMU-schuldreductie. Tevens heeft er een risicoreductie plaatsgevonden over deze publieke middelen. Daarnaast stond ultimo 2017 respectievelijk € 6,4 mld en € 1,4 mld aan leningen uit bij agentschappen en onderwijsinstellingen. Ook hadden sociale fondsen destijds € 18,4 mld aan rekening-courantkrediet uitstaan.

De beleidsdoorlichting 2018 concludeerde daarmee dat het aanhouden van publieke liquide middelen zorgt voor risicoreductie en voor EMU-schuldreductie.[44] Daarnaast kunnen deelnemers goedkoper geld lenen of een rekening-courantkrediet aangaan, wat de uitvoering van de publieke taak ten goede komt. De verplichte deelname van decentrale overheden heeft echter wel geleid tot minder vrijheid bij deze instellingen om beleid te voeren op het uitzetten en aantrekken van middelen. Daarnaast hadden decentrale overheden een lager rendement op hun aangehouden middelen, waar echter een lager risico tegenover staat. In de aanbiedingsbrief bij de beleidsdoorlichting schatkistbankieren 2018 heeft de minister van Financiën aangegeven een aantal bevindingen uit de beleidsdoorlichting te gaan onderzoeken of implementeren.[45] Ook gaf de minister aan uitvoering te geven aan de aanbevelingen die de onafhankelijke externe deskundige in zijn rapport had opgenomen.

De eerste aanbeveling betrof het verhogen van het drempelbedrag dat decentrale overheden buiten de schatkist aan mogen houden. Decentrale overheden die structureel lenen of gemiddeld genomen rood staan bij banken, dragen effectief niet bij aan de doelstellingen van het schatkistbankieren. De administratieve lasten voor deze deelnemers blijven wel bestaan. De beleidsdoorlichting 2018 noemt het verhogen van het drempelbedrag voor decentrale overheden als mogelijkheid tot verbetering. Door het verhogen van het drempelbedrag wordt het aantal keren dat een bedrag moet worden overgemaakt naar de schatkist verminderd, waardoor de werkzaamheden en daarmee de kosten voor de deelnemers verminderen.

Na een overlegtraject met alle betrokken partijen is in 2020 overeenstemming bereikt om het drempelbedrag te verhogen. Dit akkoord is bevestigd in het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen van april 2020.
Het drempelbedrag dat is vastgelegd in artikel 7 lid 2 van de Regeling schatkistbankieren decentrale overheden is aangepast op onderstaande punten:

- een verhoging van de ondergrens van € 250.000 naar € 1 mln; en
- een verhoging van het percentage begrotingstotaal t/m € 500 mln van 0,75% naar 2%.

Op verzoek van de geconsulteerde decentrale overheden en de koepelorganisaties is de aanpassing van de regeling zo snel mogelijk doorgevoerd. De wijziging is op 1 juli 2021 ingegaan.

De tweede aanbeveling betrof een verdere digitalisering en automatisering van het proces rondom schatkistbankieren, waarmee het aantal handmatige handelingen beperkt kon worden. Dit kon bijdragen aan een eenvoudigere uitvoering met lagere administratieve lasten. Ook kon dit de

[44] 2018 Schatkistbankieren en betalingsverkeer Rijk.pdf (rijksfinancien.nl)
[45] 2018 Schatkistbankieren Aanbieding.pdf (rijksfinancien.nl)

aantrekkelijkheid van schatkistbankieren vergroten. Het Agentschap was in 2018 een Europese aanbesteding gestart om te komen tot een digitale schatkistbankierenomgeving.

Op 6 november 2023 werd de nieuwe digitale schatkistbankierenomgeving "MijnSchatkist" gelanceerd door het Agentschap. Het nieuwe systeem voor Schatkistbankieren verving het oude systeem IRC LEDA. De invoering van MijnSchatkist zorgt voor minder handmatige bewerkingen, controles en registraties. Dit omdat er hoofdzakelijk met één systeem gewerkt wordt. Het nieuwe systeem zorgt ook voor:

- verbeterde dienstverlening aan deelnemers door ondersteunende digitale voorzieningen en een selfservice faciliteit;
- robuuste en toekomst-bestendige schatkistadministratie door een onderhoudbaar en schaalbaar informatiesysteem met wendbare en aanpasbare onderdelen (die voldoen aan de huidige standaarden); en
- vergroting van de doelmatigheid door het digitaliseren van het proces om de continuïteit van de dienstverlenging te borgen en het aantal handelingen, afhankelijkheid van menselijke kennis en de foutgevoeligheid te verminderen.

Aanbeveling 3 noemde het uitwerken van een facultatieve uitsluitingsgrond «ernstige beroepsfout» in aanbestedingen van het betalingsverkeer van het Rijk.
Met betrekking tot het betalingsverkeer heeft begin 2019 een debat plaatsgevonden over het faciliteren van witwassen door Nederlandse banken.[46] Naar aanleiding hiervan is besloten om aanvullende uitsluitingsgronden op te nemen bij toekomstige aanbestedingen van het betalingsverkeer van het rijk. Dit betekende dat de facultatieve uitsluitingsgrond «ernstige beroepsfout» bij toekomstige aanbestedingen van het betalingsverkeer nader uitgewerkt zou worden. Sinds de aanbesteding van het betalingsverkeer van de creditcards voor het Rijk (2020) maakte de facultatieve uitsluitingsgrond ernstige beroepsfout (art. 2.87 lid 1 sub c Aw) onderdeel uit van de eisen en wensen die aan inschrijvers gesteld worden.[47]

Ten slotte gaf de externe expert P.M.M. Timmer, afdelingshoofd Betalingsverkeer en Onderpandservices bij De Nederlandsche Bank (DNB), aan dat het onduidelijk is of het schatkistbankieren voor deelnemers tot meer of minder kosten heeft geleid. In de uitgevoerde enquête is hier aandacht aan besteed; de resultaten hiervan worden beschreven in hoofdstuk 3.

[46] *Handelingen II 2018/19, nr. 41, item 3*
[47] *Kamerstukken II 2020/21, 26485, nr. 325*

3. Analyse doeltreffendheid en doelmatigheid

11. Wat zijn de doelen van het beleid en de beschikbare instrumenten? Zijn de doelen van het beleid en de beschikbare instrumenten gerealiseerd?
12. Is het beleid voldoende doeltreffend geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Is het beleid voldoende doelmatig geweest? Wat zijn de kosten en baten?

3.1 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid schatkistbankieren

De doelen van schatkistbankieren zijn drieledig; reductie van de EMU-schuld, doelmatig kasbeheer en risicoreductie voor zowel het Rijk als de deelnemers.

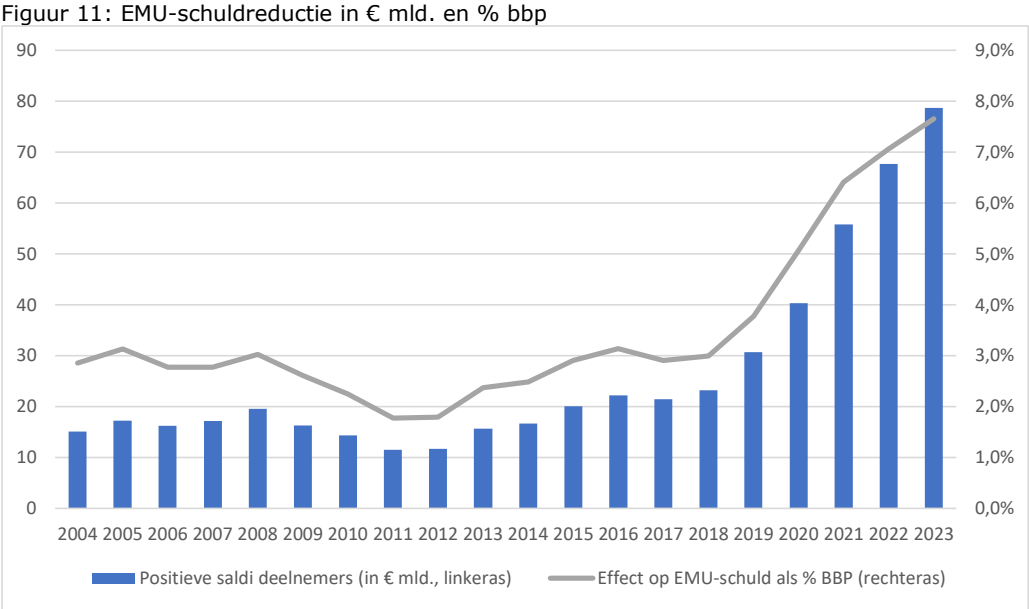
Uit de onderstaande analyse kan geconcludeerd worden dat schatkistbankieren doeltreffend is. De hogere tegoeden van de huidige deelnemers hebben geleid tot een grotere EMU-schuldreductie. Ook heeft de groei van het aantal deelnemers hieraan bijgedragen, hoewel in mindere mate. Daarnaast heeft schatkistbankieren bijgedragen aan doelmatig kasbeheer voor deelnemers omdat het kasbeheer eenvoudiger en centraler is dan zonder schatkistbankieren en omdat de gehanteerde tarieven gunstiger waren voor deelnemers dan het alternatief bij financiële instellingen. In de bestudeerde periode was er een klein rentenadeel voor de staat ten opzichte van alternatieve financiering in de markt. Om de rentekosten voor deze alternatieve financiering te bepalen is ter illustratie uitgegaan van de kosten van financieren van de schuld met de gemiddelde looptijd. Ten slotte is de risicoreductie voor deelnemers in zijn geheel ook toegenomen door het gegroeide aantal deelnemers en de grotere aangehouden tegoeden.

Ook blijkt hieruit dat het schatkistbankieren doelmatig is. In verhouding tot de behaalde winst uit de drie beleidsdoelen zijn de kosten acceptabel. Wel zijn de directe rentekosten de afgelopen jaren relatief hoog voor de staat, omdat het betaalde tarief aan deelnemers recent hoger was dan de gemiddelde rente op de staatsschuld. Tegelijkertijd vloeit deze betaalde rente van het Rijk wel naar publieke instellingen. Zonder schatkistbankieren zou de rente betaald worden aan private instellingen.

