

BELEIDSDOORLICHTING SCHATKISTBANKIEREN

MINISTERIE VAN FINANCIËN
Agentschap van de Generale Thesaurie

DEN HAAG,
november 2009

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	3
1 INLEIDING	6
2 SCHATKISTBANKIEREN: HISTORIE EN ACHTERGROND	8
2.1 Achtergrond schatkistbankieren	8
2.2 Reikwijdte van schatkistbankieren	12
2.3 Tot welke RWT's strekt schatkistbankieren zich uit?	14
2.3.1 <i>Uitgezonderde RWT's</i>	14
2.3.2 <i>Deelnemende RWT's</i>	16
2.3.3 <i>Onderscheid tussen publieke en private gelden</i>	18
2.3.4 <i>Afbouwen beleggingen</i>	20
2.4 Saldoregulatie en de rol van de huisbank	22
3 FACILITEITEN	25
3.1 Accountmanagement	25
3.2 Overzicht van faciliteiten en tarieven	26
3.3 Faciliteiten	30
3.3.1 <i>Rekening-courant</i>	30
3.3.2 <i>Rekening-courantkrediet ("roodstand"-faciliteit)</i>	30
3.3.3 <i>Deposito's</i>	31
3.3.4 <i>Leenfaciliteit</i>	32
3.3.5 <i>Trekkingsrecht</i>	35
3.4 Overige resultaten enquête	36
4 KOSTEN EN BATEN VAN HET SCHATKISTBANKIEREN	37
4.1 Effecten voor de Staat: algemeen	37
4.1.1 <i>Aanhouden (bundelen) van middelen</i>	37
4.1.2 <i>Verstrekken van leningen</i>	38
4.1.3 <i>Risicomangement</i>	39
4.1.4 <i>Apparaatskosten</i>	39
4.2 Budgettaire effecten voor de Staat	39
4.3 Baten voor de deelnemers	41
4.3.1 <i>Directe financiële baten</i>	42
4.3.2 <i>Overige baten, indirecte financiële baten en kosten</i>	43
4.4 Consequenties voor de private banken	45
BIJLAGE A: PLAN VAN AANPAK	46
BIJLAGE B: EXTERN OORDEEL	50
BIJLAGE C: A1-lijst	51
BIJLAGE D: A2-lijst	53
BIJLAGE E: B1-lijst	55
BIJLAGE F: LIJST VAN BATEN-LASTENDIENSTEN	58
BIJLAGE G: INDELING LIJSTEN	60
BIJLAGE H: OMSCHRIJVING JAARGANGENMODEL	61
BIJLAGE I: PLAUSIBILITEIT JAARGANGENMODEL	65

SAMENVATTING

De beleidsdoorlichting schatkistbankieren is toegezegd aan de Tweede Kamer in begroting IXA (Nationale Schuld). De aanleiding voor de doorlichting is een per 1 september 2004 van kracht geworden wijziging van de Comptabiliteitswet (CW) 2001 waarbij rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) deel zijn gaan nemen aan het schatkistbankieren. In deze beleidsdoorlichting is onderzocht of hetgeen met schatkistbankieren beoogd werd is gerealiseerd, of schatkistbankieren blijvend in een behoefte voorziet, op welke manier het is vorm gegeven en wat de kosten en baten van het instrument zijn.

In feite is met de uitbreiding van de reikwijdte van schatkistbankieren, ook wel geïntegreerd middelenbeheer (GMB) genoemd, een lijn voortgezet die in de jaren tachtig van de vorige eeuw is geïnitieerd. Destijds zijn de middelen van de ministeries en wat nu de baten-lastendiensten zijn, gebundeld in een centraal bankrekeningstelsel. In 1997 zijn de sociale fondsen toegetreden. Met de uitbreiding met RWT's is in 2004 een volgende stap gezet.

Met schatkistbankieren wordt een risicoarm en een doelmatig beheer van publieke gelden beoogd. Instellingen houden hun middelen aan in de schatkist van het Rijk via eenvoudige en transparante producten. Tijdens de recent uitgebroken kredietcrisis is de schatkist een veilige haven gebleken. De doelmatigheid wordt enerzijds bereikt door het bundelen van publieke middelen. Publiek geld wordt niet langer aangehouden bij private banken maar in de schatkist. Hierdoor verlaat de publieke euro pas de schatkist als deze daadwerkelijk wordt uitgegeven. Dit vermindert de externe leenbehoefte van het Rijk en leidt tot een lagere EMU-schuld dan zonder bundeling het geval zou zijn geweest. Aan de andere kant kunnen deelnemende instellingen mee profiteren van de sterke positie van de Staat om tegen gunstige voorwaarden financiering te aan te trekken voor investeringen.

Het aantal deelnemende instellingen is in de loop van de tijd gegroeid, met name doordat het aantal deelnemende onderwijsinstellingen – die op vrijwillige basis kunnen meedoen – is toegenomen. Geconcludeerd wordt dat zowel de samenstelling van de verschillende lijsten met deelnemers aan het schatkistbankieren als het bepalen van welke instellingen in aanmerking komen voor schatkistbankieren op dit moment relatief ingewikkeld is. Gepleit wordt voor vereenvoudiging om de uitvoerbaarheid te vergroten. Op dit moment komen kleine instellingen op grond van de omvangcriteria niet in aanmerking voor schatkistbankieren. Voorgesteld wordt de toepassing van de omvangcriteria te versoepelen, zodat ook zij in de gelegenheid worden gesteld optimaal vorm te geven aan risicoloos beheer van publieke middelen.

De opzet van schatkistbankieren is vergelijkbaar met de manier waarop bijvoorbeeld binnen multinationals de treasury centraal geregeld is, veelal over grenzen heen. Schatkistbankieren kan worden gezien als de centrale treasury van de publieke sector. Schatkistbankieren is maximaal effectief zowel in termen van risicobeheersing als doelmatig beheer wanneer alle publieke instellingen meedoen. Een aanzienlijk deel van de publieke middelen – van bijvoorbeeld onderwijsinstellingen en van decentrale overheden – wordt permanent buiten de schatkist aangehouden. Bijvoorbeeld door een versoepeling van de eisen, die worden gesteld aan het afbouwen van bestaande beleggingen door een potentieel

geïnteresseerde deelnemer, kan een drempel tot de toegang tot schatkistbankieren worden weggenomen.

Schatkistbankieren laat de autonomie van de deelnemer volledig intact. Schatkistbankieren betreft een deel van de treasury-functie van een instelling en staat los van de primaire taak van de instelling. Vakdepartementen blijven verantwoordelijk voor (het toezicht op) de instelling. Om dit te onderstrepen worden de afspraken tussen het ministerie van Financiën en de instelling in civielrechtelijke overeenkomsten vastgelegd. Uit een in het kader van de beleidsdoorlichting gehouden enquête onder deelnemers aan het schatkistbankieren wordt het onaangetaast laten van de autonomie van instellingen bevestigd.

Het proces en de interactie tussen de diverse partijen (deelnemers, banken, departementen) wordt bediend door een klein team van accountmanagers van het ministerie van Financiën. Een deel van het werk behelst het bedienen van de bestaande deelnemers, een ander deel is gericht op het binnenhalen van vrijwillige deelnemers. Deelnemers geven gemiddeld genomen aan tevreden te zijn over de manier waarop het accountmanagement is ingevuld.

De administratieve verwerking van het schatkistbankieren bij het ministerie van Financiën is voor een groot deel geautomatiseerd. Elektronische bankafschriften, die via de Electronic Banking applicaties van de banken worden verkregen, worden dagelijks ingelezen en vormen de basis voor de mutatie op de rekening-courant. Niettemin zijn enkele verbeteringen gewenst, zoals bijv. het afsluiten van deposito's via internet, zo blijkt ook uit de enquête.

De bancaire sector vervult een belangrijke rol in het proces van schatkistbankieren. Het betalingsverkeer van de deelnemers blijft plaatsvinden via de door de banken aangeboden betaalinfrastructuur. Bovendien is per bank een separaat rekeningstelsel met alle relevante bankrekeningen van deelnemende instellingen opgezet. Dit rekeningstelsel wordt beheerd door het ministerie van Financiën dat dagelijks een surplus afroemt naar of een tekort aanzuivert vanaf de centrale schatkistrekening van de Staat bij De Nederlandsche Bank (DNB). Met vrijwel alle relevante banken zijn afspraken vastgelegd in raamovereenkomsten en protocollen.

De volgende faciliteiten worden via schatkistbankieren aangeboden:

- rekening-courant incl. een eventuele roodstandfaciliteit;
- deposito;
- lening;
- trekkingsrecht.

Het zijn eenvoudig opgezette producten, die een goede uitvoering van de treasury-functie van instellingen mogelijk maken, zodat de kas- en leenbehoefte kan worden afgestemd op de liquiditeitsprognose van de instelling. Een ander kenmerk is transparantie. De tarieven zijn gebaseerd op onafhankelijk vastgestelde en eenvoudig te controleren referentietarieven als Eonia (rekening-courant), Euribor (deposito's t/m 12 maanden) en het effectief rendement op staatsleningen (leningen en deposito's langer dan 1 jaar). Opvallend is dat er voor de diverse groepen deelnemers verschillende rentearrangements gelden. Deze verschillen zijn historisch gegroeid, grotendeels door de geleidelijke uitbreiding van het aantal categorieën deelnemers. Voor verschillen in tarifiering, alsmede

voor de verschillen in toegang tot producten en de voorwaarden die hieraan verbonden zijn, lijken geen goede rechtvaardigingsgronden aanwezig. Voorgesteld wordt de rentetarieven en overige productvoorwaarden zoveel mogelijk gelijk te trekken voor de verschillende categorieën van deelnemers.

Overigens is bij deelname het inbrengen van alle publieke middelen bij schatkistbankieren verplicht terwijl het gebruik van de leenfaciliteit optioneel is, behalve bij baten-lastendiensten (als integraal onderdeel van de ministeries). Leningen kunnen ook afgenomen worden van de private banken. Voor leningen is een garantstelling van het vakdepartement nodig. Voor de onderwijsinstellingen zijn in het verleden afwijkende afspraken gemaakt. Omdat het ministerie van OCW van mening is dat het, gezien het aantal instellingen en het zeer beperkte inzicht in de financiële situatie van instellingen, niet garant kan staan voor individuele onderwijsinstellingen kunnen zij alleen gebruik maken van de leenfaciliteit wanneer onderpand wordt verstrekt via hypothecaire zekerheid of wanneer een gemeentegarantie beschikbaar is. Met name de eerste is een arbeidsintensieve procedure incl. een taxatie en het afsluiten van een akte bij de notaris. Een dergelijke uitzonderingssituatie verhoudt zich slecht tot het streven naar doelmatigheid en lijkt in strijd met de bepaling in de CW 2001 dat het vakdepartement te allen tijde verantwoordelijk is voor de financiële reilen en zeilen van de onder de verantwoordelijkheid van dat departement vallende instellingen. Gepleit wordt voor een uniforme toepassing van voorwaarden verbonden aan de leenfaciliteit, waarin de expliciete garanties zouden kunnen worden vervangen door een rijksbrede beleidsregel.

Het in dit kader gehouden klantenonderzoek (alleen RWT's) heeft opgeleverd dat instellingen in grote lijnen tevreden zijn met het productaanbod. Soms is wat meer maatwerk en advies gewenst. Over de tarieven zijn de meningen verdeeld. Op dit moment – vanwege de opmerkelijke situatie op de financiële markten als gevolg van de kredietcrisis – is lenen zeer aantrekkelijk, terwijl de depositotarieven aanzienlijk lager zijn dan wat private banken aanbieden. Het is wenselijk een analyse te doen naar de aard en hoogte van de tarieven van het schatkistbankieren, aan de credit- en debetzijde, zowel in relatie tot de tarieven in de markt als in relatie tot de doelstellingen van schatkistbankieren. Ook zou beoordeeld moeten worden of de interbancaire tarieven als referentietarief nog steeds voldoen.

Schatkistbankieren leidt tot financiële baten voor zowel de deelnemers als de Staat. Voor de Staat wordt het budgettaire effect bepaald door de rentebaten vanwege een lagere financieringsbehoefte, rentebaten vanwege verstrekte leningen minus de rentekosten uit hoofde van bij het Rijk aangehouden saldi op rekening-courant en deposito's. Gemiddeld gezien behaalt het Rijk jaarlijks een budgettair voordeel. In essentie gaat dit voordeel terug op een vergoeding voor het nemen van een renterisico omdat de netto rentebaten voor de Staat zijn te herleiden tot een verschil in looptijd tussen uitzettingen (leningen) en aangetrokken financiering (binnen en buiten de schatkist). Voor de deelnemers, zijn er naast niet-financiële baten zoals risicoreductie en het – onder de daarvoor geldende voorwaarden – altijd beschikbaar zijn van krediet, ook financiële voordelen vanwege de - over een langere termijn bezien - aantrekkelijke tarieven. De voordelen verschillen per groep van deelnemers en verschillen bovendien in de tijd. De apparaatskosten voor de Staat zijn verhoudingsgewijs laag.

1 INLEIDING

Deze doorlichting heeft betrekking op operationele doelstelling 1 van artikel 2 (Kasbeheer) van de Begroting Nationale Schuld (Hoofdstuk IXA). Operationele doelstelling 1 luidt: "Het kasbeheer van de rijksoverheid en de aan haar gelieerde instellingen doelmatig inrichten".

De beleidsdoorlichting betreft een doorlichting van het "Geïntegreerd Middelenbeheer", ook wel bekend onder de term schatkistbankieren. In dit rapport wordt meestal de term schatkistbankieren gebruikt.

Het doel van schatkistbankieren is het verzekeren van een doelmatig en risicoarm kasbeheer van het Rijk en van aan 's Rijk schatkist gelieerde instellingen. Door deel te nemen aan schatkistbankieren brengen instellingen hun publieke liquide middelen onder in de schatkist. Hiermee wordt bereikt dat publieke (of collectieve) middelen van publieke instellingen niet zijnde het Rijk langer voor het Rijk beschikbaar blijven, bijvoorbeeld voor herfinanciering van de staatsschuld en financiering van het begrotingstekort. Kortom: middelen verlaten de schatkist pas op het moment dat ze daadwerkelijk nodig zijn. Dit vermindert de externe financieringsbehoefte van het Rijk. Tegelijkertijd verzekert schatkistbankieren een risicoarm kasbeheer door de deelnemende instellingen. Naast de bundeling van middelen hebben een groot aantal instellingen de mogelijkheid om te lenen uit de schatkist; ook dit vergroot de doelmatigheid van de publieke sector.

De beleidsdoorlichting is aan de Tweede Kamer toegezegd. Ze is voor het eerst aangekondigd in de begroting IXA Nationale Schuld voor 2002, in samenhang met de eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001, waarmee schatkistbankieren werd uitgebreid tot rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's)¹. De beleidsdoorlichting is een uitvloeisel van het tot voor kort geldende uitgangspunt dat beleidsterreinen iedere vijf jaar worden geëvalueerd.

Naast RWT's participeren ook ministeries, baten-lastendiensten, sociale fondsen en een aantal zogenaamde 'derden' in de schatkist. De beleidsdoorlichting bestrijkt in beginsel het gehele systeem van schatkistbankieren. Op onderdelen wordt relatief meer aandacht besteed aan de groep van RWT's. De redenen hiervoor zijn de volgende. Ten eerste volgt deze beleidsdoorlichting uit de toezegging die bij de Eerste wijziging van de CW 2001 is gedaan². Ten tweede is de groep RWT's het meest recent gaan deelnemen. Ten derde is de groep RWT's in aantal het grootst. Ten slotte is de deelname van RWT's in de schatkist relatief ingewikkelder dan de deelname van de overige categorieën deelnemers, voornamelijk omdat niet alle RWT's verplicht zijn mee te doen.

