

Vergaderjaar 2024–2025

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 89

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2024

Hierbij bied ik u namens het kabinet de periodieke rapportage van artikel 12 Kasbeheer van hoofdstuk IX van de Rijksbegroting aan. Dit is in navolging op mijn brief van 1 september 2023¹ waarin ik heb toegezegd om deze periodieke rapportage in 2024 aan uw Kamer aan te bieden. Met deze brief en het bijbehorende onderzoeksrapport wil ik deze toezegging in.

Inzicht in de kwaliteit van beleid is een groot goed. Om het inzicht in de kwaliteit van beleid te vergroten hanteert de Rijksoverheid een evaluatiestelsel waarbij een beleidsterrein iedere vier tot zeven jaar wordt doorgelicht. Via een syntheseonderzoek worden conclusies getrokken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het betreffende beleids-terrein. De vorige evaluatie van het kasbeheer dateert uit 2018.² Deze periodieke rapportage bouwt daarop voort. De periodieke rapportage heeft betrekking op de periode 2018 tot en met 2023. Het onderzoek is door het Ministerie van Financiën uitgevoerd.

Effectief kasbeheer is belangrijk voor de Staat om publieke middelen efficiënt in te zetten en financiële risico's te minimaliseren. Schatkistbankieren speelt hierin een centrale rol door overbodige 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 die de efficiëntie van de aanbestedingen ten goede komt. Beide onderdelen vallen onder artikel 12 Kasbeheer van de begroting voor Financiën en Nationale Schuld (IX).

Twee onafhankelijke deskundigen hebben een oordeel geveld over de periodieke rapportage. Dit zijn professor C. Koopmans, hoogleraar beleidsevaluatie aan de Vrije Universiteit Amsterdam en M. Vemer, afdelingshoofd betalingsverkeer en collateral services bij De Neder-

¹ Kamerstukken II 2022/23, 31 935, nr. 83

² Kamerstukken II 2018/19, 31 935, nr. 53

landsche Bank. De reactie van deze externe experts is te vinden in de bijlage bij deze brief.

1 Schatkistbankieren

1.1 Doelstellingen van het beleid

Schatkistbankieren houdt in dat deelnemers hun publieke liquide middelen aanhouden bij het Ministerie van Financiën. Publieke middelen verlaten de schatkist niet eerder dan noodzakelijk voor de uitvoering van de publieke taak. Daarnaast kunnen, onder voorwaarden, sommige categorieën deelnemers aan schatkistbankieren deposito's of leningen afsluiten.

De drie beleidsdoelen van het schatkistbankieren zijn EMU-schuldreductie, risicoreductie en doelmatig kasbeheer voor deelnemers³:

- Doordat publiek geld de schatkist pas verlaat wanneer dit nodig is voor 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 zijn gunstiger ten opzichte van de tarieven bij commerciële partijen.

1.2 Bevindingen van het onderzoek

EMU-schuldreductie

Allereerst concludeert de periodieke rapportage dat schatkistbankieren doeltreffend is geweest. Het aantal deelnemers en de gerealiseerde EMU-schuldreductie is sterk gestegen in de bestudeerde periode. Het deelnemersaantal is toegenomen van 1.113 in 2020 naar 1.367 in 2023. Waar de totale tegoeden eind 2018 € 23,2 mld. bedroegen, is dit geleidelijk opgelopen naar € 78,7 mld. eind 2023. Ten opzichte van het bbp bedroeg de EMU-schuldreductie 3,0%-punt in 2018, waarna deze is toegenomen tot 7,7%-punt in 2023. Een groot deel van deze schuldreductie is het gevolg van hogere tegoeden bij sociale fondsen en aanhoudende onderbesteding bij veel publieke organisaties. Daarnaast heeft ook het groeiende aantal vrijwillige deelnemers bijgedragen aan de reductie van de EMU-schuld.