3.1.1 Reductie EMU-schuld

Door de toename in de tegoeden van deelnemers van schatkistbankieren is de EMU-schuldreductie in de afgelopen jaren flink toegenomen. De tegoeden zijn van 2018 t/m 2023 sterk toegenomen (Figuur 11): van € 23,2 mld in 2018 naar € 78,7 mld in 2023. Relatief ten opzichte van het bbp is de schuldreductie gestegen van 3,0%-punt bbp tot 7,7%-punt bbp. Schatkistbankieren levert dus een substantiële bijdrage aan de verlaging van de overheidsschuld. Dit biedt meer ruimte om economische tegenvallers op te vangen via de staatsschuld. Bovendien kan een lagere overheidsschuld ook leiden tot een lagere rente omdat het de kredietwaardigheid van Nederland ten goede komt.

Figuur 11: EMU-schuldreductie in € mld. en % bbp



Tabel 9: Tegoeden rekening-courant en deposito's (in € mld)

Tegoeden schatkistbankieren	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Rekening-courant en deposito's	23,2	30,7	40,3	55,8	67,7	78,7
Agentschappen	**2,5**	**2,4**	**2,4**	**2,7**	**4,0**	**4,1**
RWT's en derden	**8,0**	**9,6**	**12,5**	**17,1**	**21,2**	**23,0**
Onderwijsinstellingen	2,6	3,1	4,7	7,4	9,2	10,0
Instellingen zonder winstoogmerk	4,1	4,2	5,1	5,7	7,6	7,7
overige RWT's	1,3	2,3	2,7	4,0	4,4	5,3
Sociale fondsen	**3,9**	**8,3**	**12,6**	**21,0**	**26,8**	**34,5**
Decentrale overheden	**8,8**	**10,4**	**13,0**	**15,0**	**15,8**	**17,1**
Gemeenten	1,7	2,0	3,9	4,7	5,5	7,3
Provincies	5,4	6,6	6,4	6,8	6,7	6,2
Gemeenschappelijke regelingen	1,5	1,6	2,0	2,2	2,3	2,5
Waterschappen	0,2	0,2	0,7	1,3	1,3	1,1
Leningen	**11,3**	**11,7**	**12,2**	**12,7**	**14,0**	**15,1**
Agentschappen	6,4	6,8	7,2	7,7	8,0	8,7
RWT's en derden	4,9	4,9	5,0	5,0	6,0	6,4

**Totaal kan afwijken van de som der delen door afrondingsverschillen.*

De EMU-schuldreductie wordt bepaald door de aangehouden tegoeden op de rekening-courant en deposito's (Tabel 9). Via schatkistbankieren kunnen ook leningen worden aangegaan. In de afgelopen periode is het totaal aan uitstaande leningen toegenomen van € 11,3 mld in 2018 tot € 15,1 mld in 2023. Agentschappen en RWT's en derden vallen onder de collectieve sector en daarmee onder de brede definitie van de EMU-schuld. Dit houdt in dat hun leningen ook de EMU-schuld zouden belasten indien deze buiten de schatkist zouden worden aangegaan. Een uitstaande lening binnen de schatkist heeft dus geen effect op de totale schuldreductie.

Sociale fondsen hadden het grootste aandeel in de toename van de EMU-schuldreductie. De gezamenlijke groei van de rekening-courant balans tegoeden van deze instellingen bedroeg ruim € 30 mld tijdens de bestudeerde periode. Dit kan met name verklaard worden door gestegen premie-inkomsten bij het UWV.

Agentschappen en decentrale overheden zien hun tegoeden toenemen onder andere als gevolg van onderbesteding. Bij agentschappen zijn de tegoeden in de schatkist toegenomen van € 2,5 mld in 2018 tot € 4,1 mld in 2023. Nagenoeg de volledige stijging vond plaats in 2022. Bij

decentrale overheden zijn de tegoeden in de schatkist toegenomen met € 8,3 mld. De extra EMU-schuldreductie die deze twee categorieën realiseren bedraagt hierdoor circa € 10 mld, waarmee het bijna is verdubbeld ten opzichte van 2018. De voornaamste reden voor de stijging is een flinke toename van de budgetten bij een klein aantal agentschappen, waaronder Rijkswaterstaat in 2022. Hier zijn rijksbijdragen als gevolg van capaciteits- en personeelstekorten niet tot besteding gekomen. Bij decentrale overheden is de stijging voornamelijk toe te wijzen aan de toename in specifieke uitkeringen (SPUK's) en algemene bijdragen vanuit het Gemeente- en Provinciefonds, terwijl de uitvoeringskracht van de decentrale overheden niet gelijkmatig is toegenomen. Ook hier is dus sprake van onderbesteding.

De toename van tegoeden bij de RWT's en derden volgt voornamelijk uit stijgende deelnemersaantallen. In de periode 2018–2023 zijn de tegoeden in de schatkist onder RWT's en derden gestegen van € 8,0 mld tot € 23 mld, bijna een verdriedubbeling. Deze toename is te duiden door de stijging van de deelnemers die vrijwillig deelnemen aan schatkistbankieren, en niet door stijgende tegoeden van huidige en nieuwe deelnemers. De gemiddelde tegoeden per deelnemer zijn tussen 2020 en 2023 gelijk gebleven op € 35 mln.

Een hoge mate van EMU-schuld reductie kan een effect hebben op de rentetarieven van het Rijk. Een lagere financieringsbehoefte zou het risicoprofiel van de schuldnemer kunnen verlagen, waardoor de markt een lagere risico-opslag en rentetarief kan hanteren.[48] In de raming van de financieringsbehoefte wordt hier geen rekening mee gehouden omdat hier het behoedzaamheidsprincipe wordt gehanteerd.

3.1.2 Doelmatig kasbeheer deelnemers

De concrete invulling van deze doelstelling over de afgelopen jaren wordt verder toegelicht aan de hand van het uitgevoerde tevredenheidsonderzoek onder deelnemers en een analyse van de gehanteerde rentetarieven binnen het schatkistbankieren.

Tevredenheidsonderzoek schatkistbankieren

In 2024 is wederom een onderzoek uitgevoerd inzake de tevredenheid van de deelnemers met een enquête (bijlage 2). Naast input voor de periodieke rapportage is de enquête ook gebruikt om de tevredenheid met het digitale schatkistbankierensysteem MijnSchatkist te peilen, wat gelanceerd is in november 2023. Er zijn 3.732 contactpersonen uitgenodigd om in mei 2024 de enquête in te vullen. Het responspercentage was 20% (729), wat lager is dan bij de enquêtes van 2016 (56%) en 2009 (47%). Dit lagere responspercentage kan deels verklaard worden door de uitbreiding van het aantal contactpersonen per deelnemer.

Deelnemers zijn over het algemeen positief over het schatkistbankieren, en de tevredenheid is sinds 2016 gegroeid. De belangrijkste reden voor vrijwillige deelname aan het schatkistbankieren is de aantrekkelijke rente. Ook risicoreductie voor publieke middelen, lagere bankkosten en de mogelijkheid om treasury activiteiten adequaat uit te voeren zijn genoemde voordelen. Daarnaast wordt de informatievoorziening vanuit het Agentschap en de rolverdeling tussen het vakdepartement, het Agentschap en de deelnemer in 2024 positiever beoordeeld dan in 2016.

Niet alle deelnemers maken gebruik van de verschillende producten binnen schatkistbankieren. Alleen de rekening-courant wordt gebruikt door alle deelnemers. Onderwijsinstellingen en musea

[48] Quarterly Report on the Euro Area (QREA), Vol. 20, No. 4 (2021) (europa.eu)

gebruiken het rekening-courantkrediet het meest (53%); 19% heeft daarnaast gebruik gemaakt van een deposito terwijl 14% afnemer is van een lening. Voor RWT's en RPT's is dit vergelijkbaar. Agentschappen mogen geen leningen aangaan buiten de schatkist, de leenfaciliteit is dan ook het meest gebruikte product (84%). Decentrale overheden maken minder gebruik van de schatkistproducten[49]: 86% van de respondenten geeft aan geen gebruik te maken van producten behalve de rekening-courant.

MijnSchatkist wordt met een 7,8 positief beoordeeld. Wel wordt de overgang van de internetfaciliteit naar MijnSchatkist kritisch bekeken door ministeries (6,1) en agentschappen (6,7). Deelnemers waarderen de gebruiksvriendelijkheid en de veiligere toegang die MijnSchatkist biedt. Wel vinden deelnemers het moeilijk om rechten van gebruikers aan te passen en om medewerkers toe te voegen. Daarnaast bestaan problemen met de beschikbaarheid van rapporten en saldi.

Een aandachtspunt voor het schatkistbankieren is de bekendheid van deelnemers met de eigenschappen van producten. Een groot gedeelte van de deelnemers geeft aan niet bekend te zijn met de doorlooptijd van het koppelen van bankrekeningen aan de schatkist, het wijzigen van de intradaglimiet, de kredietfaciliteit en de leenfaciliteit.

Rentevoordeel deelnemers

Het is voor deelnemers voordeliger om hun tegoeden bij de schatkist aan te houden dan bij een marktpartij. De rentes voor tegoeden en deposito's zijn binnen schatkistbankieren namelijk over het algemeen hoger dan marktrentes. Tabel 10 geeft de veronderstelde voor- en nadelen op de rente voor de deelnemers; bijlage 3 bevat verdere details over deze analyse.