Het Plan van Aanpak, dat ten grondslag ligt aan de beleidsdoorlichting, is opgenomen als bijlage bij dit rapport (zie bijlage A). Het Plan van Aanpak bevat naast een inhoudelijke uiteenzetting, ook een omschrijving van het proces dat is gevolgd bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting. Belangrijk onderdeel van het proces is de instelling van een

¹ Kamerstuk, nummer 28035, 8 oktober 2001.

² De begroting voor 2002 vermeldt: "Evaluatie van schatkistbankieren zal, bij aanname van het wetsvoorstel tot wijziging van de Comptabiliteitswet, in principe om de vijf jaar plaatsvinden. Tegelijkertijd wordt ook aandacht besteed aan de manier waarop het ministerie van Financiën de dienstverlening, waaronder het accountmanagement, ten behoeve van de aan de schatkist gelieerde instellingen verzorgt."

klankbordgroep. Deze groep van interne en externe experts is in totaal vier keer bijeengekomen om conceptteksten van het rapport kritisch te bespreken. De externe expert (van DNB) heeft een oordeel over de (totstandkoming van) de beleidsdoorlichting geschreven. Zijn beoordeling is opgenomen als bijlage B.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd aan de hand van 8 beleidsvragen³. Omdat de 8 vragen lastig in isolement zijn te beantwoorden, zijn ze voor het doel van deze doorlichting geclusterd rondom drie centrale vragen (zie ook het Plan van Aanpak in bijlage A):

1. Herijken doelstelling (WAAROM)
2. Uitwerking in instrumenten en condities (HOE)
3. Budgettaire onderbouwing (WAT KOST HET EN LEVERT HET OP)

Deze beleidsdoorlichting bevat afgezien van deze inleiding in totaal vier hoofdstukken. Hoofdstukken 2 tot en met 4 behandelen de 3 vragen zoals die hierboven zijn vermeld. In hoofdstuk 2 wordt de historie van schatkistbankieren geschetst en wordt de werking van het systeem uitgelegd. Hoofdstuk 3 bespreekt de faciliteiten die in het kader van schatkistbankieren worden aangeboden en behandelt de resultaten uit de enquête die is gehouden onder deelnemers en potentiële deelnemers. In hoofdstuk 4 worden de budgettaire effecten, alsmede de kosten en baten van schatkistbankieren voor de Staat en voor de deelnemende instellingen, besproken. *In het rapport zijn beleidsaanbevelingen cursief opgenomen.*

³ Zie de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE2006). Deze regeling is uitgangspunt voor de beleidsdoorlichting.

2 SCHATKISTBANKIEREN: HISTORIE EN ACHTERGROND

2.1 Achtergrond schatkistbankieren

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

In 2004 is het systeem van schatkistbankieren uitgebreid tot rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Het wetsvoorstel dat beoogde om RWT's verplicht te laten schatkistbankieren, werd in 2001 ingediend. Door kabinetswisselingen kon de wetwijziging in gewijzigde vorm pas op 1 september 2004 worden geëffectueerd. Belangrijkste verschil met het oorspronkelijke wetsvoorstel betrof de deelname van onderwijsinstellingen. De Eerste Kamer besloot destijds hun deelname vrijwillig te maken, terwijl het oorspronkelijke wetsvoorstel een verplichting beoogde. Het verlies aan autonomie van de onderwijsinstelling was de belangrijkste beweegreden.

RWT's zijn verantwoordelijk voor de uitoefening van publieke taken, maar zijn geen onderdeel van het Rijk.⁴ De activiteiten van dergelijke rechtspersonen worden gefinancierd met publieke middelen in de vorm van een rijksbijdrage ten laste van een departementale begroting of via opbrengsten uit wettelijke heffingen (zie verder paragraaf 2.3.3 over de afbakening van het begrip wettelijke heffing)⁵. Decentralisatie en verzelfstandiging hebben er in de loop van de tijd toe geleid dat steeds meer taken van de rijksoverheid belegd zijn bij entiteiten die op afstand van het Rijk zijn geplaatst ("sturen op afstand"). Publieke geldstromen die lopen via dergelijke instellingen, zijn navenant toegenomen. Om te waarborgen dat publiek geld, zolang dat tijdelijk niet benodigd is voor de publieke taak, efficiënt en risicoarm wordt beheerd, heeft het kabinet in 2001 besloten om RWT's integraal (dus met al hun middelen) te laten deelnemen aan schatkistbankieren. Deze beslissing is destijds mede genomen in reactie op een rapport van de Algemene Rekenkamer over vermogensvorming van instellingen op afstand van het Rijk (zie box 2.1)⁶.

⁴ Naast RWT's zijn er rechtspersonen met een publieke (maar niet bij wet opgedragen) taak. Ook deze komen in aanmerking voor schatkistbankieren. Waar in deze doorlichting wordt verwezen naar RWT's, worden ook steeds deze overige rechtspersonen bedoeld die (al dan niet vrijwillig) in de schatkist bankieren. Met Rijk wordt bedoeld op de rechtspersoon de Staat (der Nederlanden).

⁵ De definitie van een RWT relevant voor schatkistbankieren is te vinden in CW 2001, artikel 91, eerste lid, onder d: rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen. Uit CW 2001, artikel 45, zevende lid blijkt dat het schatkistbankieren niet (verplicht) op decentrale overheden van toepassing is.

⁶ Kabinetreactie, via een Brief van de minister van Financiën, d.d. 3 maart 2000, kamerstuk 27066, nrs. 1-2.

Box 2.1 – Rapport Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer (AR) stelde in het rapport "Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het Rijk" vast dat op afstand geplaatste instellingen (zoals RWT's) steeds meer geld lenen, uitlenen en beleggen. Een wettelijke regeling voor de vorming en aanwending van vermogens ontbrak echter, terwijl zowel aan omvangrijke als aan geringe eigen vermogens risico's zijn verbonden. De AR stelde in haar rapport dat bij instellingen met omvangrijke reserves het risico bestaat dat zij zich meer dan het concept "sturen op afstand" legitimeert, onttrekken aan politieke verantwoordelijkheid, beïnvloeding en sturing. Ook bestaat het risico van ondoelmatig aanwenden of oppotten van publiek geld. Bij instellingen met geringe reserves zijn er risico's voor de continuïteit van de uitvoering van de publieke taak. Wanneer een instelling niet meer de noodzakelijke investeringen kan doen of niet meer kan voldoen aan betalingsverplichtingen, kan dit leiden tot een onvoorzien beroep op rijksmiddelen, ongewenste fluctuaties in heffingen en tarieven en eventueel zelfs faillissement van de instelling. Ook speelt, in gevallen waar ook andere (private) activiteiten worden ontplooid, het risico van weglekken van publiek geld naar andere (private) activiteiten van een instelling. Als remedie stelde de AR voor om regels te stellen voor de vorming en aanwending van vermogens bij instellingen die op afstand staan van het Rijk. Meer specifiek stelde de AR voor om lenen en beleggen bij het Rijk voor bepaalde categorieën instellingen open te stellen, zoals dat op dat moment gold voor baten-lastendiensten en sociale fondsen.

Voor alle deelnemers aan het schatkistbankieren geldt dat het beheer van publieke middelen binnen het kader van de toegewezen publieke taak moet worden vormgegeven. Voor alle instellingen geldt dat het beheer van publieke middelen steeds secundair is aan de primaire taak van zo'n instelling. Het laten deelnemen van publieke instellingen aan het schatkistbankieren heeft twee doelen.

Ten eerste wordt met schatkistbankieren verzekerd dat met publieke middelen geen onnodige financiële risico's worden gelopen. De taak van een publieke instelling mag niet worden opgerekt en/of aangetast door risicovolle financiële transacties buiten het publieke domein.⁷ Om te voorkomen dat publieke middelen geheel of gedeeltelijk verloren gaan, mogen instellingen die publieke middelen beheren geen overmatig risico lopen. Een dergelijk risicoarm beheer van liquide middelen is voor deelnemers aan het schatkistbankieren per definitie verzekerd doordat alle liquide middelen verplicht in de schatkist worden aangehouden. Voor bepaalde instellingen die publiek geld onder zich hebben maar niet in de schatkist bankieren, gelden afzonderlijke regels voor hun uitzettingen⁸.

Ten tweede is het vanuit het oogpunt van een doelmatige financiering van publieke taken gewenst om publieke middelen zoveel mogelijk te bundelen

⁷ Bekend is het verliesgevend bankieren door de provincie Zuid-Holland (de "Ceteco-affaire"). Het politiekorps Amsterdam-Amstelland kwam eind jaren 1990 in het nieuws doordat met actief beleggen van overtollige liquide middelen geld werd verdiend. Een ander risico dat kan worden onderscheiden is het kredietrisico dat een instelling loopt wanneer liquide middelen bij derden uitstaan.

⁸ Zo geldt voor onderwijsinstellingen de Regeling beleggen en belenen door instellingen voor onderwijs en onderzoek. Voor decentrale overheden – en voor RWT's die niet verplicht in de schatkist bankieren, maar bijvoorbeeld zijn uitgezonderd vanwege hun geringe omvang (zie verderop) – geldt de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden. De vereisten in de laatstgenoemde regeling zijn in reactie op de kredietcrisis aangescherpt (Staatscourant, 3 april 2009).

en centraal te beheren. Door bundeling van kasstromen wordt voorkomen dat binnen de publieke sector op één plaats middelen worden geleend en tegelijkertijd op een andere plaats middelen worden uitgezet, veelal met een bank als intermediair. Omdat uitzettingen in het algemeen plaatsvinden tegen lagere renteniveaus dan waarvoor krediet (in rekening-courant) kan worden opgenomen, zijn de netto rentelasten van de publieke sector zonder bundeling van kasstromen hoger dan wanneer middelen gecentraliseerd worden. Door bundeling van publieke geldstromen worden eerst binnen de publieke sector alle tijdelijke en structurele kastekorten en -overschotten gesaldeerd, voordat de minister van Financiën op de financiële markten de resterende benodigde financiering aantrekt. Deze verevening resulteert per saldo in een lagere publieke EMU-schuld en levert als zodanig een structurele financiële besparing op voor het Rijk in de vorm van lagere rentelasten. Dit laatste wordt in hoofdstuk 4 verder toegelicht.

Box 2.2 – Relatie tussen schatkistbankieren en EMU-schuld

Deelname van instellingen aan schatkistbankieren heeft via het aanhouden van liquide middelen in de schatkist een neerwaarts effect op de EMU-schuld.

Als instellingen hun liquide middelen inleggen in de schatkist betekent dit dat de Staat een deel van de financieringsbehoefte kan dekken via die ingelegde middelen. Daarmee leidt de vermindering van de (externe) financieringsbehoefte van de Staat tot een lagere schuld. Strikt genomen wordt deze schulddaling teniet gedaan door een nieuwe even grote schuld van de Staat aan de instelling die haar gelden heeft toevertrouwd aan de Staat. Relevant is echter dat in de definitie van de staatsschuld bepaald is dat de overheidsschuld de *geconsolideerde* schuld betreft van de overheidssector. Dat betekent dat de schuld van de staat uit hoofde van de inleg van instellingen deelnemend aan schatkistbankieren weggestreept mag worden tegen de vordering elders in de overheidssector.

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

De deelname aan schatkistbankieren heeft geen gevolgen voor het EMU-saldo omdat het financiële transacties betreft. Deze hebben conform de Europees voorgeschreven regels geen effect op het EMU-saldo⁹.

De opzet die is gekozen voor het schatkistbankieren kan vergeleken worden met de wijze waarop binnen grote ondernemingen het cash management – als onderdeel van de treasury-functie – is georganiseerd in een 'concerntreasury'. In het geval van schatkistbankieren bestaat het concern uit 'de publieke sector'.

⁹ Er is uiteraard wel een indirect effect op het EMU saldo. Als gevolg van de daling van de EMU-schuld dalen immers de rente-uitgaven. Hiermee verbetert het EMU saldo (uitgaven minus ontvangsten).

Gevolg is ook dat de treasury-functie van aan de schatkist deelnemende instellingen – feitelijk een verantwoordelijkheid anders dan die voor de primaire publieke taak van de instelling – efficiënter kan worden ingericht. Zo wordt het beheer van talrijke rekeningen bij verschillende banken vereenvoudigd en hoeven geen kosten meer te worden gemaakt voor de beheersing van het kredietrisico. Als verlengde van dit “geïntegreerd middelenbeheer” bestaat tevens de mogelijkheid voor de meeste instellingen om voor de financiering van hun investeringen in vaste activa leningen bij het Rijk af te sluiten en krediet op te nemen in rekening-courant (rood staan). Op die manier ontstaan binnen de publieke sector de laagst mogelijke kosten voor het financieren van investeringen. Het openstellen van de leenfaciliteit maakte tegelijkertijd de verplichte deelname van een grote groep RWT's zowel politiek als maatschappelijk acceptabel.

Behoud van financiële autonomie

Financiële gegevens van instellingen waarover Financiën uit hoofde van schatkistbankieren beschikt, worden vertrouwelijk behandeld. De beschikkingsmacht over de financiële middelen van de instellingen wordt op geen enkele wijze door Financiën ingeperkt; Financiën kijkt niet ‘over de schouder mee’.

Door het verplicht aanhouden van alle publieke middelen bij het Rijk wordt bereikt dat een instelling per definitie een risicoarm kasbeheer voert. De integratie van de publieke middelen met 's Rijks schatkist laat de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de betreffende instelling intact. Dat wil zeggen dat een instelling vanuit zijn publieke verantwoordelijkheid bepaalt wanneer uitgaven verricht moeten worden en dat de minister van Financiën uit hoofde van de treasury-functie slechts volgend is. Een instelling kan steeds direct en onvoorwaardelijk over zijn middelen beschikken. De enige beperking die wordt opgelegd, is dat instellingen niet langer de vrijheid hebben om tijdelijk overtollige gelden buiten de schatkist aan te houden. Door deel te nemen aan schatkistbankieren krijgt een instelling te maken met een sterk vereenvoudigde treasury-functie, die zich beperkt tot het reguliere betalingsverkeer, het uitzetten van termijndeposito's bij de schatkist en het aantrekken van leningen (binnen of buiten de schatkist). Activiteiten gericht op het optimaliseren van het (dagelijkse) renteresultaat door uitzettingen in meerdere producten bij meerdere partijen – met bijbehorend kredietrisico – zijn niet langer nodig.

De beperking dat de minister van Financiën alleen uit hoofde van de treasury-functie betrokken is bij de aanwending van financiële middelen door een instelling die in de schatkist bankiert, geldt ook bij de kredietverleningcomponent binnen het schatkistbankieren. In hoofdstuk 3 wordt uitgelegd dat het voor de meeste instellingen het vakdepartement, waartoe een instelling behoort, is die bepaalt of een instelling in aanmerking komt voor een lening¹⁰. Financiën heeft hier geen inhoudelijke bemoeienis¹¹. Overigens is het gebruik van de leenfaciliteit in de schatkist niet verplicht gemaakt (behalve voor baten-lastendiensten), waardoor deelnemende instellingen er voor kunnen kiezen in hun leenbehoefte te voorzien bij partijen in de markt, bijvoorbeeld in het geval van meer complexe financiële producten.

¹⁰ Overigens gelden voor onderwijsinstellingen afwijkende bepalingen (zie hoofdstuk 3).

¹¹ Dit geldt niet voor baten-lastendiensten (zie paragraaf 3.3.4).

2.2 Reikwijdte van schatkistbankieren

Schatkistbankieren bestaat sinds 1997. Naast de ministeries – die deel uitmaken van het Rijk en daarmee van 's Rijks schatkist (zie CW 2001, artikel 24, eerste lid) – nemen verschillende categorieën instellingen deel aan schatkistbankieren¹². Deelname heeft steeds een wettelijke grondslag, die per categorie instelling verschilt (zie box 2.3).