Het onderzoeksrapport signaleert ook risico's. Doordat een deel van de behaalde EMU-schuldreductie het gevolg is van onderbesteding bestaat het risico dat de staatsschuld zal stijgen wanneer deze middelen tot besteding komen. Het CPB noemt het tot besteding komen van schatkisttegoeden als een realistisch scenario in de komende jaren.⁴ Daarnaast bestaat het risico dat de tegoeden snel kunnen afnemen bij een verslechtering van economische omstandigheden, bijvoorbeeld vanwege hogere uitgaven bij de sociale fondsen. Een uitstroom van liquide middelen uit de schatkist vergroot de financieringsbehoefte van het Rijk. Hier wordt geen rekening mee gehouden in het risicobeleid van het Ministerie van Financiën. De periodieke rapportage concludeert dat een snelle afname van aangehouden middelen onwaarschijnlijk is. Dit liquiditeitsrisico is beperkt doordat deelnemers de schatkist niet eenvoudig of snel verlaten

³ In de context van het beleidsdoel wordt naar kasbeheer gerefereerd wanneer het gaat over het schatkistbankierensysteem.

⁴ Macro Economische Verkenning (MEV) 2025 | CPB.nl

en doordat verwacht wordt dat aangehouden middelen niet op korte termijn besteed zullen worden. Desondanks is het risico door de hogere aangehouden tegoeden toegenomen ten opzichte van de vorige periodieke rapportage.

Risicoreductie

De periodieke rapportage observeert dat de totaal behaalde risicoreductie voor deelnemers is toegenomen. Vanwege de groei van het aantal deelnemers en de totale tegoeden loopt de Nederlandse publieke sector minder kredietrisico dan wanneer deze tegoeden bij commerciële partijen zouden uitstaan.

Doelmatig kasbeheer

Daarnaast beschrijft de periodieke rapportage dat schatkistbankieren heeft bijgedragen aan een doelmatiger kasbeheer voor deelnemers. Uit het uitgevoerde tevredenheidsonderzoek blijkt dat deelnemers het systeem «Mijn Schatkist» als positief ervaren en dat het bijdraagt aan eenvoudiger kasbeheer. De tevredenheid hierover is toegenomen sinds de vorige evaluatie. Ook was schatkistbankieren financieel voordeliger voor deelnemers door de minimale rekening-courantrente van 0% en omdat het relatieve verschil tussen de gehanteerde rentetarieven en het alternatief bij financiële instellingen groter was dan in eerdere periodes.

De periodieke rapportage constateert een aantal neveneffecten. Deze kunnen het gevolg zijn van externe ontwikkelingen, alsook factoren waar momenteel geen rekening mee gehouden wordt in het kasbeheerbeleid:

- De toename van het aantal deelnemende instellingen kan leiden tot een groter klantrisico.
- Momenteel wordt niet gecontroleerd of er enkel publieke middelen van deelnemers in de schatkist worden aangehouden. Dit wordt alleen gedaan bij aanvang van deelname vanwege gelimiteerde personele capaciteit.
- Een bijkomend voordeel van schatkistbankieren is dat de ontwikkelingen van publieke middelen buiten het Rijk beter inzichtelijk zijn.

Een aandachtspunt voor het kasbeheer is de doelmatigheid voor het Rijk. Hoewel de rentekosten in verhouding tot de behaalde beleidsdoelen zeer acceptabel zijn, blijkt uit de periodieke rapportage dat het begrotingsartikel niet kostendekkend is geweest voor het Rijk. Zo is voor de rekening-courant een minimumrente van 0% bepaald. Door uitzonderlijke marktomstandigheden waarbij negatieve rentes golden tijdens een deel van de geëvalueerde periode heeft het Rijk een rentenadeel gehad. Dit nadeel was € 236 mln. over de periode 2018–2023. Daarnaast betaalt de Staat de €STR daggeldrente⁵ over tegoeden van deelnemers. Dit is 0,20%-punt hoger dan de rente die de Staat sinds 2023 ontvangt van DNB op gestalde middelen. Dit heeft voor ongeveer € 150 mln. aan rentenadeel gezorgd in 2023. Het Rijk heeft daarnaast uitvoeringskosten die niet worden verantwoord op artikel 12, zoals voor het digitaliseren van schatkistbankieren. Uitvoeringskosten bij deelnemende instellingen zijn niet in kaart gebracht in dit beleidsonderzoek.