Tabel 10: Rentevoordeel deelnemers vanwege schatkistbankieren (€ x1000)[50]

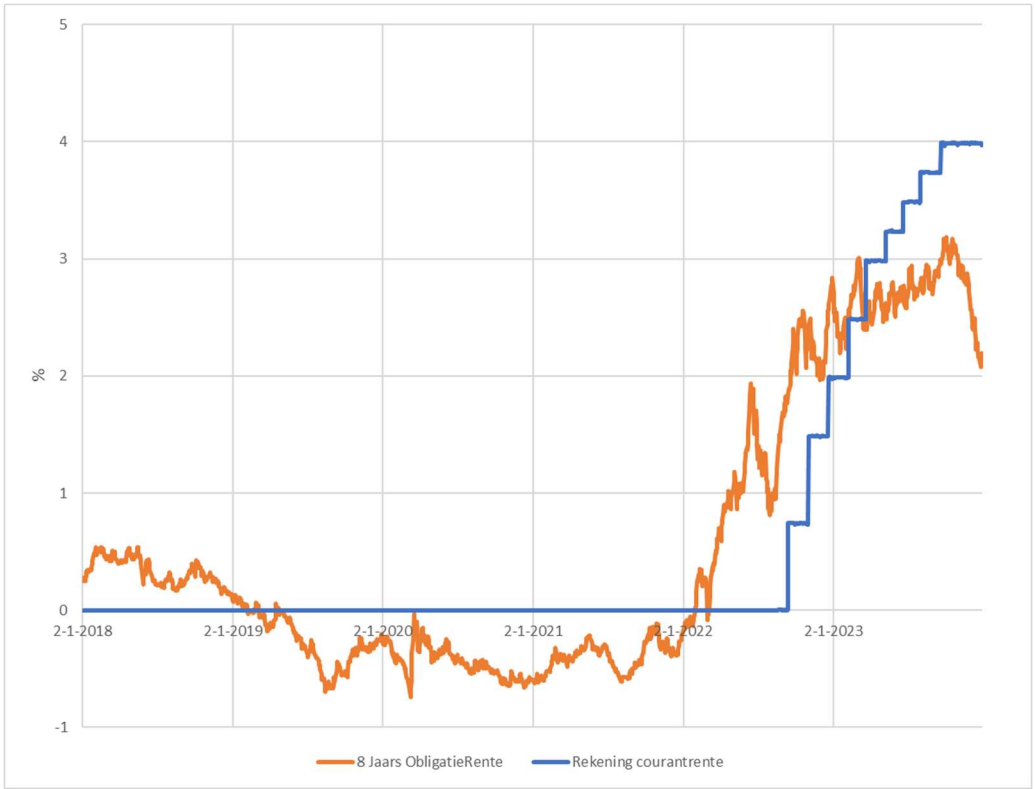
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Totaal	62.405	63.146	218.679	319.985	296.851	2.439.368
Agentschappen	**33.130**	**31.588**	**20.519**	**39.308**	**50.632**	**154.008**
RC-roodstand	0	0	0	0	10	15
RC-positief saldo	0	0	11.845	13.485	10.028	131.428
Deposito's	0	0	0	0	0	0
Leningen	33.130	31.588	8.674	25.823	40.595	22.565
RWT's en overig	**22.406**	**20.985**	**67.571**	**101.591**	**81.105**	**711.434**
RC-roodstand	5	23	61	45	1.220	1.245
RC-positief saldo	0	0	61.465	84.705	48.443	691.624
Deposito's	-50	-51	350	266	3.437	2.474
Leningen	22.450	21.013	5.695	16.575	28.005	16.091
Decentrale overheden	**-539**	**-539**	**62.862**	**71.884**	**37.614**	**474.779**
RC-positief saldo	0	0	59.305	69.545	32.075	470.397
Deposito's	-539	-539	3.557	2.339	5.539	4.381
Sociale fondsen	**7.408**	**11.111**	**67.728**	**107.202**	**127.500**	**1.099.146**
RC-roodstand	7.408	11.111	4.818	2.172	60.388	0
RC-positief saldo	0	0	62.910	105.030	67.113	1.099.146

[49] *Decentrale overheden hebben toegang tot de depositofaciliteit.*
[50] *Aanname: deelnemers ontvangen in 2023 0% rente op tegoeden aangehouden op betaalrekeningen buiten de schatkist. Dit betekent dat impliciet wordt aangenomen dat deelnemers hun liquide middelen enkel op de betaalrekening stallen. Wanneer uitgegaan wordt van 0,25% rente op tegoeden omdat dit rente op een spaarrekening is, is het rentevoordeel in 2023 € 2,3 mld.*

In 2023 bedroeg het voordeel voor deelnemers € 2,4 mld ten opzichte van een rekening-courant bij één van de Nederlandse grootbanken. Gemiddeld kregen deelnemers op hun positieve rekening-courant tegoeden een hogere rente dan in de markt, terwijl de verschillen bij de deposito's kleiner zijn. In deze indicatieve berekening is ervan uitgegaan dat de marktrente op RC-tegoeden 0% is. Als deelnemers bij commerciële banken naast een RC-rekening ook gebruikmaken van een spaarrekening dan is de 0% een onderschatting van de ontvangen marktrente en daarmee een overschatting van het rentevoordeel voor deelnemers (zie bijlage 3). Als gerekend wordt met de rente op spaarrekeningen voor 2023 zou het rentevoordeel voor deelnemers € 2,3 mld zijn. In de periode 2020-2022 speelt mee dat het Rijk een minimale grenswaarde van 0% hanteert voor de rentetarieven, terwijl de marktrentes in sommige periodes negatief waren.

In de periode 2018 tot en met 2023 waren er als gevolg van schatkistbankieren hogere rentelasten voor de staat. De tegoeden van deelnemers verlagen de EMU-schuld, maar over deze tegoeden wordt ook rente betaald. De rente die over de tegoeden wordt betaald is de EONIA of €STR-rente met een ondergrens van 0% (zie figuren 12 en 13). De gemiddelde looptijd van de staatsschuld over de afgelopen periode is ongeveer acht jaar. De oranje lijn laat het bijbehorende rentetarief voor DSL's zien. Het verschil tussen deze rentes kan een indicatie geven van de directe rentekosten of opbrengsten voor de staat van het schatkistbankieren, ten opzichte van het alternatief waarbij het rijk niet aan schatkistbankieren doet en deze middelen extern aantrekt. Een positief neveneffect hierbij is dat de staat de rente betaalt aan publieke organisaties, terwijl het dit anders aan (private) marktpartijen had gedaan. De figuur laat zien dat het rentetarief dat geldt voor de rekening-courant van schatkistbankieren sinds 2019 regelmatig hoger lag dan het alternatief van financiering op de financiële markten. Zoals eerder beschreven is deze inverse rentecurve debet aan de hogere rente op de korte dan de langere termijn. Dit is historisch gezien ongewoon. Ook de 0% rentevloer heeft hieraan bijgedragen.

Figuur 12: renteverschil tarief tegoeden schatkistbankieren en de rente voor staatsobligaties met een looptijd van acht jaar.



Figuur 13: Verschil tussen rekening courantrente en de 8-jaars rente[51]

Tabel 11 laat zien dat schatkistbankieren voor de staat in de jaren 2019 tot en met 2021 en 2023 een rentenadeel heeft opgeleverd ten opzichte van de hypothetische situatie zonder schatkistbankieren. In deze periode is de rente op de vergoedingen hoger geweest dan de rente op een relevante alternatieve vorm van financiering, namelijk op de 8-jaars staatsobligatie. In de periode tot en met 2018 was er juist een rentevoordeel voor de staat.

Tabel 11: Rente voor-/nadeel staatsschuldfinanciering vanwege schatkistbankieren in € x1000).[52]

Jaar	Verschil rentelasten
2018	€ 77.202
2019	€ -76.031
2020	€ -181.628
2021	€ -221.929
2022	€ 627.154
2023	€ -460.568
Totaal	**€ -235.799**

Consultaties uitvoering schatkistbankieren

De uitvoerende banken, ABN AMRO, BNG Bank, Deutsche Bank, ING Bank, NWB Bank en Rabobank, geven aan overwegend tevreden te zijn met hun rol binnen de uitvoering van het schatkistbankieren. De meesten geven aan dat ze op deze manier betrokken kunnen zijn binnen de publieke sector. In de eerste helft van 2024 heeft het Agentschap van het ministerie van Financiën consultaties gedaan met de zes banken die het schatkistbankieren faciliteren en met de uitvoerders op het ministerie.

Binnen de uitvoering bij het ministerie van Financiën heeft de aanwas van nieuwe deelnemers voor een toename van de werkzaamheden gezorgd. Ten tijde van de negatieve marktrentes hebben met name scholen in het primair en voortgezet onderwijs ervoor gekozen om toe te treden tot de schatkist. Door de nieuwe digitale schatkistbankierenomgeving MijnSchatkist is een

[51] *Negatief: rekening courantrente < 8-jaars, positief: rekening courantrente > 8-jaars*
[52] *Een negatief getal betekent een negatief effect voor het Rijk, terwijl een negatief getal een positief effect voor de deelnemers betekent. Vice versa betekent een positief getal een positief effect voor het Rijk en een negatief effect voor de deelnemers.*

automatiserings- en efficiëntieslag gemaakt, wat de werkdruk op termijn gaat verlichten. Zo heeft MijnSchatkist al gezorgd voor gemakkelijkere communicatie tussen de uitvoering en deelnemers omdat contactgegevens van de deelnemers makkelijker vindbaar zijn.

3.1.3 Risicoreductie

Door de groei in tegoeden en van het aantal deelnemers is het kredietrisico voor deelnemers in zijn geheel gedaald, wat tot een grotere risicoreductie heeft geleid. Vanwege de hoge kredietwaardigheid van de Nederlandse Staat lopen deelnemers minder kredietrisico op hun tegoeden bij de staat dan bij commerciële partijen.[53] In de laatste jaren is de omvang van tegoeden fors gegroeid: enerzijds doordat sommige deelnemers grotere tegoeden hadden anderzijds doordat het aantal vrijwillige deelnemers aan schatkistbankieren flink is gegroeid.

3.1.4 Doelmatigheid van het Rijk

Het schatkistbankieren is enkele jaren verlieslatend geweest voor het Rijk. Deze kosten zijn relatief laag in verhouding met de behaalde beleidsdoelen. De indicatieve berekening in Tabel 13 laat zien dat het Rijk een rentenadeel had in de bestudeerde periode van € 236 mln. Dit nadeel verschilde echter sterk per jaar en is ook afhankelijk van de rentestanden en welke benchmarkrente wordt gekozen. Daarnaast zijn er uitvoeringskosten die niet verhaald worden op artikel 12, zoals beschreven in paragraaf 2.4., maar deze zijn relatief laag. In verhouding met de behaalde beleidsdoelen zijn de kosten voor het Rijk acceptabel. Hoofdstuk 4.1. beschrijft een aantal opties die de doelmatigheid van het Rijk zouden kunnen verbeteren.

3.1.5 Mogelijke neveneffecten en externe factoren

Een bijkomend voordeel van de toename van het aantal deelnemers en middelen (zie vorige paragraaf) is dat de ontwikkelingen rond publieke middelen buiten het Rijk beter te volgen zijn. Doordat steeds meer instellingen hun publieke middelen aanhouden bij de schatkist, komt op geaggregeerd niveau via het schatkistbankieren meer inzicht in de kaspositie per deelnemerscategorie. Hierdoor kunnen diverse trends, waaronder onderbesteding, buiten het Rijk beter in kaart worden gebracht.