Box 2.3 – Deelnemers aan het schatkistbankieren

De wettelijke grondslag voor schatkistbankieren verschilt per categorie instelling:

- De sociale fondsen, SVB, UWV en CVZ, nemen op basis van de *Wet financiering sociale verzekeringen* (artikel 119 en 120) sinds 1997 verplicht deel. De wettelijke basis voor het CVZ wordt tevens gevonden in artikel 39 en 40 van de Zorgverzekeringswet.
- De baten-lastendiensten (ook wel: agentschappen) nemen sinds 1999 verplicht deel op basis van een ministeriële regeling (thans de *Regeling baten-lastendiensten 2007*)¹³.
- Een aantal rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT) neemt sinds 1 september 2004 verplicht deel op grond van CW 2001, artikel 45, eerste lid.
- Andere categorieën RWT's, zoals onderwijsinstellingen sinds 1 september 2004 en later rijksmusea en justitiële jeugdinrichtingen, kunnen op vrijwillige basis meedoen aan schatkistbankieren op grond van CW 2001, artikel 45, derde lid.
- Derden, waaronder decentrale overheden, kunnen op grond van CW 2001, artikel 24, zesde lid, vrijwillig deelnemen voor zover zij collectieve middelen beheren.
- Derden, waaronder decentrale overheden, kunnen op basis van bepaalde subsidieregelingen; aan een subsidieregeling kan de voorwaarde worden verbonden dat derden de ermee gemoeide liquide middelen in de schatkist aanhouden; dit gebeurt mede op basis van de *Regeling verlening voorschotten 2008*¹⁴.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van het aantal deelnemers. Per ultimo juli 2009 deden in totaal 245 instellingen in enige vorm mee aan het schatkistbankieren.

¹² Artikel 24, eerste lid, luidt: "De aan het Rijk toebehorende en toevertrouwde gelden en geldswaardige papieren worden in 's Rijks schatkist gedeponneerd."

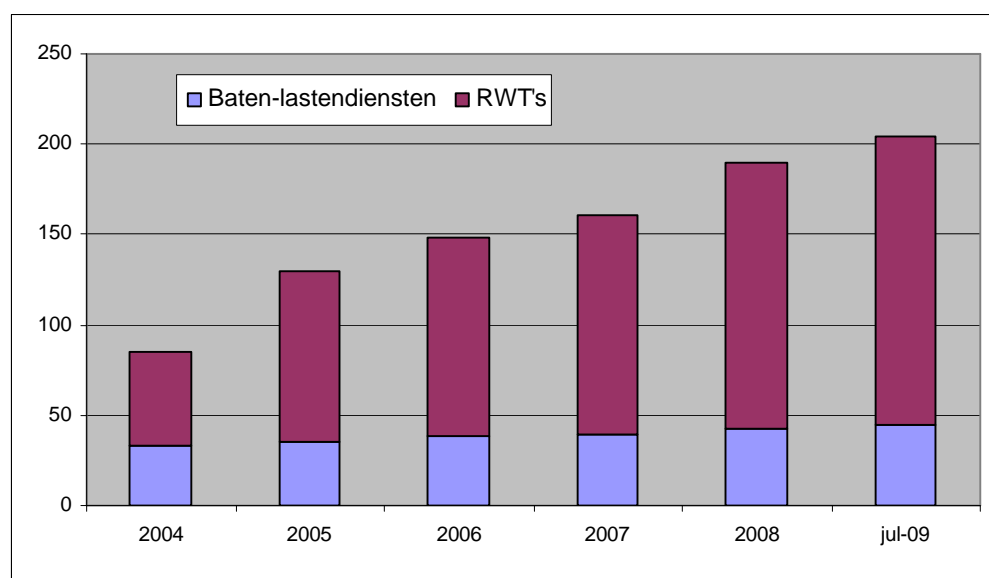
¹³ De lijst met deelnemende baten-lastendiensten is opgenomen als bijlage F bij dit rapport.

¹⁴ Zie artikel 3, tweede lid: "In overeenstemming met de minister van Financiën kan aan een publiekrechtelijk voorschot aan een derde partij, niet zijnde een natuurlijke persoon, de voorwaarde worden verbonden dat het voorschot bij het ministerie van Financiën wordt aangehouden in een rekening-courant, bedoeld in artikel 24, zesde lid, CW 2001."

Tabel 2.1 – Deelnemers schatkistbankieren, ultimo juli 2009

Soort instelling	aantal
Verplichte RWT's	95
(... waarvan politieregio's)	(25)
Vrijwillige RWT's	64
(... waarvan onderwijsinstellingen)	(56)
Ministeries ¹⁵	13
Sociale fondsen	3
Baten-lastendiensten	45
Derden	3
Gemeenten i.h.k.v. subsidieregelingen ¹⁶	22
TOTAAL	245

Het aantal deelnemers is sinds 2004 sterk gegroeid. De stijging is met name veroorzaakt doordat steeds meer onderwijsinstellingen zijn gaan deelnemen en doordat het aantal baten-lastendiensten is gegroeid. Ter illustratie wordt in figuur 1 het verloop van het aantal baten-lastendiensten en deelnemende RWT's sinds 2004 gepresenteerd.

Figuur 3.1 – Aantal deelnemende RWT's en baten-lastendiensten

Gelet op de doelstellingen van schatkistbankieren en de 'concerntreasury'-gedachte zou een zo groot mogelijk deel van alle publieke middelen zo lang mogelijk binnen het verband van de schatkist moeten worden aangehouden. Het (potentiële) palet aan huidige verplichte en vrijwillige deelnemers beslaat een groot deel van de publieke sector en daarmee van de publieke middelen. Van drie grote categorieën van publieke middelen – de premies in het kader van de sociale zekerheid, de onderwijsgeldten, en

¹⁵ WWI en J&G maken onderdeel uit van de ministeries van VROM resp. VWS. Overigens is de schatkistrelatie met ministeries geen rentedragende, zoals bij de overige categorieën instellingen.

¹⁶ Op dit moment zijn twee subsidieregelingen in het schatkistbankieren betrokken: de Regeling eenmalige uitkering spoorse doorsnijdingen (V&W) en de Subsidieregeling Wet op het Waddenfonds (VROM). De eerstgenoemde regeling kent de verplichting dat voorschotten in rekening-courant worden aangehouden bij 's Rijks schatkist. De tweede regeling biedt op vrijwillige basis de mogelijkheid.

de publieke middelen van decentrale overheden¹⁷ – doet één groep instellingen verplicht mee aan schatkistbankieren (de sociale fondsen), terwijl de twee andere (onderwijsinstellingen en decentrale overheden) op vrijwillige basis kunnen kiezen voor deelname aan schatkistbankieren, waarbij decentrale overheden op dit moment niet mogen lenen bij de schatkist. Overigens wordt op dit moment een onderzoek uitgevoerd naar de wenselijkheid van het openstellen van integraal schatkistbankieren (incl. lenen) voor decentrale overheden¹⁸.

Met het besluit van de Eerste Kamer om onderwijsinstellingen buiten de verplichting tot schatkistbankieren te laten, blijft een groot deel van de publieke middelen van RWT's buiten de schatkist. Ter illustratie: volgens het CBS hadden de onderwijsinstellingen ultimo 2007 voor € 1 miljard aan effecten uitstaan en € 5 miljard aan liquide middelen ondergebracht bij private banken. Ook bij de decentrale overheden gaat het om aanzienlijke bedragen. De uitgezette middelen van decentrale overheden bedroegen in 2008 ruim € 10 miljard¹⁹.

Zoals later in dit hoofdstuk wordt uitgelegd, is het vanuit de gedachte van een centrale treasury van de publieke sector suboptimaal dat publieke vermogens buiten de schatkist blijven. Dit geldt zowel gelet op het risico als op doelmatigheid. Ten aanzien van risico wordt opgemerkt dat een groot deel van de vermogens van onderwijsinstellingen en decentrale overheden in de private sector wordt aangehouden en daar een groter risico loopt dan in de schatkist. Ook vergt het aanhouden van middelen in de private sector meer kunde en kennis van treasury-aangelegenheden dan wanneer in de schatkist zou worden gebankierd. Dit levert vooral bij kleinere (onderwijs)instellingen aanzienlijke kosten en risico's op. Daarnaast geldt dat middelen die voor treasury-activiteiten worden ingezet niet beschikbaar zijn voor de primaire publieke taak (zoals onderwijs). De doelmatigheid voor de hele overheid neemt toe naarmate een groter deel van de publieke middelen centraal gebundeld wordt en wanneer instellingen tegen zeer aantrekkelijke (staats)tarieven financiering kunnen aantrekken.

2.3 Tot welke RWT's strekt schatkistbankieren zich uit?

Deze paragraaf bespreekt welke RWT's verplicht zijn in de schatkist te bankieren en welke RWT's op vrijwillige basis kunnen kiezen voor een bancaire relatie met de schatkist.

2.3.1 Uitgezonderde RWT's

Voor de RWT's geldt het in de CW 2001 vastgelegde uitgangspunt dat in beginsel alle RWT's aan schatkistbankieren meedoen, tenzij een RWT is uitgezonderd. Er zijn drie uitzonderingsgronden bepaald²⁰:

¹⁷ De belangrijkste zijn de generale uitkeringen uit het Gemeente- en Provinciefonds, de specifieke uitkeringen alsmede de eigen middelen (bijvoorbeeld uit hoofde van een lokaal belastinggebied).

¹⁸ Dit onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alsmede de koepels van decentrale overheden (brief van de minister van Financiën van 19 juni 2009, kamerstuk 31371, nummer 219).

¹⁹ CBS STATLINE tabellen balans onderwijsinstellingen en brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kamerstuk 31371, nr. 33, 27 oktober 2008.

²⁰ Zie Eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001, Memorie van Toelichting, paragraaf 2 (kamerstuk 28035, nr. 3).

1. Uitzonderingen op beleidsmatige gronden:

- a. RWT's met een evident markt karakter, zoals zorgverzekeraars en publieke omroepen. De overheid wil niet de marktpositie van partijen beïnvloeden door regels voor te schrijven en relatief goedkope leningen te verstrekken aan instellingen die in een concurrerende markt met overwegend commerciële partijen opereren²¹.
- b. RWT's waaraan de publieke taak is opgelegd om deelnemingen te verwerven of leningen aan derden te verstrekken. Hieronder vallen bijvoorbeeld DNB en de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO)²².
- c. RWT's met een beperkte publieke functie in vergelijking met de primaire, niet-wettelijk geregelde maatschappelijke taak, zoals de ANWB en APK-keuringstations.

2. Uitzonderingen op grond van omvang van liquide middelen of jaaromzet. Instellingen dienen aan tenminste één van de volgende criteria te voldoen:

- een bedrag aan publieke inkomsten per jaar van minimaal € 15 miljoen, of
- een bedrag aan liquide middelen of beleggingen van minimaal € 1 miljoen.

Deze drempelbedragen zijn niet geïndexeerd, maar worden wel incidenteel aangepast²³. Overigens gelden voor de baten-lastendiensten geen omvangcriteria omdat deze alle verplicht meedoen. RWT's die vanwege hun omvang niet in aanmerking komen voor schatkistbankieren, komen op de B1-lijst (zie hierna). Het hanteren van een omvangvereiste heeft als achtergrond de doelmatigheid van de bundeling van middelen voor de Staat. Het opnemen van kleine instellingen in de schatkist zou ertoe kunnen leiden dat uitvoeringskosten van het ministerie van Financiën hoger uitvallen dan de baten van het doelmatigheidsvoordeel uit hoofde van die bundeling. Tot de doelstellingen van schatkistbankieren behoren echter ook risicoreductie voor deelnemers en vergroting van de doelmatigheid voor niet alleen de Staat maar ook voor de deelnemers. Ook kleinere instellingen kunnen hun doelmatigheid verbeteren wanneer deze kunnen lenen bij de schatkist en hun publieke middelen kunnen aanhouden in de schatkist. Daarnaast heeft de kredietcrisis laten zien dat beheersing van risico's op uitzettingen een deskundig treasury-beleid vereist. Meestal zijn kleine instellingen vanwege de kwalitatief en kwantitatief mindere invulling van de treasury-functie minder goed in staat om adequaat risicomanagement te voeren.

Er zijn voldoende argumenten voorhanden om de toepassing van het omvangcriterium te versoepelen zodat ook kleinere instellingen die nu nog zijn uitgezonderd van schatkistbankieren (instellingen op de B1-lijst, en andere vrijwillige deelnemers, zoals onderwijsinstellingen) in de gelegenheid worden gesteld op eigen verzoek deel te nemen aan schatkistbankieren indien zij dat wensen. Wanneer dat zou leiden tot een

²¹ Het begrip 'overwegend' vraagt om een nadere interpretatie. Immers, onderwijsinstellingen kunnen wel deelnemen, terwijl er tegelijkertijd private onderwijsinstellingen op de markt actief zijn. Ook kan worden beargumenteerd dat bijvoorbeeld publieke omroepen een publiek doel dienen en derhalve in de schatkist zouden moeten bankieren; of een dergelijke instelling concurreert met private partijen is dan van secundair belang.

²² DNB doet wel verplicht mee voor wat betreft de liquide middelen in het kader van het depositogarantiestelsel.

²³ Voor het laatst via de Eerste wijziging van het Aanwijzingsbesluit van 10 december 2007 (zie verderop).

significante toestroom van nieuwe deelnemers, heeft dat consequenties voor de uitvoeringskosten van schatkistbankieren.

3. Uitzonderingen op categoriale gronden. Dit betreft onderwijsinstellingen, justitiële jeugdinrichtingen en verzelfstandigde rijksmusea (zie hierna).

2.3.2 Deelnemende RWT's

Instellingen die verplicht worden tot of vrijwillig willen deelnemen aan schatkistbankieren worden daartoe aangewezen door de minister van Financiën. Aanwijzing geschiedt in overleg met het vakdepartement onder wiens verantwoordelijkheid de betreffende instelling valt.

De lijsten A1, A2 en B1

De aanwijzing gebeurt via het Aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie. Dit besluit bevat in bijlage A twee lijsten (A1 en A2) van (groepen van) rechtspersonen die zijn aangewezen om te schatkistbankieren. Voor instellingen op de A1- en A2-lijst geldt onverkorte (dat wil zeggen integrale) deelname aan schatkistbankieren.

De A1-lijst bevat RWT's die zijn aangewezen voor schatkistbankieren op grond van CW 2001, artikel 45, eerste lid. Op deze lijst staan *verplichte* deelnemers. Voorbeelden hiervan zijn het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, alle politieregio's, het Commissariaat voor de Media, de Informatie Beheergroep, de Autoriteit Financiële Markten, ProRail BV, het Centraal Bureau voor de Statistiek, Staatsbosbeheer en de Nederlandse Zorgautoriteit. De volledige lijst is opgenomen als bijlage C bij dit rapport.

Op de A2-lijst staan de RWT's die op vrijwillige basis meedoen (zoals onderwijsinstellingen, particuliere justitiële jeugdinrichtingen en verzelfstandigde rijksmusea) en de rechtspersonen met een *publieke, maar geen wettelijke taak* die in de meeste gevallen op eigen verzoek door de minister van Financiën zijn aangewezen voor schatkistbankieren op grond van CW 2001, artikel 45, derde lid²⁴. Deze laatste categorie rechtspersonen zijn vaak (mede) door of namens de Staat opgericht of de oprichting is financieel mede mogelijk gemaakt door de Staat, hebben veelal publieke taken en worden vaak met publieke middelen gefinancierd. De minister van Financiën kan een verzoek tot deelname inwilligen als er (substantiële) publieke middelen in het geding zijn. Een voorbeeld hiervan is de Stichting Nationaal Groenfonds. Rechtspersonen die op eigen verzoek op de A2-lijst zijn geplaatst kunnen in het algemeen te allen tijde een verzoek indienen om hun deelname aan schatkistbankieren op te zeggen²⁵. De volledige A2-lijst is opgenomen als bijlage D bij dit rapport²⁶.