Schatkistbankieren is aantrekkelijk voor deelnemers vanwege de minimum rekening-courantrente van 0% en in recentere jaren vanwege de relatief hoge rente op tegoeden vergeleken bij de grootbanken. Dit heeft

⁵ De Euro short-term rate (€STR) is de interbancaire 1-daagse rente in de Eurozone. Het is daarmee het gemiddelde rentetarief waartegen financiële instellingen elkaar geld verstrekken met een looptijd van één dag.

nieuwe deelnemers aangetrokken die met hun tegoeden bijdragen aan de EMU-schuldreductie. De rentekosten en -baten voor de gehele publieke sector zijn nul omdat deelnemers de rente ontvangen.

1.3 Beleidsvoornemens

Het Kabinet vindt het wenselijk om begrotingsartikel 12 meer kosten-dekkend te maken. Dit ziet vooral op de doelmatigheid van het beleid, en is ook het uitgangspunt van de beleidsvoornemens voor schatkistbankieren. Hierbij moet vermeld worden dat het verbeteren van de doelmatigheid middels het vergroten van de rente-inkomsten en/of het verkleinen van de rente-uitgaven mogelijk de doeltreffendheid vermindert. Het aanpassen van de rentes vermindert het financieringsvoordeel voor deelnemers. Dit kan ertoe leiden dat (enkele) vrijwillige deelnemers besluiten om te stoppen met schatkistbankieren, al is het rentevoordeel bij de te onderzoeken opties nog steeds groot.

Bij de onderstaande beleidsopties en -voornemens moet met verschillende aspecten rekening gehouden worden. Dit zijn de uitvoerbaarheid, personeelscapaciteit, fiscale gevolgen en wijzigingen van wet- en regelgeving. Allereerst is het van belang dat maatregelen getoetst worden op de uitvoerbaarheid en mogelijke grotere behoefte aan personeel. Daarnaast kunnen maatregelen een wijziging in relevante wet- en regelgeving behoeven. Ten slotte kan het genereren van meer rente-inkomsten en/of minder rente-uitgaven gevolgen hebben voor de Rijksbegroting. Deze consequenties maken deel uit van het onderzoek naar de hieronder beschreven beleidsrichtingen.

1.3.1 Doeltreffendheid

Het kabinet is van mening dat schatkistbankieren een doeltreffend systeem is. De doeltreffendheid kan echter vergroot worden door meer publiek geld te centraliseren in de schatkist. Het kabinet neemt zich voor om een evaluatie uit te voeren van welke categorieën deelnemers verplicht dan wel vrijwillig zouden moeten deelnemen aan schatkistbankieren.

1.3.2 Doelmatigheid

Ik zal onderzoeken of het mogelijk is om de rente die de Nederlandse Staat zelf ontvangt door te geven aan de deelnemers van schatkistbankieren voor hun rekening-courantsaldi. Een voor de hand liggende beleidsoptie is het doorgeven van de relevante DNB-rente aan deelnemers. De Nederlandse Staat ontvangt sinds mei 2023 over haar DNB-saldo een afslag van 0,2%-punt over de daggeldrente die financiële instellingen elkaar rekenen op de markt (€STR). De Staat betaalt echter de €STR-rente zonder afslag over rekening-courantsaldi van deelnemers. Met het uitgangspunt dat de Staat haar rentevoorzwaarden doorgeeft aan de deelnemers zal ik onderzoeken of het mogelijk is om dit in mei 2023 gewijzigde DNB-tarief door te voeren binnen schatkistbankieren. Een afslag op deze rente maakt de gehanteerde tarieven meer in lijn met de rente die van toepassing is op overtollige middelen van de Nederlandse staat en levert een substantiële besparing op voor het Rijk. In 2023 zou dit tot een vermindering van de betaalde rente hebben geleid van € 150 mln, ongeveer 5,9% van de rentekosten op dit begrotingsartikel. Mocht de DNB-rente (€STR – 0,2%-punt) in de toekomst aangepast worden, dan onderzoekt de Minister van Financiën opvolgend of het nodig is om de rekening-courantrente naderhand aan te passen.