Hogere tegoeden en het stijgende aantal deelnemers kunnen ook risico's met zich meebrengen voor de EMU-schuld. Zo bestaat het risico dat tegoeden bij deelnemers plots worden uitgegeven, bijvoorbeeld wanneer de bedragen die de afgelopen jaren zijn opgebouwd alsnog worden besteed. Anderzijds kunnen bij een verslechterde economische situatie een deel van de tegoeden van sociale fondsen snel afnemen. Bijvoorbeeld wanneer de werkloosheid oploopt en de conjunctuurgevoelige uitkeringen stijgen. Door deze effecten kan de financieringsbehoefte van het Rijk ineens toenemen waardoor de EMU-schuld stijgt. Doordat het totaal van de tegoeden in 2023 groter is dan in 2018 is de omvang van dit risico toegenomen. Ook verwacht het Centraal Planbureau dat onderbesteding in de komende jaren zal afnemen en dat de onderbesteding van de afgelopen jaren in de komende jaren tot besteding zal komen.[54]

[53] *Bijlage 3 bevat een indicatieve berekening van de expected loss voor deelnemende instellingen wanneer deelnemers hun overtollige middelen bij een bank zouden aanhouden. Het is niet goed mogelijk om de expected loss voor het stallen van tegoeden bij de Nederlandse overheid te berekenen omdat er in het verleden geen AAA-land is dat failliet is gegaan. Het is echter zeer aannemelijk dat de expected loss voor de Nederlandse overheid lager zal zijn waardoor het kredietrisico voor deelnemers dus lager is als gevolg van schatkistbankieren.*

[54] Macro Economische Verkenning (MEV) 2025 | CPB.nl

Tot slot zou het risico kunnen bestaan dat de tegoeden van deelnemers afnemen door andere dan conjuncturele redenen. In een dergelijke situatie neemt de financieringsbehoefte van het Rijk toe. Voor de belangrijkste outflows in schatkistbankieren speelt dit zeer beperkt, doordat vooraf sterk voorspelbaar is wanneer uitgaven plaats zullen vinden. Zo vinden uitkeringen en salarissen op vooraf vastgestelde momenten plaats waardoor hier in grote mate rekening mee gehouden kan worden in de financieringskalender.

Concentratierisico

Het concentratierisico kan toenemen wanneer meer middelen op een centrale plek worden aangehouden. Wanneer meer vrijwillige deelnemers meedoen met schatkistbankieren dan kan, als er problemen zijn bij schatkistbankieren, een groter deel van de sector (bijvoorbeeld scholen) geraakt worden. De situatie dat dit daadwerkelijk leidt tot betalingsproblemen zal beperkt zijn omdat betalingen via commerciële banken lopen. Bij het niet langer functioneren van de schatkistomgeving zal de consequentie dan zijn dat over een periode rente vergoed moet worden aan de commerciële bank totdat de schatkistfunctionaliteiten weer werken.

Klantrisico

De toegenomen interesse van potentiële deelnemers heeft het aantal aanvragen voor schatkistbankieren fors doen stijgen waardoor de werkdruk is toegenomen. Zoals in de kostenanalyse al naar voren kwam is de totale uitvoeringscapaciteit niet of nauwelijks toegenomen in de afgelopen jaren, waardoor hetzelfde aantal medewerkers een groter aantal aanvragen heeft moeten verwerken. Sinds eind vorig jaar is de eerste versie van MijnSchatkist actief, wat op termijn zal leiden tot een automatiserings- en efficiëntieslag, wat waarschijnlijk een verlichtend effect gaat hebben op de werkdruk. Deze automatiserings- en efficiëntieslag wordt vooral verwacht na toekomstige releases van het MijnSchatkist-platform. Een eventuele verdere toename van het aantal vrijwillige deelnemers zou de operationele capaciteit onder druk kunnen zetten, met toenemende kosten als gevolg.

Sommige deelnemers beheren zowel publieke als private middelen, waardoor het risico bestaat dat private middelen onterecht in de schatkist belanden. Om dit risico te mitigeren wordt iedere potentiële deelnemer aan schatkistbankieren door het Agentschap voorafgaand getoetst aan artikel 5.2 en 5.4 van de CW 2016. Het Agentschap controleert hierop bij de aanvraag, maar niet gedurende de deelname aan schatkistbankieren. Om deze risico's verder te adresseren zou overwogen kunnen worden om dit periodiek te toetsen, mogelijk steekproefsgewijs.

Aan het verstrekken van leningen kleven een aantal risico's. Ten eerste bestaat het risico dat leningen per departement verschillend worden beoordeeld. Voor het verstrekken van leningen aan deelnemers moet het verantwoordelijke beleidsdepartement een garantstelling verlenen. De beoordeling hiervan door de verschillende departementen verschilt echter. Bij het ministerie van OCW wordt een toetsingsprocedure gevolgd en wordt gewerkt met een gemeentegarantie voor klanten in het primair- en voortgezet onderwijs. Voor leenaanvragen van MBO, HBO en WO-instellingen wordt een hypothecair onderpand gevraagd waarvan maximaal 80% van de waarde gefinancierd mag worden uit de schatkist. Daarnaast bouwt OCW een reserve op voor garanties die tot betaling moeten komen. Niet alle departementen hebben een vergelijkbaar toetingskader. Ten tweede bestaat het risico dat bij het verstrekken van leningen sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Het Agentschap heeft een averse risicobereidheid voor staatssteun. Daarom worden leenaanvragen indien nodig getoetst op staatssteunrisico.

Beheersing staatssteunrisico

Bij het uitzetten of verstrekken van middelen moet de overheid rekening houden met de staatssteunregels van de EU (artikel 107 VWEU). Er is sprake van staatssteun als is voldaan aan alle volgende criteria:
staatsmiddelen: de maatregel moet door een overheid met publiek geld worden bekostigd;
voordeel: er moet sprake zijn van een financieel voordeel voor een onderneming die dat voordeel onder normale marktomstandigheden niet zou krijgen;
selectiviteit: een bepaalde onderneming (of groep van ondernemingen) krijgt het voordeel, en anderen niet; en
concurrentievervalsing: de steunmaatregel moet het handelsverkeer tussen EU-lidstaten (potentieel) ongunstig beïnvloeden en de mededinging op de interne markt verstoren of dreigen te verstoren.

De staatssteunregels gelden alleen voor ondernemingen. Een 'onderneming' is in Europeesrechtelijke zin elke eenheid die economische activiteiten uitoefent. Dat wil zeggen het aanbieden van goederen of diensten op een bepaalde markt. Een winstoogmerk is dus niet vereist, en de rechtsvorm (stichting, BV/NV, overheid, vereniging) doet er ook niet toe. De uitoefening van klassieke overheidstaken (bijvoorbeeld taken met betrekking tot het leger, politie en openbaar onderwijs) vallen niet onder het begrip economische activiteit. Per categorie deelnemers is het volgende van toepassing:
Openbaar onderwijs dat door de staat wordt gefinancierd en onder staatstoezicht staat is in principe geen economische activiteit omdat het een overheidstaak is. Omdat schatkistbankieren alleen openstaat voor dergelijke onderwijsinstellingen is geen sprake van staatssteun. Dit ligt anders wanneer de onderwijsinstelling economische activiteiten verricht. Dit wordt per geval beoordeeld.
Musea kunnen economische activiteiten verrichten. Schatkistbankieren kan hen een voordeel opleveren indien de voorwaarden van schatkistbankieren niet marktconform zijn. Per geval wordt beoordeeld of er sprake is van staatssteun.
Wanneer decentrale overheden als overheid en niet als onderneming (door een economische activiteit uit te oefenen) optreden is er geen sprake van staatssteun. Als een decentrale overheid een economische activiteit uitoefent (bijvoorbeeld handel in grond of de exploitatie van een gebouw of parkeerplaats) valt dit wel onder de staatssteunregels.
Wanneer agentschappen niet als onderneming (door een economische activiteit uit te oefenen) optreden is er geen sprake van staatssteun.

Daarnaast kan alleen sprake zijn van staatssteun als een onderneming financieel voordeel geniet. Of schatkistbankieren leidt tot een financieel voordeel voor de onderneming moet per geval worden beoordeeld. Dit hangt o.a. af van de marktomstandigheden en van de producten die de onderneming afneemt.

3.2 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid Betalingsverkeer van het Rijk

De beleidsdoelen voor het Betalingsverkeer van het Rijk zijn viervoudig; een goede prijs/kwaliteit verhouding, betrouwbaar betalingsverkeer, eenheid in de dienstverlening en een marktconforme dienstverlening.

Uit de onderstaande analyse kan geconcludeerd worden dat het betalingsverkeer van het Rijk doeltreffend is. De prijs-kwaliteit verhouding heeft een grote rol in de aanbesteding, maar een vergelijking met andere contracten is niet mogelijk vanwege de unieke aard van de producten. Het betalingsverkeer is de afgelopen jaren stabiel geweest en er zijn geen grote storingen geweest. De soms unieke eisen en wensen kunnen echter een negatief effect hebben op de eenheid- en marktconformiteit van de dienstverlening. Een aandachtspunt voor de doeltreffendheid blijft dat voldoende partijen zich aandienen bij de aanbesteding. Een multibankconstructie kan helpen om risico's die hieruit voortvloeien te mitigeren.

Daarnaast is het beleid doelmatig. De niet op artikel 12 verhaalde kosten voor de contracten zijn laag, en de overheadkosten zijn zeer beperkt. Het opknippen van de aanbesteding in verschillende percelen kan voor meer marktwerking zorgen, waardoor de prijs voor de dienstverlening relatief lager kan zijn. De multibankconstructie verhoogt de doeltreffendheid, maar heeft vanwege hogere kosten een negatief effect op de doelmatigheid.

3.2.1 Perceelverdeling

Het betalingsverkeer van het Rijk is in de loop der jaren meestal steeds verder onderverdeeld. Tabel 12 geeft een overzicht van de perceelverdeling van het betalingsverkeer van het Rijk sinds 1999.