Naast de A1- en de A2-lijst bevat het Aanwijzingsbesluit de B1-lijst²⁷. Deze lijst bevat rechtspersonen met een *wettelijke taak* die zijn aangewezen

²⁴ Op deze lijst staan naast *vrijwillige* deelnemers ook enkele *verplichte* deelnemers.

²⁵ In dat geval worden lopende leen- en depositofaciliteiten afgewikkeld tegen marktwaarde. Recentelijk heeft één onderwijsinstelling haar deelname aan schatkistbankieren opgezegd. Reden voor de opzegging betrof de relatief lage depositotarieven in verhouding tot de door private banken aangeboden tarieven (zie paragraaf 3.2).

²⁶ De aanhef bij deze lijst is niet volledig omdat op deze lijst ook de vrijwillige RWT's staan die op basis van artikel 45, eerste lid, worden aangewezen.

²⁷ Hoewel de CW 2001 de mogelijkheid geeft tot het opstellen van een lijst B2, bestaat deze lijst op dit moment niet (er zijn geen instelling aan toegewezen). De Nota van toelichting bij het Aanwijzingsbesluit stelt dat lijst B2 verwijst naar 'een wat theoretische categorie rechtspersonen'.

voor risicoarm kasbeheer op grond van CW 2001, artikel 45, tweede lid. Op de B1-lijst staan met name RWT's die wel aan de criteria van de A1-lijst voldoen maar uitgezonderd zijn volgens de omvangcriteria²⁸. Voorbeelden van rechtspersonen op de B1-lijst zijn Stichting HALT en Stichting Slachtofferhulp Nederland. Op deze lijst staan daarnaast de particuliere justitiële jeugdinstellingen en verzelfstandigde rijksmuseumen, voor zover die niet al eerder vrijwillig voor schatkistbankieren hebben gekozen. De volledige lijst is opgenomen als bijlage E bij dit rapport.

Deelnemers op lijst B kunnen niet deelnemen aan schatkistbankieren maar kunnen in de toekomst verhuizen naar de A1-lijst indien zij alsnog aan minimaal één van de omvangcriteria voldoen²⁹. Voor RWT's op de B1-lijst gelden op basis van CW 2001, artikel 45, tweede lid, afzonderlijke regels ten aanzien van een risicoarm kasbeheer, vastgesteld bij ministeriële regeling³⁰. Overigens staan onderwijsinstellingen niet op de B1-lijst, omdat voor hen afzonderlijke regels voor een risicoarm beheer van liquide middelen gelden³¹. Bijlage G vat de opzet van de lijsten samen.

Het ligt in de rede om de regels ten aanzien van een risicoarm kasbeheer te uniformeren tussen onderwijsinstellingen en overige RWT's, bijvoorbeeld door op onderwijsinstellingen dezelfde regels van toepassing te verklaren als die gelden voor de overige RWT's.

Afbakening van de lijsten

Ten tijde van het wetsvoorstel Eerste wijziging van de CW 2001 is een inventarisatie gemaakt van RWT's die in aanmerking zouden moeten of mogen komen voor schatkistbankieren. De inventarisatie heeft in januari 2002 uitgemond in de Referentielijst RWT's en ZBO's van het ministerie van Financiën. Voor de samenstelling van de lijst is zoveel mogelijk aangesloten bij het RWT-register van de Algemene Rekenkamer. Wel bestaan er kleine verschillen tussen de lijst van de Algemene Rekenkamer en de lijst die Financiën hanteert.

In de praktijk komen regelmatig aanvragen binnen van instellingen om in de schatkist te mogen bankieren. Dit betreft nieuw opgerichte instellingen, maar ook bestaande organisaties die op basis van de criteria al eerder als verplichte deelnemer gekwalificeerd hadden moeten worden. Tevens komen verzoeken tot deelname binnen van instellingen waarvan niet direct duidelijk is of men wel of niet in aanmerking komt voor schatkistbankieren. De vraag is bijvoorbeeld of zorginstellingen, zoals verpleeghuizen, zich kunnen kwalificeren voor schatkistbankieren. Tot op heden is de Referentielijst van Financiën nimmer geactualiseerd, het RWT-register van de Rekenkamer wordt wel regelmatig aangepast.

²⁸ Zie de Nota van toelichting bij het Aanwijzingsbesluit, blz. 12.

²⁹ De verschuiving tussen lijsten is in beginsel eenzijdig: wel van B naar A, maar niet omgekeerd; dat wil zeggen: als een instelling niet langer aan de omvangcriteria uitkomt, blijft deze schatkistbankieren. Een verplichte overheveling van A naar B op grond van het omvangcriterium werd destijds onwenselijk gevonden omdat beëindiging van lopende leenen en depositofaciliteiten financieel onaantrekkelijk kan zijn voor een instelling. In het verleden zijn bijvoorbeeld het Nederlands instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (Nibra), de voorloper van de Nederlandse Zorgautoriteit en de OPTA verhuisd van de B1-lijst naar de A1-lijst. Dit is gebeurd bij de Eerste wijziging van het Aanwijzingsbesluit in december 2007.

³⁰ Regeling rekening-courant- en leningenbeheer derden. Deze verwijst naar de regels die gelden voor decentrale overheden op basis van de Wet Fido. De betreffende regeling – de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden – stelt bijv. minimale eisen aan de credit rating van tegenpartijen en aan de soort producten waarin middelen mogen worden uitgezet. De regels zijn onlangs aangescherpt (brief van de minister van Financiën van 19 juni 2009, kamerstuk 31371, nummer 219).

³¹ Regeling beleggen en belenen door instellingen voor onderwijs en onderzoek.

Vanuit oogpunt van transparantie, eenduidigheid en uitvoerbaarheid is het aan te bevelen één enkele lijst van RWT's te hanteren, met als basis CW 2001, artikel 45. Het RWT-register van de Algemene Rekenkamer lijkt hiervoor het meest geschikt, aangevuld met de definitie van de collectieve sector zoals het CBS die hanteert. Het CBS stelt dat als een instelling tot de collectieve sector behoort, deze valt onder de zogenaamde 'EMU-definitie' van de collectieve sector. Dit betekent dat een schuld van een instelling die tot de collectieve sector wordt gerekend onderdeel is van de EMU-schuld (zie ook box 2.2). Vanuit de gedachte van de centrale treasury ligt deelname aan schatkistbankieren dan voor de hand. Op basis van beide criteria – RWT-register van de AR en definitie collectieve sector CBS – zou per departement een algehele hernieuwde inventarisatie moeten worden gemaakt van de onder dat departement ressorterende rechtspersonen (met een al dan niet wettelijk bepaalde publieke taak), waarbij tevens zou moeten worden beoordeeld of het uitzonderen van RWT's op basis van 'evident marktkarakter' (zie paragraaf 2.3.1, onder a, in combinatie met voetnoot 21) nog steeds valide is.

Aanpassing van de lijsten

Sinds de inwerkingtreding van het Aanwijzingsbesluit op 1 september 2004 is het besluit in totaal zes maal gewijzigd. Een wijziging van de A2-lijst moet plaatsvinden via AMvB omdat artikel 45, derde lid, geen delegatiebevoegdheid bevat. Wijziging van de A1- en B1-lijst kan geschieden via een ministeriële regeling omdat artikel 45, eerste en tweede lid, wel een delegatiemogelijkheid bevat. Tot op heden zijn de lijsten vier maal aangepast door middel van een Koninklijk wijzigingsbesluit (AMvB)³² en twee maal door middel van een ministerieel wijzigingsbesluit, voor het laatst op 23 februari 2009³³.

Het samenstellen en aanpassen van de lijsten waarmee instellingen worden aangewezen voor schatkistbankieren is op dit moment een intensieve en complexe procedure. Het lijkt raadzaam de verschillende lijsten (A1, A2, B1) te integreren tot één grote lijst. Tevens moet gekeken worden of de wijze van aanpassing van lijsten eenvoudiger en geüniformeerd kan worden, bijvoorbeeld door te eisen dat aanpassing altijd krachtens AMvB (bij ministeriële regeling) geschiedt.

2.3.3 Onderscheid tussen publieke en private gelden

Deelname aan schatkistbankieren geldt in beginsel alleen voor de publieke gelden die een instelling beheert. De liquide middelen van batenlastendiensten (als integraal onderdeel van het vakdepartement) en van sociale fondsen zijn per definitie publiek. RWT's en onderwijsinstellingen kunnen ook private gelden hebben. De eventuele private activiteiten en het daarmee samenhangende kasgeldbeheer zijn uitgezonderd van schatkistbankieren. Private gelden dienen te worden aangehouden bij private partijen, zoals banken.

³² Deze wijzigingen zijn veelal doorgevoerd in de context van AMvB's die een reeks van wijzigingen op een beleidsterrein regelen, zoals het Aanpassingsbesluit zorgverzekeringswet van 15 december 2005. In dit besluit werd alleen de tenaamstelling van een of meerdere rechtspersonen in het Aanwijzingsbesluit gewijzigd.

³³ Dit betrof het Tweede wijzigingsbesluit Aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie. Met dit wijzigingsbesluit zijn rechtspersonen toegevoegd of verwijderd van de lijsten, dan wel zijn tenaamstellingen van rechtspersonen gewijzigd.

Strikt genomen vereist het buiten de schatkist houden van private gelden een adequate scheiding binnen de instelling van publieke en private gelden. Naast een juridische scheiding – d.w.z. het onderbrengen van de private activiteiten en daarmee samenhangende gelden in een aparte privaatrechtelijke rechtspersoon – kan ook sprake zijn van een adequate scheiding als separaat verantwoording wordt afgelegd over publieke en private middelen (in jaarrekening/jaarverslag)³⁴.

In sommige gevallen is een afscheiding niet altijd mogelijk of niet doelmatig, bijvoorbeeld vanwege de daarmee gepaard gaande administratieve lasten voor de betreffende instelling. In dergelijke gevallen wordt een vuistregel gehanteerd: wanneer private middelen een geringe omvang hebben en/of een relatief klein deel uitmaken (5 tot 10%) van de totale middelen, mogen private middelen in de schatkist worden aangehouden. Het effect van het aanhouden van private middelen op het private bankwezen³⁵ en de concurrentieverhoudingen wordt dan beperkt geacht.

In de praktijk is niet altijd eenduidig vast te stellen wanneer middelen als publiek of als privaat moeten worden beschouwd. Duidelijk is dat middelen die een instelling ontvangt uit de begroting van het vakdepartement publieke middelen zijn en dus in de schatkist moeten worden aangehouden. In de CW 2001 wordt naar de herkomst van middelen verwezen voor het vaststellen van het al dan niet publieke karakter. Zo stelt artikel 91, eerste lid, onder d dat RWT's geheel of gedeeltelijk worden "bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen". Deze algemene formulering vraagt in de praktijk om nadere concretisering.

Wettelijk ingestelde heffingen kunnen bijvoorbeeld de vorm hebben van belastingen, van bestemmingsheffingen (bijvoorbeeld sociale premies), (gedrag)regulerende heffingen (bijvoorbeeld milieuheffingen) en van retributies (tarieven/vergoedingen voor te individualiseren goederen en diensten). Bij met name deze laatste categorie – de retributies – is niet altijd duidelijk of sprake is van een (private) marktprijs of van een wettelijk ingestelde heffing. Als uitgangspunt geldt dat het tarief wordt gezien als heffing in de zin van de CW 2001 indien³⁶:

- bij of krachtens wet een tarief of vergoeding voor goederen of diensten wordt of kan worden ingesteld, opgelegd of vastgesteld; of
- indien de minister of een wettelijk geregeld toezichtorgaan het tarief of de vergoeding goedkeurt.

De bevoegdheid ten aanzien van in rekening te brengen retributies kan op verschillende manieren worden ingevuld:

- a. er wordt een tarief of vergoeding ingesteld, opgelegd of vastgesteld;
- b. de minister of het toezichtorgaan heeft de bevoegdheid genoemd onder a;
- c. er wordt een maximumtarief of -vergoeding geregeld;

³⁴ Als een instelling niet in staat is een adequate afscheiding te maken, kan door de betrokken RWT niet transparant worden gemaakt welke risico's in de beleggings sfeer met de private gelden worden gelopen.

³⁵ Het potentiële nadeel voor het bankwezen van het aanhouden van private middelen in de schatkist wordt tevens gematigd doordat tegelijkertijd een groot deel van de publieke middelen buiten de schatkist (bij het bankwezen) wordt aangehouden.

³⁶ Zie kamerstuk 28655, nr. 6 (brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer, 18 met 2005).

- d. er wordt een formule vastgesteld waaruit het tarief of de vergoeding rechtstreeks voortvloeit;
- e. de elementen worden bepaald die in de berekening van het tarief of de vergoeding (kunnen) worden betrokken;
- f. een te hanteren tarief of vergoeding behoeft de goedkeuring van de minister of van een toezichtorgaan;
- g. er wordt geregeld dat de minister of een toezichtorgaan de begroting en/of de verantwoording/jaarrekening moet goedkeuren.

Uit het uitgangspunt zoals dat hierboven is geformuleerd, volgt dat alleen in de situaties als onder a, b, d en f sprake is van een bij of krachtens de wet ingestelde heffing. Die middelen worden derhalve als publieke middelen beschouwd en komen als zodanig in aanmerking voor schatkistbankieren. De situaties als onder c, e en g laten zodanige beleidsvrijheid voor de instelling in kwestie dat niet kan worden gesproken over een bij of krachtens de wet ingestelde heffing. De hieruit voortvloeiende retributies worden dan ook niet tot publieke gelden gerekend. Op basis van het voorgaande is het begrip 'publieke middelen' adequaat afgebakend.

2.3.4 Afbouwen beleggingen

In het geval een instelling (RWT/derden) bij de start van de deelname aan het schatkistbankieren beschikt over een beleggingsportefeuille (aandelen, obligaties), moet deze worden afgestoten. Op die manier wordt bereikt dat uiteindelijk *alle* publieke middelen in de schatkist worden opgenomen, zodat optimaal aan de doelstelling van schatkistbankieren (doelmatigheid en risicoreductie) wordt voldaan. Het is mogelijk bestaande beleggingsportefeuilles, niet direct, maar verspreid over een bepaalde tijdperiode af te bouwen. Op die manier kan voorkomen worden dat instellingen noodgedwongen verlies moeten nemen, waardoor de (vrijwillige) deelname aan schatkistbankieren ontmoedigd wordt.

Voor het op te stellen afbouwplan gelden de volgende richtlijnen:

- Voor aandelen: afbouw in maximaal 6 maanden.
- Voor uitzettingen in vastrentende waarden (zoals obligaties, deposito's, commercial paper, schatkistpapier) is de afbouwtermijn afhankelijk gemaakt van het (tegenpartij)risico:
 - er geldt een afbouwtermijn van maximaal 12 maanden voor vorderingen op tegenpartijen met een A-rating, voor vorderingen in vreemde valuta's, voor vorderingen op overheden die niet tot de EMU behoren en voor vorderingen in bedrijven en andere instellingen;
 - voor vorderingen op tegenpartijen met AA-rating geldt een afbouwtermijn van maximaal 2 jaar;
 - voor vorderingen op tegenpartijen met AAA-rating geldt een afbouwtermijn van maximaal 3 jaar;
 - voor vorderingen op overheden in de EMU geldt een afbouwtermijn van maximaal 5 jaar.

Het schema maakt duidelijk dat de termijn waarbinnen een instelling haar beleggingen moet afbouwen, is afgestemd op het risico dat gelopen wordt met die beleggingen. De consequentie van deze keuze is dat voor beleggingen die het eenvoudigst kunnen worden geliquideerd – zoals staatsleningen van EMU-overheden – de langste overgangstermijnen gelden.