In aanvulling hierop is het kabinet van mening dat het wenselijk is om de 0% vloer voor de rekening-courantrente af te schaffen. Vanwege uitzonderlijke marktomstandigheden met negatieve kapitaalmarktrentes heeft deze minimale rente in 2021 voor een rentenadeel gezorgd voor de staat van € 222 mln. Dit was een onvoorzien budgettair effect van deze minimale rente. Het afschaffen van de rentevloer kan een dergelijk verlies voor de Staat in de toekomst voorkomen en vermindert daarmee de financiële risico's.

Uit het tevredenheidsonderzoek onder deelnemers blijkt dat veel vrijwillige deelnemers hebben besloten om toe te treden tot de schatkist vanwege de relatief gunstige rentevoorzieningen en de bescherming tegen negatieve rekening-courantrentes. Om de doeltreffendheid te waarborgen neem ik de aantrekkelijkheid van schatkistbankieren mee in het onderzoek naar mogelijke aanpassingen van de rentes. Een differentiatie in rentes voor vrijwillige- en verplichte deelnemers kan daarbij een passende optie zijn, afhankelijk van de consequenties voor de uitvoering en doeltreffendheid.

Ik ben voornemens deze beleidsrichtingen te onderzoeken. Hierbij worden de deelnemers van schatkistbankieren en andere belanghebbenden op relevante momenten meegenomen in de beleidsontwikkeling.

Ten slotte neem ik mij voor om de dienstverlening voor deelnemers verder te verbeteren middels de verdergaande digitalisering van schatkistbankieren. De vorige evaluatie gaf het digitaliseren van schatkistbankieren op als een voornemen voor de periode 2018–2023. In 2023 is een nieuw digitaal schatkistbankierensysteem gelanceerd. Ik neem mij voor om dit systeem verder te ontwikkelen in de komende jaren. Dit versterkt de gebruiksvriendelijkheid voor deelnemers en vereenvoudigt de uitvoering voor het Ministerie van Financiën. Ik onderzoek of de kosten van het systeem kunnen worden gedekt uit de hiervoor genoemde beleidsvoornemens.

1.3.3 Risicobeheersing

Ik vind het wenselijk om het risicobeleid van de financiering van de staatsschuld te herzien en hierbij schatkistbankieren expliciet in ogenschouw te nemen. Momenteel wordt namelijk geen rekening gehouden met de impliciet lagere gemiddelde looptijd van de staatsschuld als gevolg van de aangehouden middelen op de rekening-courant. Hiermee kan het bijdragen aan een betere voorspelbaarheid van de financieringsbehoefte van de Nederlandse Staat. Het kabinet is voornemens om de Kamer hier in 2025 verder over te informeren in de periodieke rapportage over de financiering van de staatsschuld (artikel 11 van hoofdstuk IX van de Rijksbegroting).

De periodieke rapportage van artikel 12 laat zien dat het volume uitstaande leningen vanuit de schatkist aan rechtspersonen met een wettelijke taak en derden is toegenomen in de geëvalueerde periode. Departementen lopen een financieel risico op deze leningen omdat zij hiervoor garant dienen te staan. De afweging van dit risico dient zorgvuldig te gebeuren. Om dit risico beter te beheersen zal het kabinet een uniform toetsingskader voor garantstellingen verstrekken aan de beleidsdepartementen. Een dergelijk kader wordt momenteel al gebruikt voor het toetsen van risicoregelingen buiten het schatkistbankieren. Het kabinet is van mening dat het gebruik van een uniform toetsingskader door beleidsdepartementen bijdraagt aan een betere integrale afweging van risico's. Het aangeboden kader dient als handreiking aan departe-

menten. Departementen blijven altijd zelf verantwoordelijk voor de inrichting van hun risico-afweging.