Tabel 12: percelen betalingsverkeer

	1999		**...**			**2023**
A: Belastingdienst, Toeslagen en Douane	1999-2008: Inkomend: Rabobank, uitgaand: ING		2009-: ING			
B: Rijksonderdelen en diensten	1999-2008: Rabobank		2009-2014: RBS		2015-: ING	
C: Buitenlandse betalingen (BZ)		2007-2011: Fortis		2012-2016: RBS		2017-: ING
D: Buitenlandse betalingen (DEF)	1999-2008: Rabobank		2009-: Opgeheven. Onderdeel van perceel B geworden			
E: E-betalen	1999-2016: Onderdeel perceel B					2017-: CM Payments
Creditcards			2010-2019: ING			2020-: ICS Card Services
Internationale betaaldienst-verleners	1999-2020: Onderdeel perceel B					2021-: CM Payments
Contant geld	1999-2020: Onderdeel perceel B					2021: Travelex

Om het concentratierisico van de betaaldienstverlening te beperken en de wendbaarheid van de staat te vergroten heeft de minister van Financiën besloten om een deel van het betalingsverkeer productgericht aan te besteden. De schikking van ING Bank met het OM vanwege het begaan van

een Ernstige Beroepsfout heeft tot dit besluit geleid. Het doel is om meer partijen de kans te geven in te schrijven. De percelen internationale betaaldienstverleners en contant geld en vervoer van contant geld zijn daarom afgesplitst van perceel B. Deze nieuwe percelen zijn aan CM Payments en Travelex gegund. Deze partijen waren voorheen niet betrokken bij de uitvoering van het betalingsverkeer van het Rijk. De verdeling in percelen vergroot het aantal partijen dat betrokken is bij het betalingsverkeer van het Rijk, wat het concentratierisico vermindert.

Het effect van verdere verdeling in percelen op de doelmatigheid is tweeledig. Enerzijds neemt de prijs toe als synergievoordelen vanwege het combineren van percelen niet langer gelden. Wanneer een uitvoerende partij niet langer deze voordelen heeft zal de prijs omhooggaan. Anderzijds heeft het separaat aanbesteden van de nieuwe percelen, die eerst onderdeel waren van perceel B, mogelijk voor meer marktwerking gezorgd op deze deelterreinen. Het is onduidelijk welk van deze twee effecten groter is, ook op de langere termijn.

Zowel de doelmatigheid als de doeltreffendheid van het betalingsverkeer is een aandachtspunt. Bij verschillende aanbestedingen in het verleden dienden zich slechts een beperkt aantal kandidaten aan, soms lukte het zelfs niet om een geschikte partij te vinden.[55] Als het niet lukt om één partij te vinden dan is het beleid niet doeltreffend geweest; bij een beperkt aantal inschrijvingen kan de doelmatigheid onder druk komen te staan als het Rijk niet om deze partij heen kan.

3.2.2 Prijs-kwaliteitverhouding

Binnen de aanbestedingen van het betalingsverkeer van het Rijk is de prijs-kwaliteitverhouding één van de belangrijkste criteria voor de gunning van de opdracht. Bijvoorbeeld: in de aanbesteding van het betalingsverkeer van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane telt de gevraagde prijs voor 30% en de kwaliteit van de dienstverlening voor 70% mee in de beoordeling van inschrijvers.

Het aanbestedingsproces is de manier om commerciële partijen te stimuleren om een goede prijs-kwaliteitverhouding te verzorgen. Het ministerie van Financiën treedt in deze aanbestedingsprocedures op als opdrachtgever, coördinator en kadersteller. Een vergelijkende analyse van de prijs-kwaliteitverhouding met andere contracten is niet mogelijk omdat de eisen en wensen die gesteld worden aan de uitvoerende bank(en) uniek zijn (ongeveer 10% van het totale betalingsverkeer in Nederland).

3.2.3 Betrouwbaarheid en wendbaarheid

Betalingsverkeer voor het Rijk is een vitaal proces omdat verstoring, uitval of manipulatie ernstige gevolgen kunnen hebben voor de nationale veiligheid.[56] Het ministerie van Financiën heeft een averse risicohouding voor het (dis)functioneren van het betalingsverkeer. Daarom treft het ministerie verschillende maatregelen om de betrouwbaarheid en continuïteit van de dienstverlening te garanderen, zoals securitymaatregelen om aanvallen van buitenaf te voorkomen, inrichting van processen om dataverlies te voorkomen na een technische storing, het

[55] *Een voorbeeld van een onsuccesvolle aanbesteding was het perceel E-betalen in 2017. Dit kwam doordat beide inschrijvers niet voldeden aan de gestelde kwaliteitseisen. Na een concurrentiegerichte dialoog kwam één geschikte inschrijving naar voren waaraan de opdracht voorlopig werd gegund. De definitieve gunning kon echter niet plaatsvinden. Ten slotte is overgegaan tot een nieuwe aanbesteding waaruit één inschrijving volgde. Het aantal inschrijvingen bij de huidige percelen was gering: Perceel A: één; Perceel B: twee; Perceel C: twee en E-betalen 2019: één.*

[56] *NCTV:* Overzicht vitale processen | Vitale infrastructuur | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (nctv.nl)

faciliteren van uitwijkmogelijkheden en de mogelijkheid tot overschakeling op een back-up systeem in geval van een calamiteit en voorbereiding op de situatie dat de online connectie wegvalt.

De dienstverlening voor het uitvoeren van het betalingsverkeer van het Rijk wordt gekenmerkt door concentratierisico. De risicobereidheid van het Agentschap voor dit risico is voorzichtig. In het geval van een langdurige of permanente verstoring is de wendbaarheid van het Rijk, en daarmee de betrouwbaarheid van de dienstverlening, gering. Snelle overschakeling naar een andere aanbieder is niet mogelijk, onder andere vanwege aanbestedingseisen. Dit betekent dat het Rijk afhankelijk is van een beperkt aantal dienstverleners, namelijk de huidige dienstverleners van het betalingsverkeer. Om dit risico te beheersen maken we gebruik van een multibankstrategie. Een multibankconstructie heeft een negatief effect op de doelmatigheid maar een positief effect op de doeltreffendheid. Een back-upfaciliteit kan tot hogere kosten leiden maar heeft ook een positief effect op de betrouwbaarheid van de dienstverlening en de wendbaarheid van het Rijk.

In de afgelopen jaren is het betalingsverkeer van het Rijk stabiel geweest en zijn er geen grote storingen geweest. Kleine incidenten zijn snel opgelost. Het beleidsdoel betrouwbaarheid is daardoor in de bestudeerde periode behaald. Het voorgaande is bevestigd door de Rijksonderdelen en diensten die onderdeel zijn van de aanbestedingen.

3.2.4 Marktconformiteit en eenheid dienstverlening

Een substantieel deel van de eisen en wensen voor de aanbesteding van het betalingsverkeer van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane werkt drempelverhogend. De aanbesteding van het betalingsverkeer voor de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane leverde in 2017 één inschrijver op. Dit gaf aanleiding voor een maatwerkonderzoek waaruit is gebleken dat 48 van de 232 eisen en wensen als maatwerk aangemerkt worden.[57]

Uit ditzelfde onderzoek blijkt dat het betalingsverkeer van het Rijk niet volledig marktconform is. In de eisen en wensen wordt op verschillende plaatsen om maatwerk gevraagd. Omdat de aanbesteding van het betalingsverkeer van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane in 2017 één inschrijver opleverde en de aanbesteding van het betalingsverkeer van de departementen en diensten in 2021 twee inschrijvers kende, is de drempelverhogende werking van maatwerk een risico.

3.2.5 Betalingsverkeer van het Rijk in internationaal perspectief

In vergelijking met ons omringende- en Scandinavische landen is de overschakeltijd naar een andere instelling voor Nederland lang. In 2022 heeft het Agentschap laten onderzoeken hoe omringende landen het risico op verstoring in de uitgavenstroom mitigeren (Tabel 13 en Figuur 14). Zweden en Finland hebben gekozen voor een multibankoplossing waardoor hun overschakeltijd van respectievelijk één week en één dag veel korter is dan in Nederland.

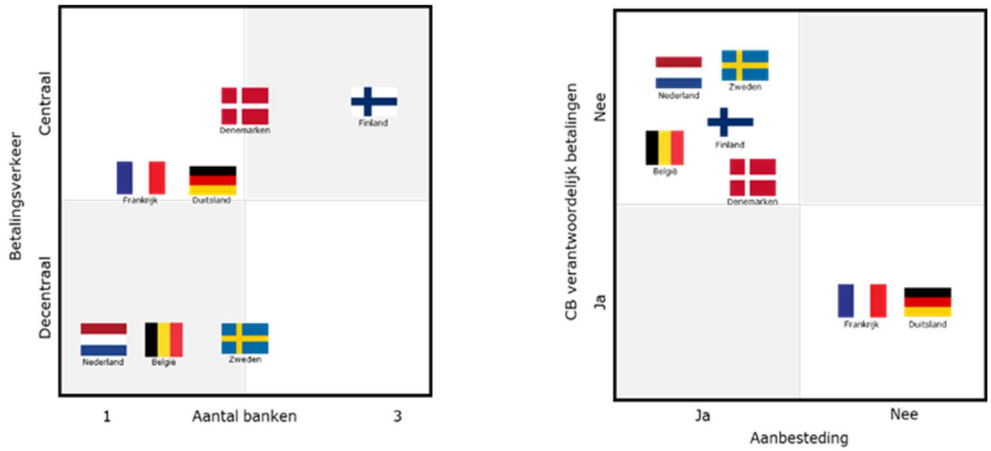
[57] Gebaseerd op een tussentijdse versie van het programma van eisen en wensen van deze aanbesteding. Complexiteit wordt met name ervaren in de bankconnectiviteit, rapportages van (intra)dag afschriften en het comprimeren van gegevens. Ook ten aanzien van certificering, dataprivacy en dataverwerking zijn er eisen en wensen aangemerkt als maatwerk. Tot slot zijn er eisen en wensen die specifiek voor het Nederlandse betalingsverkeer gelden zoals chartale dienstverlening (munten en papiergeld) en afstortmogelijkheden, iDEAL, Digitale Incasso machtiging, Overheidsvordering en de Overstapservice. Deze diensten kunnen door een aantal buitenlandse banken niet ingevuld worden.