De afbouwverplichting geldt voor alle effecten, dus ook voor beleggingen die een instelling heeft gedaan in schuldpapier uitgegeven door de Nederlandse staat. Hoewel het gelet op het doel van risicobeheersing en doelmatigheid binnen de publieke sector niet logisch is om de verplichting te laten gelden voor schuldpapier uitgegeven door de Staat als beheerder van de schatkist, is het uit oogpunt van transparantie, eenvoud en eenduidigheid niettemin gewenst.

Instellingen die hebben belegd in producten met een 'hoofdsomgarantie' kunnen bij deelname aan schatkistbankieren geconfronteerd worden met verliezen wanneer een dergelijk product voor het einde van de looptijd moet worden geliquideerd. Uit reguliere contacten van accountmanagers met (potentiële) klanten blijkt dat dit voor enkele instellingen een bezwaar is geweest voor deelname aan schatkistbankieren. Als gevolg daarvan zijn publieke middelen van instellingen buiten de schatkist gebleven. Wanneer producten met een hoofdsomgarantie slechts een beperkt deel uitmaken van de totale uitzettingen van een instelling, is het om die reden niet deelnemen aan schatkistbankieren, vanuit de doelstelling van schatkistbankieren, nog minder gewenst.

Omdat – afgezien van onvermijdelijk tegenpartijrisico – bij dergelijke producten aan het einde van de looptijd een uitkering gegarandeerd is, zijn er argumenten voorhanden om dergelijke producten buiten de afbouwverplichting te houden zolang daarmee verlies (een vorm van suboptimale doelmatigheid) kan worden voorkomen. Zodra een garantieproduct in de plus staat, zou niets zich tegen liquidatie ervan verzetten.

Uiteindelijk moet bij de afbouwverplichting de juiste balans gevonden worden tussen de doelstelling die wordt nagestreefd met schatkistbankieren en de aantrekkelijkheid van deelname aan schatkistbankieren.

Om recht te doen aan de vrijheid die instellingen buiten de schatkist hebben ten aanzien van hun uitzettingen en om de aantrekkelijkheid van schatkistbankieren te vergroten, zou voor wat betreft het afbouwen van bestaande beleggingen kunnen worden volstaan met een eenvoudige en eenduidige algemene beleidsregel dat een instelling haar bestaande beleggingen mag aanhouden die op het moment van deelname aan schatkistbankieren voldoen aan wettelijk gestelde regels³⁷ en dat overige beleggingen en nieuwe creditgelden onverkort en per direct in de schatkist moeten worden aangehouden.

³⁷ Voor instellingen op de B1-lijst is dat de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (zie voetnoot 30) en voor onderwijsinstellingen de Regeling belenen en beleggen door instellingen voor onderwijs en onderzoek (zie voetnoot 8).

2.4 Saldoregulatie en de rol van de huisbank

Door deelname aan het schatkistbankieren wordt de bestaande relatie van instellingen met een of meerdere private banken deels ingeruild voor een bankrelatie met het Rijk³⁸. Het verklaart ook waarom in dit verband over schatkistbankieren wordt gesproken.

Het betalingsverkeer van de instelling blijft ongewijzigd lopen via de eigen (private) huisbank(en) waardoor volledig gebruik wordt gemaakt van de bestaande bancaire infrastructuur. In de financiële relatie met derden verandert niets, omdat schatkistbankieren alleen de financiële relaties binnen de publieke sector beslaat.

De bankrekeningen van deelnemers worden in een per bank specifiek opgezet rekeningstelsel gekoppeld aan een 'parapluerekening' van het ministerie van Financiën. Tevens wordt een rekening-courantverhouding tussen de deelnemers en het ministerie van Financiën ingesteld. Dagelijks worden aan het eind van de dag de saldi op alle betaalrekeningen van instellingen die in de schatkist bankieren via saldoregulering door de huisbank afgeroomd of aangevuld tot een nulstand (dit heet saldoregulatie of 'zero-balancing') ten gunste of ten laste van de parapluerekening van het ministerie van Financiën bij die huisbank. Hiertegenover staat dat ook dagelijks door het ministerie van Financiën de rekening-courant met de betrokken deelnemer in de schatkist wordt gecrediteerd, dan wel gedebiteerd. De administratieve verwerking hiervan het schatkistbankieren bij het ministerie van Financiën is voor een groot deel geautomatiseerd. Elektronische bankafschriften, die via de Electronic Banking applicaties van de banken worden verkregen, worden dagelijks ingelezen en vormen de basis voor de mutatie op de rekening-courant. Met andere woorden: het saldo dat de rechtspersoon heeft op de betaalrekening bij de huisbank wordt overgeheveld naar zijn rekening-courant bij Financiën.

Per deelnemer worden contracten opgemaakt. Daarin wordt vastgelegd welke betaalrekeningen moeten worden toegevoegd aan of verwijderd uit het rekeningstelsel. Hierin wordt ook de debetlimiet van de betaalrekening(en) per deelnemende instelling is vastgelegd. De debetlimiet is de bovengrens van de kredietfaciliteit op de betaalrekening bij de huisbank van de deelnemende instelling gedurende één dag (de intradaglimiet, want elke dag begint de betaalrekening met een nulsaldo dankzij de saldoregulatie). De deelnemer, de bank en het ministerie van Financiën dienen overeenstemming te bereiken over de inhoud van deze contracten³⁹.

Daarnaast worden de saldi van alle parapluerekeningen van Financiën tot nul gebracht door verevening ervan met de schatkistrekening van het ministerie van Financiën bij De Nederlandsche bank (DNB). Positieve saldi op de parapluerekeningen worden afgeroomd, negatieve saldi worden

³⁸ Indien een rechtspersoon gaat schatkistbankieren, verandert de relatie met de huisbanken. Door het niet langer aanhouden van saldi op bankrekeningen, zien banken hun omzet verminderen. Banken kunnen dan ook besluiten tot een andere tarifiering en inrichting van de service op het gebied van betalingsverkeer.

³⁹ Sporadisch komt het voor dat een deelnemende instelling een bedrag van haar werkrekening wil betalen dat de debetlimiet op deze rekening te boven gaat. In dat geval zal de bank de betaling moeten blokkeren. De bank moet het ministerie van Financiën hierover informeren, waarna het ministerie van Financiën in overleg kan treden met de deelnemende instelling om tot een oplossing te komen; in de meeste gevallen kan de betaling dan alsnog doorgang vinden. Het intradagkrediet wordt gegarandeerd door Financiën.

aangezuiverd. De verevening wordt door het ministerie van Financiën gedaan. De relevante private banken zijn contractueel verplicht voor deze verevening het ministerie de gegevens te verschaffen die voor deze dagelijkse verevening nodig zijn. Informatieverschaffing gebeurt elektronisch.

Het (te verwachten) saldo op de schatkistrekening van Financiën bij DNB bepaalt uiteindelijk de externe financieringsbehoefte van de Nederlandse Staat voor die dag. DNB en Financiën hebben de onderlinge afspraak dat de schatkistrekening van Financiën bij DNB dagelijks moet afsluiten met een saldo tussen € 0 en 50 miljoen (rood staan mag alleen gedurende de dag). Op die manier wordt bereikt dat slechts een zeer beperkt deel van de liquide middelen van de overheid aan de geldmarkt onttrokken wordt. Verstoringen door de overheid op de interbancaire geldmarkt worden zo voorkomen.

Onderstaand schema illustreert het bovenstaande getalsmatig voor de situatie waarin een instelling een bedrag van € 30 miljoen betaalt aan een derde.

Schema – Overzicht rekeningmutaties bij betaling via schatkistbankieren

1. Bankrekening instelling bij private bank	
Saldo begin van de dag*	0
Betaling gedurende de dag	30
Nieuw saldo vóór regulatie	-30
Saldoregulatie einde van de dag (aanvulling)	30
Saldo einde van de dag*	0

* altijd nul door saldoregulatie

2. RC-saldo instelling bij schatkist	
Saldo begin van de dag*	350
Saldoregulatie einde van de dag (afromen)	-30
Saldo einde van de dag*	320

* saldo kan ook negatief zijn (roodstandfaciliteit)

3. Paraplu rekening Financiën bij private bank	
Saldo begin van de dag*	0
Saldoregulatie einde van de dag	-30
Aanvulling vanuit schatkistrekening DNB	30
Saldo einde van de dag*	0

* er ontstaat meestal een positief of negatief eindsaldo doordat saldo verevening met de schatkistrekening bij DNB uiterlijk om 16.30 uur plaatsvindt. Na dat moment kunnen nog mutaties plaatsvinden

4. Schatkistrekening Financiën bij DNB	
Saldo begin van de dag*	25
Verevening met paraplu rekening einde van de dag	-30
Saldo einde van de dag vóór externe financiering	-5
Aantrekken externe financiering#	5
Saldo na externe financiering	0

* altijd tussen € 0 en 50 miljoen (afspraak Financiën/DNB)

minimaal € 5 en maximaal € 55 miljoen om tussen € 0 en 50 miljoen uit te komen

Zonder schatkistbankieren ziet bovenstaande er anders uit. Er zijn twee mogelijkheden. Ten eerste zou de bankrekening van de instelling bij de private bank (rekening 1) periodiek bevoorschot moeten worden (bijvoorbeeld door het Rijk). Bevoorschotting heeft tot gevolg dat het schatkistsaldo (rekening 4) lager uitkomt, terwijl de instelling (rekening 1) een positief saldo aanhoudt in rekening-courant. Een tweede mogelijkheid is dat de instelling rood mag staan op rekening 1. In dat geval blijft het schatkistsaldo onveranderd, maar moet de instelling betalen voor RC-krediet. Beide alternatieven zijn voor de publieke sector als geheel minder doelmatig dan het stelsel van saldoregulatie dat onderdeel uitmaakt van schatkistbankieren.

Op dit moment faciliteren diverse grote banken – ABN AMRO Bank, RBS, Fortis Bank Nederland, ING Bank, Rabobank en BNG – het systeem van schatkistbankieren⁴⁰. Deze banken hebben met de Nederlandse Staat een raamovereenkomst schatkistbankieren en een protocol Gegevensuitwisseling afgesloten. Op basis van deze overeenkomsten dient de bank een stelsel van saldoregulatie op te zetten, waarmee het systeem van zero-balancing kan worden uitgevoerd. Financiën betaalt een vergoeding aan banken voor de kosten die zij maken voor het faciliteren van schatkistbankieren⁴¹.

Schatkistbankieren verloopt eenvoudig en grotendeels geautomatiseerd. De dagelijkse verevening en 'zero-balancing' gaan volledig automatisch waardoor deelnemers weinig extra handelingen hoeven te verrichten. Wel moeten de mutaties in de rekening-courant bij de schatkist in de boekhouding worden geadministreerd, maar ook dit is grotendeels geautomatiseerd. Hoewel sommige deelnemers in het begin lijken op te zien tegen de administratieve rompslomp van deelname aan schatkistbankieren, blijkt dit in de praktijk erg mee te vallen; de enquête onder deelnemers (hoofdstuk 3) bevestigt dat.

Op dit moment worden dagelijks kosteloos rekening-courantafschriften en rentemails met informatie over de (lening- en deposito)tarieven verzonden. De informatie in de rentemails is ook op de website te raadplegen. Tevens kunnen deelnemers dagelijks de actuele stand in hun rekening-courant, inclusief alle mutaties, online raadplegen.

⁴⁰ Met de NWB is recent een Raamovereenkomst schatkistbankieren opgesteld.

⁴¹ De vergoeding geldt per deelnemende instelling.

3 FACILITEITEN

In dit hoofdstuk wordt een omschrijving gegeven van alle faciliteiten (producten) die in het kader van het schatkistbankieren worden aangeboden. Er wordt per faciliteit steeds een onderscheid gemaakt tussen RWT's, sociale fondsen en baten-lastendiensten. Zoals in het inleidende hoofdstuk is uitgelegd, ligt de nadruk op RWT's. In dit hoofdstuk zijn tevens de resultaten verwerkt van de enquête die is gehouden onder alle RWT's en potentiële deelnemers aan het schatkistbankieren.

Box 3.1 – Enquête schatkistbankieren

Als onderdeel van de beleidsdoorlichting is een enquête gehouden onder een aantal bij schatkistbankieren betrokken partijen. De enquête is afgenomen door de Rijksaccountantsdienst (RAD) in het voorjaar van 2009. In totaal zijn 225 partijen aangeschreven. De respons was 48%. De uitkomsten van de enquête maken inzichtelijk of het schatkistbankieren voldoet aan de verwachtingen. Om deze reden is er voor gekozen de enquête te houden onder RWT's, zowel de verplichte, vrijwillige en potentiële deelnemers. De baten-lastendiensten zijn niet betrokken in de enquête vanwege de focus van deze beleidsdoorlichting op de RWT's en omdat de regeling waarop het schatkistbankieren voor baten-lastendiensten is gebaseerd een eigen evaluatiebepaling bevat. Er is wel voor gekozen de departementen, banken en intermediairs (vaak financiële adviseurs die een instelling bijstaan in een complex leentraject) bij het onderzoek te betrekken, aangezien zij ook bij de uitvoering een rol vervullen bij schatkistbankieren. Bij de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van schriftelijke enquêtes alsmede interviews. Onder de respondenten zijn in eerste instantie schriftelijke enquêtes uitgezet. Voor iedere doelgroep is een specifieke enquête opgesteld. Daarnaast is bij een aantal respondenten interviews afgenomen.

3.1 Accountmanagement

Het schatkistbankieren wordt door een klein team van accountmanagers van het ministerie van Financiën uitgevoerd. De taken van de accountmanagers omvatten o.a. het onderhouden van contacten met de deelnemende instellingen, het afleggen van bezoeken aan potentiële deelnemers en het geven van presentaties over het schatkistbankieren. Elke deelnemende instelling heeft zijn eigen accountmanager. De instelling kan met alle vragen terecht bij de accountmanager. Dit kan bijvoorbeeld een aanvraag voor een lening zijn. Contacten met deelnemende instellingen lopen uiteen van incidenteel (kleinere deelnemers, zonder leenbehoefte) tot zeer frequent (bij relatief grote overschotten of tekorten en wisselende leenbehoefte). Een accountmanager zorgt er ook voor dat een nieuwe deelnemer organisatorisch en functioneel wordt "ingeregeld". Accountmanagers zijn tevens verantwoordelijk voor het onderhouden van de contacten met de verschillende departementen en banken op het gebied van schatkistbankieren.

Uit de enquête – Nagenoeg alle respondenten zijn tevreden over de invulling van het accountmanagement. Accountmanagers worden als deskundig en professioneel ervaren. De meeste respondenten hebben slechts een enkele keer per jaar contact met hun accountmanager. Zij ervaren dit als voldoende. Meerdere respondenten geven aan slechts contact op te nemen met de accountmanager als daartoe een concrete aanleiding is. Het wisselen van accountmanager (als gevolg van verloop

en reorganisatie binnen het ministerie van Financiën) in combinatie met het beperkte contact leidt er toe dat het voor sommige respondenten onduidelijk is wie hun accountmanager is.

Omdat deelname aan schatkistbankieren door baten-lastendiensten verplicht is, is het accountmanagement voor deze groep deelnemers niet gericht op het actief binnenhalen van nieuwe deelnemers. Voor RWT's (met name onderwijsinstellingen, als grootste groep vrijwillige deelnemers) wordt wel actief marketing gepleegd, bijvoorbeeld door aanwezigheid op de Nationale Onderwijs Tentoonstelling (NOT), het geven van presentatie aan (groepen van) instellingen en het actief benaderen van instellingen. Het aantal instellingen dat wordt binnengehaald ten opzichte van de doelstelling wordt gerapporteerd in Begroting IXA Nationale Schuld.

3.2 Overzicht van faciliteiten en tarieven

De producten die in het kader van schatkistbankieren worden aangeboden zijn relatief eenvoudig, teneinde de transparantie (van risico's) te waarborgen⁴². Door geen ingewikkelde faciliteiten aan te bieden kan de treasury-functie van deelnemende instellingen eenvoudig blijven, terwijl instellingen voldoende mogelijkheden hebben om hun publieke taak uit te kunnen voeren.