2 Betalingsverkeer van het Rijk

2.1 Doelstellingen van het beleid

Het betalingsverkeer van het Rijk wordt door commerciële partijen uitgevoerd. Periodiek wordt hiertoe het betalingsverkeer in verschillende onderdelen (percelen) aanbesteed. Het Ministerie van Financiën coördineert deze aanbestedingen en stelt de kaders en strategie voor het betalingsverkeer van het Rijk vast. Door middel van de aanbestedingen worden commerciële partijen geprikkeld om hun diensten tegen een zo gunstig mogelijke prijs-kwaliteitverhouding aan te bieden.

De doelstellingen van het betalingsverkeerbeleid zijn het waarborgen en verbeteren van de prijs/kwaliteitverhouding van de dienstverlening, het garanderen van de betrouwbaarheid van de dienstverlening en de uitvoerende partij(en), eenheid in dienstverlening tussen Rijksonderdelen en -diensten en marktconformiteit van de opdracht.

2.2 Bevindingen van het onderzoek

Uit de periodieke rapportage blijkt dat het betalingsverkeer van het Rijk doeltreffend is. In de aanbestedingen speelt de prijs-kwaliteitverhouding van de dienstverlening een grote rol. De afgelopen jaren is het betalingsverkeer stabiel geweest en hebben geen grote storingen plaatsgevonden. Een verbeterpunt voor de doeltreffendheid is het verhogen van het aantal inschrijvingen op de aanbestedingen. De huidige complexe eisen en wensen verminderen de marktconformiteit van de opdracht, waardoor het voor verschillende potentiële dienstverleners lastig is om zich in te schrijven. Dit is bijvoorbeeld het geval vanwege de uitgevraagde producten en veiligheids- en Maatschappelijk Verantwoorden Ondernemen (MVO)-eisen. Minder inschrijvingen kunnen ertoe leiden dat het Rijk afhankelijk wordt van een klein aantal dienstverleners, wat in theorie de prijs kan doen stijgen. Tevens heeft de marktconcentratie van het Nederlandse bankenlandschap een negatief effect op het aantal Nederlandse banken die potentieel de opdracht uit kunnen voeren. Ten slotte kan de betrouwbaarheid van de huisbank onder druk komen te staan door het reputatierisico van de bank in verband met MVO-eisen en de ernstige beroepsfout.

Daarnaast is het beleid doelmatig. De kosten van het betalingsverkeer zijn relatief laag, vooral in vergelijking met de grootte en complexiteit van de opdracht. Het betalingsverkeer van het Rijk omvat namelijk meer dan 10% van het totale betalingsverkeer in Nederland. Hierbij moet aangemerkt worden dat deze kosten niet op artikel 12 verantwoord worden, maar worden gedragen door de afnemers.

2.3 Beleidsvoornemens

2.3.1 Doeltreffendheid

De Minister van Financiën heeft een centraal coördinerende en kaderstellende rol binnen de beleidsontwikkeling en inkoop van het betalingsverkeer van het Rijk. Het kabinet is voornemens om deze rol te versterken, door meer te sturen in de beleidsontwikkeling. Een heldere strategie voor het betalingsverkeer van het Rijk verbetert de eenheid in dienstverlening tussen Rijksonderdelen en -diensten en verbetert de helderheid van besluitvormingsprocessen. Uiteraard bepaalt het Ministerie van Financiën

dit beleid niet alleen: de Rijksonderdelen en diensten met veel betalingsverkeer zullen hier intensief bij betrokken worden.