Duitsland en Frankrijk hebben ervoor gekozen om het betalingsverkeer bij de Centrale Bank (CB) te beleggen, terwijl de meeste van de onderzochte landen hun betalingsverkeer hebben belegd bij private banken. Een voordeel voor het Rijk van de uitvoering door de CB is dat het Rijk slechts met een organisatie directe afspraken hoeft te maken. Zo zijn afspraken met betrekking tot MVO en het beperken van de kans op een ernstige beroepsfout daarom gemakkelijker te maken. Ook hoeft er in dat geval niet aanbesteed te worden. Het is echter een grote ingreep voor DNB omdat zij op dit moment geen retailbetalingen meer verricht en er dus een retailbank binnen DNB opgericht zou moeten worden. De omvang van deze ingreep, in kosten, tijd en reikwijdte, wegen niet op tegen de voordelen.

Tabel 13: Internationale vergelijking inrichting betalingsverkeer

	Neder-land	Zweden	België	Duits-land	Dene-marken	Finland	Frankrijk
Aantal banken	1	2	1	1	2	3	1
CB verantwoordelijk voor (retail) overheidsbetalingen	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja
Aanbesteding	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee
Overschakeltijd	1 jaar	1 week		N.v.t.		1 dag	N.v.t.
Uitvoering betalingsverkeer	De-centraal	De-centraal	Centraal	Centraal	Centraal	Centraal	Centraal

Figuur 14: Internationale vergelijking inrichting betalingsverkeer



3.2.6 Mogelijke neveneffecten en externe factoren

Maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO)

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven speelt MVO een rol binnen de aanbestedingen van het betalingsverkeer sinds 2015. De minister deed een toezegging aan de Tweede Kamer dat duurzaamheid een prominente rol zou gaan spelen in de aanbestedingen van het betalingsverkeer van het Rijk.[58] In 2019, opvolgend op het besluit van de minister van Financiën om het betalingsverkeer van de Rijksonderdelen en diensten (perceel B) opnieuw aan te besteden, besloot de minister van Financiën om duurzaamheid zwaarder te laten wegen in de gunning van de

[58] *Kamerstukken II 2018/19, 26485, nr. 209*

opdracht en gedurende de looptijd van de overeenkomst. Hierbij is voor uitvoerende bank(en) opgenomen dat eventuele overtredingen kunnen leiden tot het raken van de opzeggingsgronden.

Ontwikkelingen Nederlandse bankensector

De concentratie van de Nederlandse banksector kan leiden tot hogere kosten en minder innovatie. De Nederlandse bankensector kenmerkt zich door een klein aantal banken dat een groot marktaandeel heeft: de drie grootste banken vertegenwoordigen samen 78% van het balanstotaal van de gehele sector.[59] Een relatief klein aantal mogelijke uitvoerders van het betalingsverkeer van het rijk kan zorgen voor beperkte keuzevrijheid van de overheid. Dit zou mogelijk kunnen leiden tot hogere kosten die toegerekend worden. Daarnaast zou de hoge mate van concentratie de noodzaak tot innovatie van de dienstverlening beperken.

Vanwege de hoge kosten die gepaard kunnen gaan met de uitvoering van het betalingsverkeer in algemene zin kunnen deze activiteiten financieel minder aantrekkelijk zijn dan andere bancaire activiteiten. Deze kosten bestaan met name uit kosten om risico's te mitigeren en compliancekosten, waarvan KYC gerelateerde uitgaven het grootste deel uitmaken. Het naleven van nieuwe wet- en regelgeving, bijvoorbeeld ter bescherming tegen cybercriminaliteit, dragen ook bij aan de toegenomen kosten. Een onderzoek naar de kosten en baten van het betalingsverkeer laat zien dat de Nederlandse banken gezamenlijk verlies leiden op het betalingsverkeer.[60]

Om de toegankelijkheid tot betaalproducten voor burgers te waarborgen werd in de aanbesteding van het betalingsverkeer van de Belastingdienst in 2016 ook rekening gehouden met mensen die digitaal minder vaardig zijn. Toenemende digitalisering van het betalingsverkeer kan voor minder digitaal vaardige burgers tot problemen leiden. DNB constateert namelijk dat een één op de zes Nederlandse volwassenen niet zelfstandig in staat is om digitale bankzaken uit te voeren.[61] Wanneer bepaalde betaalproducten alleen digitaal aangeboden worden kan dit de toegankelijkheid onder druk zetten. Om te voorkomen dat de drempel voor banken om in te schrijven hiermee wordt verhoogd is hiervan afgezien om dit in de aanbesteding mee te nemen.

Cyber en geopolitiek

Hoewel er in 2023 geen ransomware-aanvallen plaats hebben gevonden op Nederlandse financiële instellingen met substantiële negatieve consequenties, zijn er internationaal wel incidenten geweest. DNB geeft aan dat voor financiële instellingen verschillende cyberdreigingen, zoals DDoS- en ransomware-aanvallen, een aandachtspunt zijn.[62] Cyberaanvallen hebben de potentie om de dienstverlening te verstoren, maar kunnen ook leiden tot een verlies van vertrouwen.[63] In 2023 zijn er steeds meer DDoS-aanvallen uitgevoerd op websites van onder andere Nederlandse financiële instellingen, maar ook in de periode daarvoor zijn cyberincidenten frequenter en kostbaarder geworden. Dankzij de veerkracht van deze instellingen is de impact van deze aanvallen tot nu toe beperkt gebleven. Echter, financiële instellingen moeten beducht zijn op de mogelijkheid dat hackers complexere cyberwapens, zoals ransomware, kunnen inzetten.

[59] Beleidsrichtingen voor een weerbare bankensector | Rapport | Rijksoverheid.nl
[60] Onderzoek naar de kosten en baten van het betalingsverkeer voor financiële instellingen 2021 (betaalvereniging.nl)
[61] Digitalisering van het betalingsverkeer: een uitkomst voor de één, een uitdaging voor de ander (dnb.nl)
[62] Overzicht Financiële Stabiliteit - najaar 2023 (dnb.nl)
[63] A macroprudential perspective on cyber risk (dnb.nl)

Geopolitieke ontwikkelingen kunnen ook invloed hebben op de toegankelijkheid voor banken in de aanbesteding als dit tot hogere kosten leidt. Sancties kunnen banken bijvoorbeeld verplichten om extra due diligence uit te voeren, wat de operationele kosten verhoogt. Banken moeten alle transacties monitoren om te voorkomen dat er middelen gaan naar gesanctioneerde partijen, wat gebeurt aan de hand van sanctielijsten. DNB-statistieken geven aan dat banken tot april 2023 € 863 mln aan transacties hebben tegengehouden in verband met sancties tegen Rusland.[64]

[64] Financiële sancties | De Nederlandsche Bank (dnb.nl)

4. Verbeteren van doeltreffendheid en doelmatigheid

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?

4.1 Schatkistbankieren

De grootste uitgaven- en ontvangstenpost van artikel 12 betreft de mutaties in rekening-courant, deposito's en leningen. Dit betreffen uitgaven en ontvangsten en zijn geen kosten, omdat het hier gaat om de financiële stromen van de deelnemers van het schatkistbankieren. Een besparing hierop is dan ook niet zinvol. Wel mogelijk zijn verbeteringen van de doelmatigheid bij de rentekosten.

4.1.1 Beleidsopties doeltreffendheid

De doeltreffendheid van schatkistbankieren kan worden verbeterd door meer partijen te verplichten deel te nemen. Een grotere verplichte deelname draagt bij aan de doeltreffendheid van schatkistbankieren: reductie van de EMU-schuld, doelmatig kasbeheer voor deelnemers en risicoreductie. Voorbeelden hiervan zijn verplichte deelname van onderwijsinstellingen en RWT's die momenteel uitgezonderd zijn van schatkistbankieren.

Door onderwijsinstellingen verplicht te laten deelnemen aan schatkistbankieren is de verwachting dat de RC-tegoeden en deposito's met naar schatting € 23,7 mld zouden toenemen (zie bijlage 4). Dit betreft een toename van de totale tegoeden van ongeveer 19%. Dit betekent een grotere doeltreffendheid van schatkistbankieren door meer EMU-schuldreductie. Uitbreiding van de verplichtingstelling maakt het deelnamebeleid voor onderwijsinstellingen duidelijker en vermindert de werkdruk voor het inregelen van deelnemers zodra alle onderwijsinstellingen hun middelen in de schatkist aanhouden. Daarnaast leidt schatkistbankieren tot meer rente-inkomsten voor deelnemers relatief aan de kapitaalmarkt.

Een nadeel is dat het de autonomie van het onderwijs vermindert. In navolging van het IBO Schatkistbankieren uit 2016 zijn de praktische consequenties van het afschaffen en het verplicht stellen van schatkistbankieren voor onderwijsinstellingen onderzocht.[65] [66] Een uitbreiding van schatkistbankieren met de gehele onderwijssector zorgt voor extra werkdruk voor de uitvoering door het Agentschap, het ministerie van OCW en het Rijksvastgoedbedrijf.[67] Daarnaast zorgt verplicht schatkistbankieren voor onderwijsinstellingen voor een groter begrotingsrisico voor het ministerie van OCW doordat meer garantstellingen afgegeven moeten worden voor schatkistleningen.

[65] IBO Schatkistbankieren OCW (risicobeheer en risicobeheersing) 2016
[66] *Kamerstukken II 2017/18, 33 495, nr. 115*
[67] *Het Rijksvastgoedbedrijf is verantwoordelijk voor de taxatie van hypothecair onderpand bij schatkistleningen.*

De voordelen voor de EMU-schuldreductie indien wordt overgegaan op verplichte deelname voor RWT's met een beperkte wettelijke taak of RWT's die zijn uitgezonderd vanwege relatief weinig publieke middelen is beperkt. Daarnaast is het positief effect op het doelmatig kasbeheer voor deelnemers ook onzeker. Derhalve ligt het verder verplicht stellen van deze categorieën deelnemers niet voor de hand.

Een doelmatigheidsverbetering kan gezocht worden in het beter definiëren van de publieke instellingen die verplicht- en vrijwillig deelnemen aan schatkistbankieren. Een evaluatie van de categorieën deelnemers en uitzonderingen hierop kan bijdragen aan het drukken van uitvoeringskosten bij het ministerie van Financiën.