Sommige categorieën instellingen mogen lenen en/of rood staan, andere niet. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de faciliteiten waartoe ieder soort instelling toegang heeft. De paragrafen hierna gaan gedetailleerder in op het productaanbod per categorie instelling.

Tabel 3.1 – Toegang tot schatkistbankieren, per faciliteit, per soort instelling

	Rekening-courant	Deposito	Roodstand	Lenen
Ministeries	Ja	Nee	Ja	Nee
Sociale fondsen	Ja	Nee	Ja	Nee
Baten-lastendiensten	Ja	Ja	Ja	Ja
RWT's (verplicht+vrijwillig)	Ja	Ja	Ja	Ja
Derden (CW 2001, artikel 24, zesde lid)	Ja	Ja	Ja	Nee
Derden op basis van subsidieregeling	Ja	Ja	Nee	Nee

* Hiertoe behoren decentrale overheden (gemeenten, provincies, waterschappen) die met subsidievoorschotten meedoen.

Uit de enquête – Instellingen zijn in het algemeen tevreden over het productassortiment. Uit reguliere contacten met klanten blijkt wel dat sommigen een behoefte hebben aan financieel advies, bijv. t.a.v. de looptijd van een deposito of de rentevastperiode van een lening. Accountmanagers kunnen weliswaar de voor- en nadelen schetsen van verschillende mogelijkheden, maar mogen geen concreet advies geven omdat de Nederlandse Staat formeel geen rentevisie heeft. Door het stellen van de juiste vragen zijn accountmanagers in staat om instellingen te helpen de juiste keuzes te maken. Het staat aan het schatkistbankieren deelnemende instellingen overigens vrij om elders financieel advies in te winnen. Dat gebeurt dan ook regelmatig via o.a. de intermediairs.

⁴² De juridische basis voor de producten (en de bijbehorende voorwaarden) die in het kader van schatkistbankieren worden aangeboden zijn steeds te vinden in de CW 2001. Voor RWT's is de juridische basis CW 2001, artikel 45 t/m 48, in combinatie met de Regeling rekening-courant- en leningenbeheer derden. Voor baten-lastendiensten is de juridische basis te vinden in CW 2001, artikel 18, derde lid, en de Regeling baten-lastendiensten 2007.

Het renteregime

Ook voor het renteregime zijn transparantie en eenvoud de uitgangspunten geweest. Hoewel voor verschillende categorieën deelnemers afwijkende renteregimes bestaan (zie hierna), is het uitgangspunt geweest dat renteniveaus objectief en eenvoudig vast te stellen moeten zijn. De meeste renteniveaus sluiten aan bij de niveaus waar tegen de Staat zichzelf financiert; dit sluit aan bij de centrale treasury gedachte achter schatkistbankieren en reflecteert het kredietrisico van de Staat. Er geldt één uitzondering: op deposito's t/m 1 jaar vergoedt Financiën een hoger tarief dan het eigen inleentarieef. De achtergrond van dit relatief hoge tarief is dat steeds de juiste balans moest worden gevonden tussen enerzijds het realiseren van de voordelen van schatkistbankieren voor de publieke sector als geheel en het voldoende aantrekkelijk maken van schatkistbankieren voor (potentiële) deelnemers. Tot op heden is er geen reden geweest de systematiek aan te passen. In beginsel zou een keuze voor andere tarieven alleen leiden tot herverdeling binnen de publieke sector en voor de publieke sector als geheel geen financiële betekenis hebben.

Hoe de tarieven van het schatkistbankieren zich met de tarieven in de markt verhouden, is op dit moment – vanwege de kredietcrisis – lastig eenduidig vast te stellen. Omdat de inleentarieven voor de Staat altijd relatief laag zijn geweest, is lenen bij de schatkist in beginsel altijd voordeliger dan bij private partijen. Sinds het uitbreken van de kredietcrisis heeft de leenfaciliteit verder aan aantrekkingskracht gewonnen. Vanwege de beperking van kredietrisico is voor het uitzetten van overtollige middelen voor een relatief langere periode de schatkist op dit moment een aantrekkelijk alternatief.

De tarieven die de schatkist op deposito's tot 1 jaar vergoedt, worden weliswaar vastgesteld op de interbancaire niveaus, maar zijn door de kredietcrisis historisch laag, in het bijzonder voor korte looptijden. De depositotarieven blijken op dit moment niet concurrerend met de tarieven die de meeste banken aanbieden. Dit heeft tot kritische vragen geleid van een aantal deelnemers.

Uit de enquête – Verplichte deelnemers zijn tevreden over de depositorente. Een deel van vrijwillige deelnemers beoordeelt de rente op de deposito's negatief. Als voornaamste reden wordt aangegeven dat de rente te laag is in vergelijking met de private aanbieders. Dit is eveneens het gevolg van de keuze om de tarieven te baseren op interbancaire standaarden, die als gevolg van de kredietcrisis lager zijn dan de tarieven die private banken op dit moment aanbieden

Wanneer door relatief onaantrekkelijke credittarieven vrijwillige deelnemers zouden besluiten de schatkist te verlaten (zie voetnoot 25), zou dat een verlies aan doelmatigheid voor de publieke sector als geheel betekenen. Om dit tegen te gaan, zou overwogen kunnen worden credittarieven te verhogen. Hier zou een aantal overwegingen een rol moeten spelen:

- Het zijn unieke omstandigheden die hebben geleid tot de lage tarieven. Tot eind 2008 waren de depositotarieven van de schatkist wel degelijk aantrekkelijk. Interbancaire tarieven lagen toen boven de 4%.
- De lage tarieven die de Staat biedt zijn een reflectie van het minimale risico dat met uitzettingen bij de Staat wordt gelopen.
- Dat private banken op spaarrekeningen en deposito's significant hogere rentevergoedingen bieden dan de interbancaire tarieven geeft aan dat de interbancaire geldmarkt nog verre van optimaal functioneert.

- In relatie tot het vorige punt: dit roept de vraag op in hoeverre de interbancaire tarieven die in het kader van schatkistbankieren worden gebruikt om rentetarieven op deposito's te bepalen op dit moment nog relevant zijn.
- Vanuit het oogpunt van de Staat zijn de depositotarieven ongunstig, omdat ze boven de eigen inleentarieven liggen. Feitelijk draagt de Staat zo bij aan de reductie van risico elders binnen de publieke sector. De opslag op de eigen inleentarieven zou de publieke wenselijkheid van verminderd kredietrisico – en daarmee het publieke belang van doelmatig en risicoloos beheer van publieke middelen – binnen de publieke sector moeten reflecteren.

Al met al lijkt het wenselijk een analyse te doen naar de aard en hoogte van de tarieven van het schatkistbankieren, aan de credit- en debetzijde, zowel in relatie tot de tarieven in de markt als in relatie tot de doelstellingen van schatkistbankieren. Ook zou beoordeeld moeten worden of de interbancaire tarieven als referentietarief nog steeds voldoen en hoe bezwaarlijk de 'knik' bij de depositotarieven is (zie hierna).

Er bestaan verschillen in rentetarieven tussen verschillende categorieën deelnemers (zie tabel 3.2) en deze zijn grotendeels historisch gegroeid; er zijn geen duidelijk aanwijsbare redenen te achterhalen voor de verschillen. Afgezien van de verschillen tussen categorieën deelnemers zijn in het verleden met individuele instellingen afwijkende afspraken gemaakt over het rentearrangement⁴³.

Er lijken in beginsel geen belemmeringen te bestaan voor het grotendeels gelijktrekken van de voorwaarden (incl. rentetarieven) en toegang tot faciliteiten voor alle deelnemers. Voor een individueel afwijkend rentearrangement lijken geen rechtvaardigingsgronden aanwezig, gegeven dat alle instellingen die meedoen aan schatkistbankieren onderdeel uitmaken van één en dezelfde centrale treasury van de publieke sector. Uniformiteit vergroot de transparantie en eenduidigheid en het maakt bovendien de administratieve verwerking van transacties die in de context van schatkistbankieren gedaan worden, eenvoudiger.

⁴³ Een voorbeeld hiervan is te vinden in de Regeling WFSV (WFSV staat voor Wet Financiering Sociale Verzekeringen), artikel 5.18. Hierin is bepaald dat het UWV over het gedurende het gehele jaar aanwezige minimale creditsaldo van de rekening-courant een rente vergoed krijgt die gelijk is aan het effectief rendement op staatsobligaties met een resterende looptijd van vijf tot zes jaar verhoogd met 10 basispunten.

Tabel 3.2 – Overzicht tarieven voor verschillende categorieën deelnemers

	RWT's (m.u.v. onderwijsinstellingen)	Onderwijsinstellingen	Sociale Fondsen	Batenlastendiensten
Rekening-courant tegoed	EONIA ⁴⁴	EONIA	12-maands EURIBOR	EONIA - 1%-punt
Rekening-courantkrediet	EONIA	EONIA + 0,25%-punt	1-maands EURIBOR	EONIA + 1%-punt
Deposito < = 1 Jaar	Relevante EURIBOR ⁴⁵	Relevante EURIBOR		Relevante EURIBOR - 0,25%-punt*
Deposito > 1 jaar	ERDSL ⁴⁶	ERDSL		ERDSL - 0,10%-punt
Leningen	ERDSL	ERDSL + 0,1%-punt		ERDSL ¹

* met als maximum effectief rendement staatsleningen minus 0,10%

Nieuwe faciliteit: partieel schatkistbankieren

Deelname aan schatkistbankieren vereist dat alle (publieke) middelen integraal in de schatkist moeten worden opgenomen. Uit de reguliere contacten met potentiële deelnemers (scholen, decentrale overheden) en uit de enquête onder potentiële deelnemers blijkt een behoefte aan de mogelijkheid om slechts een deel van de middelen in de schatkist aan te houden, zonder de verplichting om integraal te schatkistbankieren. Sinds het uitbreken van de kredietcrisis is een dergelijke behoefte tot partieel schatkistbankieren toegenomen. Het huidige klimaat op financiële markten heeft aangetoond dat instellingen grote risico's kunnen lopen met hun uitzettingen. Het in de schatkist aanhouden van een deposito is een alternatief voor de aanschaf van Nederlands schatkistpapier of Nederlandse staatsleningen (op de secundaire markt, via een private bank). Vanuit de instelling geredeneerd is het aanhouden van een deposito in de schatkist administratief eenvoudiger en goedkoper (geen transactie- en provisiekosten).

Het ministerie van Financiën heeft inmiddels besloten tot het mogelijk maken van zogenoemd 'partieel schatkistbankieren'. Dit bestaat eruit dat instellingen die in aanmerking komen voor vrijwillig schatkistbankieren er voor kunnen kiezen een deel van hun middelen bij de schatkist onder te brengen in de vorm van een deposito, tegen tarieven gelijk aan de inleenrente van de Nederlandse Staat voor schatkistpapier en staatsleningen. Daarmee liggen de rentes iets lager dan de rentes die gelden voor deposito's van integrale deelnemers. De lagere vergoeding reflecteert de notie dat geen sprake is van integraal schatkistbankieren zoals beoogd door de wet en derhalve van suboptimale doelmatigheid en risicoreductie. De relatief lagere tarieven sluiten daarnaast aan op het risicoloze karakter van uitzettingen en de extra handelingen (en dus hogere kosten) voor Financiën. Ook wordt op die manier gezorgd voor een gelijk speelveld met private partijen. De uitvoeringskosten kunnen worden beperkt door eisen te stellen aan de minimale looptijd en omvang van deposito's. De precieze modaliteiten van deze nieuwe faciliteit worden op dit moment uitgewerkt.

⁴⁴ Eonia staat voor Euro OverNight Index Average. Eonia is het interbancaire overnight (1 daags) rentetarief in het eurogebied.

⁴⁵ Euribor staat voor Euro Interbank Offered Rate. De Euribor tarieven zijn de interbancaire geldmarkrentetarieven in het eurogebied. Er zijn tarieven voor looptijden van 1 week tot 12 maanden.

⁴⁶ ERDSL staat voor effectief rendement op de Nederlandse staatslening (Dutch State Loan: DSL) van de bijbehorende looptijd, evt. lineair geïnterpoleerd.

3.3 Faciliteiten

3.3.1 Rekening-courant

Voor alle deelnemers aan het schatkistbankieren wordt een rekening-courant geopend. Op de rekening-courant worden alle publieke liquide middelen van de instelling aangehouden. In paragraaf 2.4 is reeds beschreven hoe de rekening-courant vrijwel volledig geautomatiseerd wordt bijgewerkt. In tegenstelling tot de meeste private banken, is de rekening-courant rentedragend, met uitzondering van de ministeries (die integraal onderdeel zijn van 's Rijks schatkist).

Opvallend is dat de tarieven voor verschillende deelnemers verschillen (zie ook tabel 3.2):

- RWT's ontvangen voor tegoeden op de rekening-courant EONIA (daggeldrente), voor debetstanden wordt EONIA in rekening gebracht.
- Baten-lastendiensten ontvangen Eonia minus 1%-punt op hun RC-tegoed; voor een debetsaldo betaalt de baten-lastendienst Eonia plus 1%-punt
- Sociale fondsen ontvangen 12-maands Euribor. Dit hogere tarief kan verklaard worden uit het feit dat sociale fondsen geen toegang hebben tot de (relatief aantrekkelijke) depositofaciliteit. Op roodstand betalen ze het relatief lagere 1-maands Euribor.

Ook bestaan er verschillen ten aanzien van de frequentie waarmee de rente wordt afgerekend. Bij RWT's gebeurt dat per kwartaal, bij baten-lastendiensten aan het einde van het jaar.

3.3.2 Rekening-courantkrediet ("roodstand"-faciliteit)

De schatkist biedt de mogelijkheid tot rood staan, met andere woorden de mogelijkheid om een rekening-courantkrediet te verkrijgen. Binnen de categorie RWT's worden onderwijsinstellingen afzonderlijk behandeld.

RWT's (niet zijnde onderwijsinstellingen)

Zij kunnen gebruik maken van een rekening-courantkrediet ter overbrugging van tijdelijke liquiditeitstekorten mits het desbetreffende vakdepartement garant staat voor het voldoen van aflossingen en rente op het verstrekte krediet. Het vakdepartement toetst hoeveel de instelling maximaal rood mag staan. Het bedrag dat de instelling rood mag staan, wordt vervolgens in een convenant tussen het vakdepartement en het ministerie van Financiën vastgelegd. Het rentetarief voor deze roodstandfaciliteit is Eonia (daggeldrente).

Onderwijsinstellingen

Het rekening-courantkrediet voor onderwijsinstellingen mag niet meer bedragen dan 10% van hun publieke jaaromzet. Die afspraak is onderdeel van het protocol dat Financiën en OCW hebben afgesloten (zie verderop). De accountmanager stelt aan de hand van de jaarrekening van de instelling deze limiet vast. Hiervoor is geen garantstelling van het vakdepartement vereist. Het rentetarief voor deze roodstandfaciliteit is Eonia + 25 basispunten. Die 25 basispunten compenseren Financiën voor het risico dat een instelling niet aan zijn verplichtingen kan voldoen. In tegenstelling tot andere departementen geeft het ministerie van OCW geen garantstelling af voor individuele onderwijsinstellingen. De achtergrond hiervan is dat OCW zich weliswaar verantwoordelijk acht voor

het onderwijssysteem in Nederland, maar niet voor iedere afzonderlijke onderwijsinstelling.

Voor alle RWT's geldt dat indien een RWT de kredietlimiet overschrijdt een boeterente van 100 basispunten in rekening gebracht wordt. Tot voor kort gold de eis dat een deelnemer minimaal eens per jaar een positief saldo op zijn rekening-courant moest laten zien. Vanwege de onwerkbaarheid ervan is die beperking in 2007 opgeheven, zodat een instelling nu formeel altijd rood kan staan (en feitelijk via de rekening-courant lang krediet kan opnemen tegen de daggeldrente).