Het kabinet wil het belang van de betrouwbaarheid en continuïteit naast de prijs-kwaliteitverhouding blijvend vooropstellen in de aanbestedingen van het betalingsverkeer. De dienstverlening moet altijd doorgaan zonder onderbreking. Hiertoe heeft de Minister van Financiën al stappen gezet in de aanbesteding van het betalingsverkeer van de Belastingdienst, dienst Toeslagen en Douane die in 2023–2024 wordt uitgevoerd. Bij deze aanbesteding is besloten om de betrouwbaarheid verder te verbeteren door middel van een multibankconstructie met stand-byfaciliteit. Dit betekent dat de opdracht in twee delen wordt gegund, ieder aan een andere bank. De ene bank voert het betalingsverkeer van de Belastingdienst en dienst Toeslagen uit en de andere bank doet dit voor de Douane. Beide banken fungeren als stand-by voor elkaar en kunnen de dienstverlening van de andere bank overnemen mocht dit nodig of wenselijk zijn. Bij toekomstige aanbestedingen zal het Ministerie van Financiën zoeken naar manieren om de betrouwbaarheid en continuïteit te borgen en verder te verbeteren. Naast een multibankconstructie kan dit bijvoorbeeld gedaan worden door middel van het uitgeven van specifieke Rijks-IBAN nummers. Dit heeft als doel de doorlooptijd van het veranderen van dienstverlener te verkorten. Ik ben voornemens deze mogelijkheden samen met de Rijksonderdelen en diensten verder te onderzoeken.

2.3.2 Doelmatigheid

Het kabinet is voornemens om te onderzoeken hoe toetredingsbarrières voor deelnemers verminderd kunnen worden. Uit onderzoek is gebleken dat de eisen en wensen een barrière kunnen zijn voor marktpartijen om mee te dingen bij aanbestedingen. Het wegnemen van deze barrières kan bijdragen aan het realiseren van een breder speelveld en kan zorgen voor competitievere prijzen en een hogere kwaliteit door verbeterde marktwerking. Ook kan het realiseren van meer concurrentie het concentratierisico verminderen. Daarmee zou het tegelijkertijd de doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen vergroten.

In lijn hiermee is het kabinet voornemens om de perceelverdeling nader te onderzoeken en om waar mogelijk te sturen op productgericht aanbesteden. Tot 2018 werd het betalingsverkeer met name organisatiegericht aanbesteed. Een nadeel van deze strategie is de complexiteit van de programma's van eisen en wensen. Om een breder speelveld met meer marktwerking te bevorderen is het wenselijk om meer productgericht aan te besteden.⁶ Dit houdt in dat per product of productcategorie betaal-dienstverlening ingekocht wordt. Tussen 2018 en 2023 heeft dit ervoor gezorgd dat nieuwe partijen enkele onderdelen van het betalingsverkeer van het Rijk zijn gaan uitvoeren. Dit verbetert de marktwerking omdat een groter aantal banken en betaaldienstverleners de kans hebben om in te schrijven op de verschillende percelen. Anderzijds kan spanning ontstaan met de Aanbestedingswet, waarin beschreven wordt dat aanbestedingen zo veel mogelijk gebundeld moeten worden uitgevoerd.

3 Conclusie en vervolg

De periodieke rapportage van het kasbeheer van het Rijk (artikel 12 van hoofdstuk IX van de Rijksbegroting) heeft bevonden dat zowel schatkist-bankieren en betalingsverkeer van het Rijk doeltreffend en doelmatig zijn.

⁶ Voorbeelden van productgericht aanbesteden zijn de recent uitgevoerde aanbestedingen van creditcards van het Rijk, internationale betaaldienstverleners en contant geld en vervoer van contant geld.

Het kabinet is van plan om een aantal maatregelen te onderzoeken om de doeltreffendheid en doelmatigheid ook in de toekomst te borgen en mogelijk te verbeteren. In de eerste helft van 2025 zal een brief volgen over de voortgang en vervolgstappen omtrent deze voornemens. Mocht uw Kamer hier behoefte aan hebben kan ik een technische briefing verzorgen waarin de conclusies van het onderzoek en de aanbevelingen voor het beleid verder worden toegelicht.

De Minister van Financiën,
E. Heinen