4.1.2 Beleidsopties doelmatigheid

Hoofdstuk 3 concludeert op basis van een indicatieve berekening dat schatkistbankieren in sommige jaren niet kostendekkend is geweest voor de Staat. Voor het verbeteren van de doelmatigheid wordt voor verschillende scenario's gevarieerd in de rentetarieven. Daarnaast worden de effecten van afschaffen van de leenfaciliteit en schatkistbankieren algeheel bezien. Tevens analyseert deze paragraaf met welke bijstelling van de rentes een 20% besparing gerealiseerd kan worden, waarbij geen rekening gehouden wordt met gedragseffecten. De rente-uitgaven over jaar 2023 van artikel 12 is de grondslag voor deze beleidsopties. Als gesproken wordt over 20% besparing dan wordt hiermee 20% besparing op de rente-uitgaven over jaar 2023 bedoeld. De rente-uitgaven over jaar 2023 van artikel 12 bedragen € 2,5 mld. De uitkomsten van onderstaande berekeningen verschillen sterk per jaar, vooral door veranderende marktrentes. Invoering van deze beleidsopties kunnen zowel juridische (aanpassen wetgeving) als fiscale consequenties hebben. Als er sprake is van een winstgevende activiteit voor het Rijk is daarover mogelijk vennootschapsbelasting verschuldigd. Bij de uitwerking van de opties is van belang om aandacht te hebben voor of en in welke mate sprake is van winstgevendheid, aangezien dit de grootte van de doelmatigheidsverbetering kan verminderen. Daarnaast moet benoemd worden dat rente-uitgaven binnen de collectieve sector blijven. Wijzigingen in de rente komen daarom neer op een verdelingsvraagstuk tussen het Rijk en aan het Rijk gelieerde instellingen die deelnemen aan schatkistbankieren.

Uitvoeringskosten schatkistbankieren doorberekenen aan deelnemers

Het ministerie van Financiën maakt uitvoeringskosten als gevolg van schatkistbankieren. Deelnemers betalen niet voor de dienstverlening die door het Rijk geleverd worden. Het kostendekkend maken van de overhead gerelateerd aan schatkistbankieren (circa € 2,7 mln) vergt een korting op de rekening-courantrente van 1/3^{e} basispunt (0,0036%-punt). Deelnemers hebben voordelen van hun deelname aan schatkistbankieren vanwege onder andere gunstige financieringsvoorwaarden. Deze beleidsoptie compenseert de uitvoerende directies voor de geleverde diensten en levert een beter sluitende begroting op. Het doorbelasten van de uitvoeringskosten levert een minder doelmatig kasbeheer op voor deelnemers, de kosten stijgen immers.

Consistentie vergoede rekening-courantrente met DNB-rente

Een eenvoudige besparingsoptie is het aanpassen van de rekening-courantrente. De Nederlandse staat ontvangt sinds 2023 op haar DNB-saldo de daggeldrente met een afslag van 20 basispunten (0,2%-punt) in plaats van de €STR-rente zoals het geval was voor 2023. Het volgen van deze DNB-rente had € 150 mln in 2023 bespaard, 5,9% van de rente-uitgaven op artikel 12 in dat jaar.

Dit zou daarnaast het principe van het doorgeven van de financieringsvoorwaarden beter toepassen. Een lagere rente betreft een nadeel voor de deelnemers aan schatkistbankieren en maakt het daardoor iets minder aantrekkelijk. Dit kan op termijn een prikkel vormen voor vrijwillige deelnemers om af te zien van deelname of om uit te schatkist te treden. De kans hiertoe is echter klein. De daggeldrente met een afslag van 0,2%-punt is namelijk fors hoger dan de rente die door de grootbanken gehanteerd wordt. De voorwaarden zijn dus alsnog relatief gunstig, waardoor het nadeel naar verwachting beperkt zal zijn.

Volgen van de marktrentes

Wanneer dezelfde rentevoorwaarden gehanteerd worden voor schatkistbankieren als bij private banken, leidt dat per saldo tot een besparing van tussen de € 2,3 mld en € 2,4 mld in 2023 (96% van de rentekosten Schatkistbankieren in 2023). In dit scenario wordt de rente op de rekening courant 0% of gelijkgesteld aan de rente op een spaarrekening, de depositorente met 0.19%-punt verlaagd en de rente voor leningen met 0,26%-punt verhoogd.[68] De optie betreft een versobering ten opzichte van de huidige situatie, waardoor weerstand kan ontstaan bij deelnemers. Vrijwillige deelnemers kunnen vertrekken als er in de Nederlandse of buitenlandse markt aanbieders zijn die gunstigere voorwaarden bieden. Deze variant heeft daarmee een groot negatief effect op de doeltreffendheid van schatkistbankieren. Wel kan de verlaging van de RC-rente een (beperkte) prikkel geven aan deelnemende instellingen om onderbesteding te beperken.

0% rentevergoeding rekening-courant

Het Franse staatsschuldagentschap geeft geen rente op tegoeden die aangehouden worden op de rekening-courant van deelnemers. In de Nederlandse context zou dit een grote kostenbesparing op kunnen leveren van meer dan € 2 mld, maar deze besparing zou evidente nadelen met zich meebrengen. Vrijwillige deelnemers, in het geval dat geen differentiatie zou worden gemaakt tussen de rekening-courantrente voor vrijwillige en verplichte deelnemers, zouden door een grote negatieve bijstelling van de rente een prikkel voelen om de schatkist te verlaten. Verplichte deelnemers zouden daarnaast een prikkel voelen om vrijwillige deelname te betogen, waarna het verlaten van de schatkist een reëel risico is. 0% rekening-courantrente is daarnaast een afwijking van het centrale principe van schatkistbankieren: het doorgeven van de financieringsvoorwaarden van de staat aan deelnemers. Net als hierboven kan de verlaging wel een prikkel geven om onderbesteding tegen te gaan.

Afschaffen minimum 0% rekening-courantrente

In de jaren dat de rente negatief was is de ondergrens van 0% rente kostbaar geweest voor het Rijk.[69] Hoofdstuk 3 beschrijft dat dit tussen 2018 en 2023 € 236 mln rentenadeel opleverde voor het Rijk. Het loslaten van de 0% ondergrens maakt schatkistbankieren in uitzonderlijke situaties met negatieve rentes minder aantrekkelijk voor deelnemers. Dit kan mogelijk leiden tot minder nieuwe organisaties die toetreden of afname van het aantal bestaande vrijwillige deelnemers. Het vermoeden is echter dat dit effect op de korte termijn beperkt zal zijn omdat nu geen sprake is van een negatieve renteomgeving. Daarmee is de verwachte besparing momenteel ook nihil. Of deze beleidsoptie een besparing oplevert is afhankelijk van de renteontwikkelingen.

[68] *Er is sprake van een besparing van € 2,4 mld als gerekend wordt met 0% rente op de rekening courant. Als de marktrente op spaarrekening van 0,25% wordt gevolgd dan zakt de besparing naar € 2,3 mld (zie bijlage 3).*

[69] *De minimumrente op de rekening-courant is vastgesteld op 0% middels art. 4.4 vijfde lid van de Regeling schatkistbankieren RWT's en andere rechtspersonen.*

Differentiatie in de rentes voor vrijwillige- en verplichte deelnemers

Door verschillende rentes te hanteren voor vrijwillige en verplichte deelnemers kan zowel een besparing als beperking van mogelijke middelenuitstroom worden bereikt. Vrijwillige deelnemers geven aan dat rentes een doorslaggevende factor zijn voor deelname. Daarmee kan het belangrijk zijn om schatkistbankieren aantrekkelijk te houden voor deze deelnemers. Deze RC-rente blijft daarom onveranderd in dit scenario. Om een verbetering in de doelmatigheid te bewerkstelligen zal de RC-rente voor verplichte deelnemers worden verlaagd tot 0%. Dit leidt tot een besparing van € 1,7 mld, ofwel 67% van de totale rente-uitgaven in 2023.

Er kleven verschillende nadelen aan deze beleidsoptie. Een ongewenst neveneffect kan zijn dat deelnemers proberen om aangemerkt te worden als vrijwillig. Bovendien is het beleid er in de laatste jaren op gericht geweest om de rentes te harmoniseren en is de optie in strijd met het idee van centrale treasury. Ook zal een differentiatie in de rente tot hogere uitvoeringslasten leiden.

Afschaffen van de leenfaciliteit

Het afschaffen van de leenfaciliteit schaadt doelmatig kasbeheer, maar kan de risico's voor de rijksbegroting verkleinen en een drukkend effect hebben op de uitvoeringskosten. Voor de verstrekte leningen geeft het Rijk de eigen leenrente (DTC en DSL) door aan deelnemers. Het afschaffen van deze faciliteit zal voor de kosten op artikel 12 geen verschil maken. Het zal de inkomsten op artikel 12 verminderen door verminderde rente-inkomsten. Hiertegenover staat een even grote daling van de uitgaven op artikel 11. Een nadeel is dat deelnemers die lenen uit de schatkist nu in de markt duurdere leningen moeten afsluiten bij private geldverstrekkers, wat tot minder doelmatig kasbeheer van de deelnemers leidt. De extra kosten voor lenende deelnemers worden ingeschat op € 38 mln voor 2023. Tegenover deze nadelen staan de voordelen dat het directe risico voor de begroting van de beleidsdepartementen afneemt. Ook zullen de uitvoeringskosten voor het verstrekken van de leningen dalen, zowel bij het ministerie van Financiën als de vakdepartementen.

Afschaffen van schatkistbankieren

Het afschaffen van schatkistbankieren heeft grote negatieve gevolgen en nagenoeg geen voordelen. In hoofdstuk 3 is geconcludeerd dat schatkistbankieren doeltreffend en doelmatig is. Het volledig afschaffen kent dan ook negatieve gevolgen: een hogere EMU-schuld, minder doelmatig kasbeheer en een groter risico op verlies van publieke middelen. De besparing op de rente-uitgaven is fors, maar doordat de schuld toeneemt moet ook meer rente aan de markt betaald worden. Deze kosten worden op artikel 11 verantwoord. Afschaffen van schatkistbankieren leidt tot hogere kosten in het algemeen doordat sommige instellingen middelen uit hebben staan bij partijen waar andere instellingen geld lenen. Dit is niet doelmatig. Daarnaast loopt de publieke sector als geheel groter risico op haar middelen indien geld uitstaat bij private partijen in plaats van in de schatkist. Dit zijn kosten en risico's die schatkistbankieren mitigeert.