Uit de enquête – De verplichte deelnemers zijn over het algemeen tevreden over de rekening-courant en het rekening-courantkrediet. De vrijwillige deelnemers zijn minder tevreden over de rekening-courant. Zij geven aan dat de rentevergoeding op de rekening-courant te laag is, met name gevoed door recente marktontwikkelingen als gevolg van de kredietcrisis. Zij zijn echter wel tevreden over de rekening-courantkrediet. Uit de enquête die onder intermediairs is gehouden kwam naar voren dat de rekening-courantfaciliteit beter afgestemd dient te worden op de specifieke behoeften van de deelnemer. Door een aantal onderwijsinstellingen wordt voorgesteld niet strikt vast te houden aan de maximering van het rekening-courantkrediet tot 10% van de publieke jaaromzet.

Sociale fondsen mogen onbeperkt rood staan. Baten-lastendiensten mogen gedurende het jaar onbeperkt rood staan, met de voorwaarde dat hun roodstand ultimo jaar maximaal € 500.000 is.

3.3.3 Deposito's

RWT's en baten-lastendiensten kunnen hun overtollige middelen tijdelijk wegzetten in één of meerdere deposito's. De sociale fondsen kunnen geen deposito's plaatsen. Overtollige middelen van de sociale fondsen zijn vaak omvangrijk en van korte duur (grote saldoscimmelingen). Met de mogelijkheid tot het plaatsen van deposito's ontstaat het risico dat sociale fondsen frequent en op grote schaal hun overtollige gelden in zeer kortlopende deposito's uitzetten. Dit zou leiden tot relatief hoge uitvoeringskosten en een grote belasting vormen voor het ministerie van Financiën. Uit oogpunt van werkbaarheid en doelmatigheid is er in het verleden (nog voordat schatkistbankieren voor RWT's mogelijk was) voor gekozen om de sociale fondsen op hun RC-tegoed een aantrekkelijker renteregime aan te bieden dan RWT's. Op die manier worden sociale fondsen niet benadeeld in hun streven naar een optimaal renteresultaat – en werd het voor hen aantrekkelijk om in de schatkist te bankieren – en worden de uitvoeringskosten van het schatkistbankieren beperkt.

De looptijd van deposito's varieert voor RWT's van 2 dagen tot een maximum van 10 jaar. Er kan maatwerk worden geleverd, zodat een precieze aansluiting kan worden gezocht bij de liquiditeitsprognose van een instelling. Het aanvragen van een deposito gebeurt door middel van een aanvraagformulier dat gefaxt dient te worden aan het ministerie van Financiën. Een dergelijke handmatige verlening en verwerking van opdrachten is zeer arbeidsintensief. Ook de gebruiksvriendelijkheid is niet groot. Op dit moment wordt al gewerkt aan de uitbreiding van de internetfaciliteit met o.a. het online plaatsen van deposito's en de verwachting is dat dit nog in 2009 wordt gerealiseerd.

Uit de enquête – De verplichte deelnemers en een deel van de vrijwillige deelnemers zijn niet tevreden over de aanvraagprocedure en administratieve afhandeling van deposito's. De aanvraagprocedure door middel van een fax wordt als niet meer van deze tijd beschouwd (zie hiervoor). Er wordt aangegeven dit langs elektronische weg te willen doen. Daarnaast wordt aangegeven dat de administratieve afhandeling van een deposito aan de lange kant is.

Voor RWT's is de rentevergoeding op deposito's t/m 1 jaar het interbancaire Euribor-tarief en voor deposito's langer dan 1 jaar geldt het effectief rendement op de corresponderende staatslening. Zonodig wordt lineair geïnterpoleerd om het juiste rentetarief te kunnen vaststellen. De keuze voor verschillende referentietarieven veroorzaakt een vanuit deelnemers bezien onlogische 'knik' in de tariefcurve: op deposito's met een looptijd tussen 1 en 2 jaar is de rente meestal lager dan op deposito's met een looptijd van 1 jaar⁴⁷. Enigszins ter compensatie ontvangen RWT's een bonusrente over het saldo dat zij in enig jaar gemiddeld meer aan langlopende deposito's hebben uitstaan dan zij aan langlopende leningen bij de schatkist hebben aangetrokken. Deze bonusrente wordt aan het eind van het jaar berekend en uitgekeerd. De depositovooraarden worden geregeld in de artikelen 2 en 3 van de Regeling rekening-courant- en leningenbeheer derden.

In tegenstelling tot een RWT - waar alle denkbare looptijden mogelijk zijn – kent een deposito voor een baten-lastendienst een standaard looptijd, met een minimum van 1 maand, met steeds een veelvoud in maanden, of – voor langere perioden een veelvoud in jaren. De rentevergoeding is 0,25%-punt lager dan bij RWT's voor korte deposito's en 0,10%-punt lager voor langere deposito's.

Ook de minimumomvang verschilt: € 100.000 voor RWT's en € 250.000 voor baten-lastendiensten. Vervroegde opname is mogelijk indien de bedrijfsvoering van de instelling dat noodzakelijk maakt⁴⁸, maar de voorwaarden verschillen tussen RWT's en baten-lastendiensten. Voor alle RWT's geschiedt afrekening tegen marktwaarde op basis van dagelijkse rentefixings. Bij baten-lastendiensten is er een vaste boete van 2% van het depositobedrag.

3.3.4 Leenfaciliteit

RWT's en baten-lastendiensten hebben de mogelijkheid één of meerdere leningen af te sluiten bij het ministerie van Financiën. De leenfaciliteit heeft betrekking op het financieren van investeringen in vaste activa die benodigd zijn voor de uitoefening van de publieke taak. Bij het afsluiten van een lening wordt uitgegaan van de intentie om de looptijd van de lening zo veel mogelijk te koppelen aan de economische levensduur van de onderliggende investering. De leenfaciliteit is voor RWT's vrijwillig – ze kunnen ook in de markt financiering aantrekken – maar is voor een baten-lastendienst (als integraal onderdeel van het moederdepartement) verplicht.

Een lening heeft een minimale looptijd van 1 jaar en maximaal 60 jaar, waarbij voor RWT's veelal een maximale looptijd geldt van 30 jaar. Voor baten-lastendiensten zijn langere looptijden mogelijk. De lening kan in zijn

⁴⁷ Ter illustratie: op 27 juli 2009 werd op een deposito met een looptijd van 18 maanden 1,11% rente vergoed, tegenover een rente van 1,17% voor een 6-maands deposito en 1,38% op een 12-maands deposito.

⁴⁸ Of hier sprake van is, wordt van geval tot geval beoordeeld.

geheel worden opgenomen, maar een instelling kan ook kiezen voor uitbetaling in tranches. Aflossing van de lening kan in beginsel plaatsvinden aan het einde van de looptijd (bulletlening), lineair en/of op annuïteitenbasis. Ook combinaties tussen de verschillende aflossingsvormen zijn mogelijk, zodat bijvoorbeeld een aflossingsvrije periode wordt gecreëerd. In beginsel kan met deze 3 aflossingstypen ieder gewenst kaspatroon worden verwezenlijkt, bijvoorbeeld door verschillende leningen te combineren. Voor baten-lastendiensten geldt altijd lineaire aflossing (per maand, kwartaal of per jaar). Welk aflossingspatroon kan plaatsvinden is ook afhankelijk van het vakdepartement. Met het ministerie van OCW is bijvoorbeeld in een protocol afgesproken dat aflossing door onderwijsinstellingen altijd plaatsvindt op lineaire basis⁴⁹.

De rente van een lening is in beginsel gebaseerd op het niveau waarop de Staat zelf inleent. Voor leningen waarin een rentevastperiode tot en met 1 jaar wordt overeengekomen geldt een uitzondering; voor dergelijke perioden geldt – net als bij deposito's tot 1 jaar – het bijbehorende Euribor-tarief. Voor leningen met een rentevastperiode langer dan 1 jaar geldt als rente het effectieve rendement op staatsobligaties met de corresponderende looptijd. Eventueel wordt geïnterpoleerd of geëxtrapoleerd. Er zijn géén afsluitkosten voor een lening. Vervroegde aflossing is onder voorwaarden mogelijk. Voor baten-lastendiensten geldt dat bij tenietgaan van het investeringsgoed vervroegde aflossing boetevrij is, in andere gevallen geldt een boete van 2%. Voor RWT's is vervroegde aflossing mogelijk tegen marktwaarde, mits vervroegde aflossing voortvloeit uit de primaire bedrijfsvoering⁵⁰.

Het is opvallend dat er verschillen bestaan in de leencondities tussen de verschillende soorten RWT's.

RWT's (niet zijnde onderwijsinstellingen)

Zij kunnen een lening bij het ministerie van Financiën afsluiten, mits het desbetreffende vakdepartement een garantstelling heeft afgegeven voor de uit de geldlening voortvloeiende rente- en aflossingsverplichtingen. De garantstelling heeft de vorm van een convenant dat wordt opgesteld door de accountmanager en ter ondertekening wordt voorgelegd aan het vakdepartement. Uit dien hoofde is het departement verantwoordelijk voor de toetsing van de leenaanvraag. De lening wordt vastgelegd in een leenovereenkomst. Voor zowel Financiën als het vakdepartement waartoe de lenende RWT behoort, is de leenaanvraag een tijdsintensief proces. In de praktijk is regelmatig over en weer contact met het vakdepartement.

Deze administratief bewerkelijke werkwijze is feitelijk een explicitering van een algemene bepaling in de CW 2001. Artikel 48, derde lid, stelt: "Indien in enig jaar een rechtspersoon waaraan door Onze Minister van Financiën een lening is verstrekt, in gebreke blijft de daaruit voortvloeiende verplichtingen aan rente en aflossing na te komen, kan Onze Minister van Financiën het bedrag van de niet-nagekomen verplichtingen ten laste van de begroting van Onze betrokken Minister overboeken naar de begroting van Nationale Schuld". Dit lid bepaalt dat de minister van Financiën de begroting van het betreffende departement kán belasten, terwijl door de garantstelling het vakdepartement zich verplicht tot compensatie jegens de minister van Financiën.

⁴⁹ Achtergrond hiervan is dat OCW het zogenaamde 'restrisico' (zie verderop) uit hoofde van het uitstaande leningbedrag wil minimaliseren (uitstaande leningbedrag blijft relatief hoger bij bulletleningen en bij annuïteiten).

⁵⁰ Of hier sprake van is, wordt van geval tot geval beoordeeld.

Het afdekken van risico's op één plaats in de Rijksbegroting met het vragen van zekerheden elders in de Rijksbegroting expliciteert de onderlinge verantwoordelijkheden. Het maakt tevens duidelijk dat het vakdepartement verantwoordelijk is voor het toezicht op de onder dat departement ressorterende RWT's.

Onderwijsinstellingen

Omdat – in afwijking van het bepaalde in CW 2001, artikel 48, derde lid – het ministerie van OCW vindt dat zij niet garant kan staan voor individuele onderwijsinstellingen, gezien het aantal instellingen en het zeer beperkte inzicht in de financiële situatie van instellingen, hebben Financiën en OCW in een bilateraal protocol afwijkende afspraken gemaakt. Onderwijsinstellingen kunnen, naast het lenen op basis van een (gemeentelijke) garantie – waar veelal sprake van is bij instellingen in het primaire onderwijs – alleen lenen bij de schatkist op basis van hypothecaire zekerheid. Om het maximale leenbedrag (leenplafond) vast te stellen vindt een taxatie plaats. Hiertoe wordt door de directie Domeinen Onroerende Zaken een taxatierapport opgemaakt. Als de hoogte van de leenbehoefte onder het leenplafond blijft, kan de lening verstrekt worden. Bij een lening op basis van hypothecaire zekerheid geldt een (risico)opslag in de rente van 10 basispunten (0,10%-punt). Deze komt ten goede aan het ministerie van OCW, vanwege hun garantstelling voor het 'restrisico' dat ontstaat wanneer bij executie de schuld niet terugbetaald kan worden uit de opbrengst van het onderpand waarop de hypotheek rust. Er wordt pas tot executie overgegaan wanneer de onderwijsinstelling na een aantal aanmaningen (vastgelegd in de hypotheekakte) niet in staat is aan haar verplichting te voldoen. Dit is overigens nog niet voorgekomen in het kader van schatkistbankieren. De kosten verbonden aan de taxatie en de kosten voor het vestigen van de hypothecaire zekerheidsstelling zijn voor rekening van de onderwijsinstelling. De lening wordt vastgelegd in een hypotheekakte.

In deze constructie wordt een lenende instelling niet alleen geconfronteerd met kosten (taxatie, notaris), maar ook met een 0,1%-punt hogere rente. Voor de lenende instelling veroorzaakt de hypotheekconstructie relatief hoge administratieve lasten, voor het ministerie van Financiën leidt het tot relatief hoge uitvoeringskosten.

Het is voor een onderwijsinstelling ook mogelijk een lening te verkrijgen bij het ministerie van Financiën, indien een gemeente garant staat. Er wordt dan geen (risico)opslag van 10 basispunten in rekening gebracht. De lening wordt in dit geval vastgelegd in een leenovereenkomst en de garantstelling wordt vastgelegd in een convenant met de betreffende gemeente(n).

Om verschillende RWT's en hun moederdepartementen gelijk te behandelen, om kosten te reduceren (doelmatigheid) en om te handelen conform de bedoeling van de wet (CW 2001, artikel 48, derde lid) kan het beste één uniforme en eenvoudige systematiek bij het toekennen van leningen en rekening-courantkredieten worden gevolgd. De expliciete garanties bij leningen kunnen worden vervangen door een algemene en uniforme rijksbrede beleidsregel dat het vakdepartement verantwoordelijk is voor het toetsen van leenaanvragen en uit dien hoofde verantwoordelijk is voor het opvangen van eventuele verliezen. Afzonderlijke protocollen, zoals die tussen Financiën en OCW, zijn dan niet langer nodig. Deelvraag hierbij is of de 'leentoets' tussen verschillende departementen

geüniformeerd zou moeten worden, bijv. op basis van toetsingskader. Tot op heden bepaalt de CW 2001 dat deelnemende instellingen alleen kunnen lenen voor investeringen in vaste activa. Deze beperking maakt het onmogelijk voor instellingen aan 'totaal financiering' van hun balans te doen. Instellingen zouden meer autonomie krijgen in hun financieringskeuzes, wanneer deze beperking in de CW 2001 wordt opgeheven. De toezichthoudende verantwoordelijkheid van het vakdepartement maakt een dergelijke versoepeling mogelijk.

Uit de enquête – Een groot deel van de verplichte en van de vrijwillige deelnemers heeft in de enquête aangegeven niet bekend te zijn met of geen gebruik te maken van de leenfaciliteit, garanties en trekkingsrecht (zie hierna). De intermediairs geven aan meer flexibiliteit te willen bij de leenfaciliteit, zoals bijvoorbeeld taxaties toestaan van andere taxateurs of leningen verstrekken op andere basis dan de hypothecaire zekerheid. Anderen zeggen weer de hypothecaire zekerheid als een normale zakelijke transactie te beschouwen, die banken ook steeds meer toepassen.