20% besparingsoptie: marktconforme deposito- en leenrentes en aanpassing RC-rente

Om 20% te besparen op de rente-uitgaven zal de rekening-courantrente verlaagd moeten worden. Bovenstaande beleidsopties van differentiatie van rentetarieven en/of verlaging van de RC-rente naar 0% zijn mogelijkheden. Hiermee wordt soms zelfs een grotere besparing dan 20%

gerealiseerd. Een alternatief is om de deposito- en leenrente gelijk te stellen aan de marktrente[70] en de rekening-courantrente met 0,62%-punt te verlagen om te komen tot 20% besparing. Dit scenario is uitgewerkt in tabel 14. Bij deze besparingsoptie moet vermeld worden dat het enkel gaat om een kostenbesparing op artikelniveau. Omdat deelnemers minder rente ontvangen op rekening-couranttegoeden en een hogere rente betalen op leningen maakt dit per saldo voor de gehele collectieve sector geen verschil.

Tabel 14: Bijstelling rentes om tot 20% besparing middels renteaanpassingen te komen (%-punt)

Rente	Δ
RC	-0,62%
Deposito	-0,19%
Lening	0,26%

20% besparingsoptie: differentiatie in de rentes voor vrijwillige- en verplichte deelnemers

Om 20% van de rente-uitgaven in 2023 te besparen volstaat een reductie in RC-rente voor verplichte deelnemers van tussen de 0.8%- en 1%-punt. In bovenstaande besparingsoptie – *Differentiatie in de rentes voor vrijwillige- en verplichte deelnemers* – stellen we de RC-rente gelijk aan 0% voor verplichte deelnemers. Dit levert een besparing op van € 1,7 mld. De reductie naar 0% is fors. Om 20% op de rente-uitgaven in 2023 te besparen is een reductie in de RC-rente van tussen de 0.79%- en 0.96%-punt voor verplichte deelnemers voldoende.[71] De rentes van vrijwillige deelnemers veranderen niet. Bij deze besparingsoptie moet ook vermeld worden dat het enkel gaat om een kostenbesparing op artikelniveau. Per saldo voor de gehele collectieve sector maakt deze besparingsoptie geen verschil.

4.2 Betalingsverkeer van het Rijk

4.2.1 Beleidsopties doeltreffendheid

Het uitwerken van een beleidskader voor het betalingsverkeer van het Rijk kan de doeltreffendheid van het beleid verbeteren. Het doel van het beleidskader is om te sturen op uniforme, betrouwbare, veilige en martkconforme dienstverlening. Momenteel staat de marktconformiteit en eenheid van de dienstverlening onder druk vanwege unieke eisen en wensen. Het is raadzaam in een nieuw beleidskader een expliciete afweging te maken of zulke eisen en wensen andere doelen van betalingsverkeer niet te veel in de weg zitten.

Het verminderen van de afhankelijkheid van een beperkt aantal aanbieders van betalingsverkeer verhoogt de doeltreffendheid. Een belangrijk aandachtspunt voor het betalingsverkeer van het Rijk is dat bij een aantal aanbestedingen een zeer klein aantal kandidaten zich inschrijven. Het verminderen van specials (zoals specifieke Nederlandse producten) bij het opstellen van uitvragen in de aanbestedingen kan hierbij helpen. Daarbij kan onderzocht worden of een verdere aanpassing in de perceelverdeling wenselijk zou zijn. Meer productgerichte aanbestedingen zouden bijvoorbeeld het aantal potentiële aanbieders van de dienstverlening kunnen vergroten.

[70] *Gebaseerd op de depositorentes geldend bij ABN AMRO. De leenrentes zijn gebaseerd op het 15-jaarspunt op een kapitaalmarktcurve plus een opslag van 10 bps.*

[71] *Dit is een range omdat in de categorie RWT's en overige zowel vrijwillige als verplichte deelnemers zitten. Het splitsen van de RC-gelden in deze groepen kan niet precies gedaan worden. Daarom worden twee scenario's berekend. Ten eerste alle deelnemers in deze groep zijn vrijwillige deelnemers. In dat geval moet de RC-rente van de verplichte deelnemers met 0.96%-punt verlaagd worden. Ten tweede alleen onderwijsinstellingen zijn vrijwillige deelnemers. In dat geval moet de RC-rente van de verplichte deelnemers met 0.79%-punt verlaagd worden.*

Daarnaast kan de wendbaarheid van het betalingsverkeer van het Rijk verbeterd worden wanneer deelnemers specifieke Rijks-IBAN nummers hebben, in plaats van IBAN-nummers bij private banken. Een nader onderzoek naar deze optie is aan te bevelen. Daarnaast komt ook de verdere uitbreiding van de multibankconstructie met back-up faciliteit de wendbaarheid ten goede.

Om de betrouwbaarheid van het betalingsverkeer van het Rijk te vergroten kan een noodvoorziening voor de verschillende percelen ingevuld kunnen worden. Een noodvoorziening dient ertoe om in situaties eenvoudig van dienstverlener te wisselen als dit wenselijk of nodig is. In de afgelopen jaren is het betalingsverkeer van het Rijk stabiel geweest en zijn er geen grote storingen geweest. Externe risico's zoals cyber aanvallen vanuit een criminele of een geopolitieke achtergrond of fysieke aanvallen op vitale betaalinfrastructuur kunnen een risico vormen voor de betrouwbaarheid van het betalingsverkeer. De maatregelen om deze rest risico's af te dekken met een potentieel disruptieve werking zijn afhankelijk van de scenario's die zich voor kunnen doen.

4.2.2 Beleidsopties doelmatigheid

Op artikel 12 staan geen kosten voor de beleidsmatige invullingen voor het betalingsverkeer. Het gros van de personele kosten van het Agentschap en de Rijkshoofdboekhouding voor artikel 12 worden gemaakt voor schatkistbankieren. Deze personele kosten staan op artikel 8. Rijksonderdelen betalen zelf voor hun afname van het betalingsverkeer van het Rijk.

De doelmatigheid van het betalingsverkeer van het Rijk kan verbeterd worden door de marktconformiteit van de dienstverlening zo groot mogelijk te maken. Dit vermindert de complexiteit van de dienstverlening voor uitvoerende partijen. Daarnaast kan gestuurd worden op zo veel mogelijk marktwerking door middel van het in de markt zetten van aantrekkelijke aanbestedingen. Door meer concurrentie tussen dienstverleners wordt de prijs beheerst. Het aantrekkelijk maken van de aanbestedingen kan gedaan worden door de perceelverdeling te herzien en door een goede balans te zoeken tussen prijs-kwaliteit en andere eisen.

5. Conclusie

5.1 Schatkistbankieren

Op basis van het beschikbare onderzoek kan geconcludeerd worden dat het schatkistbankieren doeltreffend is. De overtollige middelen die deelnemers aanhouden in de schatkist dragen aantoonbaar bij aan EMU-schuldreductie, eind 2023 bedroeg dit € 78,7 mld. Het kredietrisico op deze tegoeden is lager dan wanneer deze tegoeden bij commerciële instellingen zouden staan, wat bijdraagt aan een risicoreductie bij deelnemers. Daarnaast blijkt uit de deelnemersenquête dat deelnemers positief zijn over het schatkistbankieren en dat vrijwillige deelnemers de hogere rente zien als één van de redenen om deel te nemen aan het schakistbankieren. Dit toont aan dat het beleid bijdraagt aan doelmatig kasbeheer bij deelnemers.

Daarnaast kan geconcludeerd worden dat het schatkistbankieren doelmatig is. In verhouding met de behaalde beleidsdoelen zijn de kosten beperkt. In een aantal jaren in het recente verleden was de vergoeding van de staat op de aangehouden tegoeden soms hoger dan de gemiddelde opbrengst voor de staat. Ten slotte zijn de overheadkosten relatief laag.

In hoofdstuk 4 staan een aantal opties om de doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten. Het grootste deel van de opties betreft het aanpassen van rentetarieven. Met name het verlagen van de rekening-courant rente kan de rente-uitgaven voor het Rijk substantieel verlagen. Het aanpassen van de rentes kan echter negatieve effecten hebben op de uitvoerbaarheid, en kan het schatkistbankieren minder aantrekkelijk maken voor vrijwillige deelnemers. Dit kan tot spanning leiden tussen de doelmatigheid en doeltreffendheid. Hoe deze spanning te evalueren vraagt om een politieke afweging.

5.2 Betalingsverkeer van het Rijk

Uit het onderzoek kan geconcludeerd worden dat het betalingsverkeer doeltreffend is. Er is veel aandacht voor de prijs-kwaliteit verhouding bij de aanbestedingen, en de betrouwbaarheid van de dienstverlening was de afgelopen periode gewaarborgd. De multibankconstructie kan de betrouwbaarheid en wendbaarheid verder verbeteren. Echter, de eenheid en marktconformiteit van de dienstverlening kan onder druk komen te staan door de soms unieke eisen en wensen van Rijksonderdelen en diensten

Daarnaast is het betalingsverkeer doelmatig. Tijdens de bestudeerde periode zijn verbeteringen doorgevoerd, zoals het opknippen van de aanbestedingen in meerdere percelen op basis van betaalproducten. Dit heeft een stimulerend effect gehad op het aantal potentiële aanbieders van de dienstverlening.

Externe risico’s zoals cyber- en fysieke aanvallen op vitale betaalinfrastructuur vormen een risico voor de betrouwbaarheid van het betalingsverkeer. De maatregelen om de gevolgen van deze rest risico’s af te dekken met een potentieel disruptieve werking zijn afhankelijk van de scenario’s die zich voor kunnen doen. Een multibank constructie is een oplossing voor het concentratierisico van het betalingsverkeer bij één bank maar dekt niet alle risico’s af. Tegelijkertijd kan de multibank constructie in de toekomst zorgen voor hogere kosten voor de afnemers van de dienstverlening.

De directe mogelijkheden voor verbeteringen in de doelmatigheid van het betalingsverkeer zijn beperkt. Om de kosten van het betalingsverkeer te beheersen kan het wenselijk zijn om de perceelindeling te herzien en de eisen en wensen te beperken. Het stimuleren van meer marktwerking vermindert de afhankelijkheid van een beperkt aantal partijen en maakt het eenvoudiger om over te stappen van dienstverlener mocht dit nodig of wenselijk zijn.