Baten-lastendiensten

Voor de financiering van investeringen in vaste activa kan een baten-lastendienst op grond van de Regeling Baten-lastendiensten 2007 een lening afsluiten. Een baten-lastendienst kan alleen lenen bij de schatkist. De procedure voor de aanvraag van een lening verschilt sterk van die voor RWT's. Voor het aangaan van een lening dient eerst het leenplafond voor het begrotingsjaar te worden vastgesteld. Het leenplafond is het maximum bedrag per looptijd dat in het betreffende begrotingsjaar geleend kan worden. Het aanvragen van het leenplafond voor enig begrotingsjaar kan door middel van het formulier Aanvraag leenplafond. Dit formulier wordt via directie Financieel Economische Zaken als bijlage bij de beleidsbrief van het eigen ministerie naar de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) van het ministerie van Financiën gestuurd. Door de IRF wordt per aangevraagde looptijd een leenplafond vastgesteld. Binnen het goedgekeurde leenplafond is de opname van een lening een administratieve afhandeling. Via het formulier Verzoek opname lening baten-lastendiensten wordt het verzoek tot effectuering van een lening ingediend (schriftelijk of per e-mail). Het ministerie van Financiën zorgt voor een schriftelijke bevestiging van de opgenomen lening, met vermelding van de modaliteiten.

Ook de vaststelling van de hoogte van de leenrente verschilt tussen RWT's en baten-lastendiensten. Voor baten-lastendiensten wordt de rente voor leningen 2 maal per jaar vastgesteld, voor de periode 1 april - 30 september en voor de periode 1 oktober - 31 maart, op basis van de dan geldende tarieven op staatsleningen. In de 6 maanden na vaststelling van de rente wordt de baten-lastendiensten feitelijk een (gratis) optie verstrekt.

3.3.5 Trekkingsrecht

Bij de schatkist kan een trekkingsrecht worden gevestigd. Het trekkingsrecht is vergelijkbaar met een bankgarantie. Een trekkingsrecht is een contract waarin het ministerie van Financiën onvoorwaardelijk garandeert om een bedrag aan de begunstigde te betalen, indien hij daarop aanspraak maakt. De begunstigde kan aanspraak maken op het bedrag indien de deelnemer aan schatkistbankieren die het trekkingsrecht afgeeft zijn verplichtingen niet nakomt. Het bedrag wordt door het ministerie van Financiën gestort op een geblokkeerde rekening-courant van de betrokken deelnemer aan schatkistbankieren zodat te allen tijde daarop aanspraak kan worden gemaakt. Alle rechten en plichten van alle

partijen worden vastgelegd in de Verklaring trekkingsrecht. Een trekkingsrecht afsluiten is kosteloos.

3.4 Overige resultaten enquête

In dit hoofdstuk zijn al een aantal resultaten van de enquête genoemd. De belangrijkste andere conclusies zijn:

- De respondenten ervaren de informatievoorziening over het schatkistbankieren als goed. Wel geven veel van de respondenten aan dat zij een (digitale) nieuwsbrief die periodiek verschijnt op prijs zouden stellen.
- De deelnemers van het schatkistbankieren ontvangen per post dagafschriften en daarnaast hebben zij toegang tot een inkijsfaciliteit via internet. Een deel van de respondenten geeft aan dat zij geen gebruik maakt van de inkijsfaciliteit, aangezien de dagafschriften voldoende informatie bevatten voor haar eigen administratie. Wel geven zij aan dat een uitbreiding van de internetfaciliteit wenselijk is, bijvoorbeeld de mogelijkheid om bestanden te exporteren naar Excel en de mogelijkheid tot het aanvragen van deposito's (zie hiervoor).
- De inkijsfaciliteit en mailservice zijn relatief onbekend bij de deelnemers. Er is ook een aantal keren opgemerkt dat de respondenten de schriftelijke depositobestemmingen en de saldobiljetten (deze ontvangen de deelnemers jaarlijks) graag per email zouden ontvangen.
- Over de huisbankier zijn in de enquête ook enkele vragen gesteld. De verplichte deelnemers van het schatkistbankieren geven aan dat zij zowel vóór als na de overgang naar het schatkistbankieren even tevreden zijn met hun huisbankier. De vrijwillige deelnemers zijn iets minder tevreden na de overgang op schatkistbankieren.
- De enquête is ook uitgezet onder instellingen waarmee contact is geweest in het kader van mogelijke interesse in deelname aan schatkistbankieren maar die niet tot deelname zijn overgegaan. De respons was beperkt en in het geval van geretourneerde vragenlijsten is veelal met 'niet van toepassing' geantwoord. Op grond daarvan kunnen geen representatieve uitspraken gedaan worden.

Op basis van alle resultaten van de enquête kan worden gesteld dat in totaliteit de respondenten tevreden tot zeer tevreden zijn over schatkistbankieren. Wat wel opvalt is dat veel respondenten aangeven niet bekend te zijn met de doorrolmogelijkheid van deposito's, de aanvraagprocedure en de rentetarieven die gelden voor de leenfaciliteit, de garantiebepalingen en de trekkingsrechtfaciliteit. Enerzijds reflecteert de onbekendheid met deze faciliteiten deels dat instellingen niet aan alle faciliteiten die het schatkistbankieren aanbiedt behoefte hebben. Anderzijds wijst het mogelijk op de wenselijkheid om deelnemers periodiek te informeren over schatkistbankieren. Een periodiek te verschijnen nieuwsbrief zou in een behoefte kunnen voorzien.

Het volledige rapport met alle bevindingen van de enquête is op aanvraag beschikbaar bij het ministerie van Financiën.

4 KOSTEN EN BATEN VAN HET SCHATKISTBANKIEREN

Er kunnen de volgende categorieën baten worden onderscheiden. Ten eerste houden instellingen door de bundeling van publieke middelen hun overtollige middelen aan bij de Staat in plaats van bij private banken. Consequentie is dat publieke middelen pas de schatkist verlaten op het moment dat ze daadwerkelijk benodigd zijn voor de 'publieke taak'. Hierdoor vermindert de externe financieringsbehoefte van het Rijk en daarmee het beroep van het Rijk op de internationale geld- en kapitaalmarkt. Pas als uitgaven aan derden moeten worden gedaan, leent de Staat in de markt. Ten tweede zorgt schatkistbankieren ervoor dat de deelnemende instellingen een risicoarm kasbeheer voeren. Immers, de Staat heeft een hogere kredietwaardigheid dan marktpartijen waardoor instellingen het verwachte verlies op uitzettingen minimaliseren. Bundeling van middelen levert voor de publieke sector als geheel een reductie van kredietrisico op. Ten derde heeft een groot aantal instellingen de mogelijkheid te lenen in de schatkist; dit verlaagt de rentekosten van instellingen omdat zij de mogelijkheid hebben te profiteren van de relatief lage inleenkosten van de Staat (die het gevolg zijn van de hoge kredietwaardigheid en liquiditeit/verhandelbaarheid van door de Nederlandse Staat uitgegeven schuldpapier). De EMU-schuld neemt niet toe wanneer een instelling die tot de publieke sector wordt gerekend, bij de schatkist leent (zie box 2.2 in hoofdstuk 2). Ten vierde wordt door de bundeling van middelen in combinatie met een goedkoop leenloket de treasury-functie van instellingen vereenvoudigd. Ook dit vergroot de doelmatigheid binnen de publieke sector.

In dit hoofdstuk worden de kosten en baten van het schatkistbankieren meer in detail geanalyseerd en gekwantificeerd. De meeste aandacht gaat uit naar de financiële en niet-financiële effecten voor de publieke sector, zijnde de Staat en de publieke instellingen die (kunnen) deelnemen aan schatkistbankieren. Maar er wordt ook kort ingegaan op de financiële gevolgen voor de private banken.

4.1 Effecten voor de Staat: algemeen

Het schatkistbankieren bestaat in de kern uit twee onderdelen: het aanhouden van middelen in de schatkist en de mogelijkheid te lenen bij de Staat.

4.1.1 Aanhouden (bundelen) van middelen

Wanneer deelnemers hun middelen aanhouden bij de Staat in plaats van bij private banken, vermindert de externe (netto) financieringsbehoefte van de Staat. In begrotingstermen: het kassaldo in de begroting – het bedrag dat het Agentschap van de Generale Thesaurie van het ministerie van Financiën op de internationale financiële markten moet aantrekken – verbetert. De feitelijke (bruto) financieringsbehoefte van de Staat verandert door schatkistbankieren niet. Immers: in plaats van externe financiering wordt financiering nu intern aangetrokken, dat wil zeggen: binnen de centrale treasury van de publieke sector.

Middelen die in de schatkist worden aangehouden hebben gemiddeld genomen een kortere looptijd dan de gemiddelde looptijd van de externe staatsschuldfinanciering. Tegenover het merendeels kort aanhouden van middelen in rekening-courant en deposito's, wordt de schuldportefeuille

van de Staat gemiddeld lang, tegen 7-jaars tarief, gefinancierd⁵¹. Omdat gemiddeld sprake is van een oplopende rentecurve, leidt de bundeling van middelen – en daarmee de lagere externe financieringsbehoefte – tot gemiddeld genomen lagere rentekosten. Het financieringsvoordeel voor de Staat uit hoofde van de bundeling van middelen is daarmee terug te voeren op het verschil tussen de lange en de korte rente.

Via de middelen die deelnemers in de schatkist aanhouden, financiert de Staat zich gemiddeld korter dan zonder schatkistbankieren het geval zou zijn geweest. Kortere financiering gaat gepaard met meer renterisico. Als de rente stijgt, zullen de kosten van de interne financiering (de vergoeding op het aanhouden van middelen in de schatkist) sneller oplopen dan de rentekosten van de extern gefinancierde staatsschuld. Dat er een vaste kern (“ijzeren voorraad”) aanwezig is van middelen in de schatkist, doet aan het renterisico niets af: de blootstelling aan renteschommelingen blijft. Voor de publieke sector als geheel is er geen renterisico: een tegenvaller voor de Staat wordt gecompenseerd door een meevaller voor de instelling (er is sprake van herverdeling binnen de publieke sector).

De omvang van aangehouden middelen in relatie tot de totale staatsschuld is relatief gezien niet groot. Ter illustratie: in de jaren 2006, 2007 en 2008 werd door deelnemers (RWT's, baten-lastendiensten en sociale fondsen) gemiddeld voor € 13,7 miljard aan (korte en lange) middelen aangehouden in de schatkist; dit was 5,7% van de gemiddelde staatsschuld in die periode (€ 237 miljard). In verhouding tot de jaarlijkse externe financieringsbehoefte van het Agentschap – gelijk aan gemiddeld ca. € 65 miljard in 2006 t/m 2008 – gaat het om een hoger percentage⁵².

4.1.2 Verstrekken van leningen

Een soortgelijk rentevoordeel voor de Staat treedt op bij het verstrekken van leningen uit de schatkist. De looptijd van de verstrekte leningen is gemiddeld langer dan de gemiddelde looptijd van de extern gefinancierde staatsschuld. Gegeven de oplopende rentecurve zijn de rente-inkomsten op verstrekte leningen hoger dan de rente-uitgaven op de aangetrokken leningen. Ook hier geldt dat deze rentebaten alleen kunnen bestaan door het nemen van renterisico door de Staat. Immers, wanneer de Staat aan een instelling een lening verstrekt met een (rentetypische) looptijd van 15 jaar, terwijl de Staat zichzelf financiert tegen het 7-jaars tarief, loopt de Staat een renterisico: herfinanciering na 7 jaar geschiedt tegen de dan geldende rente. De dan geldende rente kan niet worden doorberekend aan de lenende instelling⁵³. In de periode 2006-2008 bedroeg het uitstaande bedrag aan leningen gemiddeld € 9,4 miljard, gelijk aan ca. 4% van de staatsschuld en gelijk aan bijna 15% van de jaarlijkse gemiddelde financieringsbehoefte in die periode⁵⁴.

⁵¹ Zie het rapport Risicomanagement van de staatsschuld, Agentschap van het ministerie van Financiën, september 2007.

⁵² Exclusief de financieringsbehoefte in 2008 uit hoofde van maatregelen gericht op het stabiliseren van de financiële sector komt de gemiddelde jaarlijkse financieringsbehoefte uit op ca. € 41 miljard. Zie voor meer informatie bijvoorbeeld de Outlook 2008 en Outlook 2009 van het Agentschap (www.dsta.nl).

⁵³ In theorie kan dit risico worden vermeden wanneer de Staat voor iedere verstrekte schatkistlening een tegengestelde transactie doet (i.c. een lening opneemt voor dezelfde looptijd).

⁵⁴ Exclusief de financieringsbehoefte in 2008 uit hoofde van maatregelen gericht op het stabiliseren van de financiële sector komt het percentage uit op 23%.

4.1.3 Risicomanagement

Het nemen van renterisico door de Staat is van nature onderdeel van het schatkistbankieren. Zolang de omvang van middelen die betrokken worden bij het schatkistbankieren relatief klein blijft, is de Staat goed in staat het renterisico te dragen. Dat laat onverlet dat bewuster dan nu het geval is beleid kan worden gevoerd op het gelopen renterisico. Het belang daarvan wordt groter naarmate een groter deel van de publieke middelen in 's Rijks schatkist worden opgenomen.

Concreet zou dat kunnen betekenen dat de Staat de renterisico's die het loopt uit hoofde van vorderingen en verplichtingen in het kader van schatkistbankieren terug brengt naar bijvoorbeeld de daggeldrente of de 6-maands rente. Wanneer zowel vorderingen als verplichtingen tot 'kort geld' zijn teruggebracht (via renteswaps), kan vervolgens het gewenste risicoprofiel (voor de netto verplichtingen of vorderingen) worden gerealiseerd. Voor de staatsschuld als geheel is dat 7-jaars financiering. Op termijn zouden alle transacties in het kader van schatkistbankieren moeten worden opgenomen in de kaders voor risicomanagement zoals die zijn vastgesteld voor de staatsschuld, zodat tot een integrale afweging tussen kosten en risico wordt gekomen⁵⁵. Het risicoprofiel van de financiering van de staatsschuld (inclusief schatkistbankieren) wordt dan in principe niet beïnvloed door het schatkistbankieren.

4.1.4 Apparaatskosten

Om het schatkistbankieren mogelijk te maken zijn er voor de Staat zogenaamde apparaat- of uitvoeringskosten. Deze bestaan uit salarissen van medewerkers van het ministerie van Financiën, uit ICT-kosten, uit een toerekening van overheadkosten van het ministerie van Financiën en uit vergoedingen aan banken (zie verderop). Het aandeel in de totale werkzaamheden van het Agentschap dat toegerekend kan worden aan schatkistbankieren wordt niet apart geadministreerd. De apparaatskosten kunnen evenwel globaal geschat worden op ca. € 3 miljoen per jaar⁵⁶.

4.2 Budgettaire effecten voor de Staat

De budgettaire baten voor de Staat worden jaarlijks geraamd en verantwoord in het kader van Begrotingshoofdstuk IXA Nationale Schuld. De berekeningen worden gebaseerd op een zogenaamd "jaargangenmodel". Dit model is in aanloop naar de deelname van RWT's in 2004 ontwikkeld. Uit dien hoofde kan ook verklaard worden waarom het model tot op heden alleen is toegepast op de groep van RWT's. Voor het doel van deze beleidsdoorlichting zijn berekeningen tevens uitgevoerd voor de baten-lastendiensten en de sociale fondsen.

Overwogen zou kunnen worden om in de toekomst de berekeningen volgens het jaargangenmodel uit te breiden naar alle categorieën

⁵⁵ Concreet zou dat bijvoorbeeld kunnen betekenen dat middelen die door deelnemers op korte deposito's worden aangehouden bij de schatkist door de Staat worden teruggebracht (geswapt) tot daggeld. Een dergelijk beleid stemt overeen met de zogenaamde Eonia-benchmark die geldt voor alle geldmarkttransacties (zoals het emitteren van schatkistpapier) van de Nederlandse staat. Zie de Brief van de minister van Financiën aan de Tweede kamer van 3 april 2007, inzake de Evaluatie van de Eonia-benchmark op de geldmarkt; kamerstuk 30800 IXA, nummer 6.

⁵⁶ Dit is exclusief de kosten die departementen maken ten behoeve van schatkistbankieren. Deze kosten zijn gering en behoren tot de normale uitvoeringskosten van een departement.

deelnemers aan het schatkistbankieren, zodat een volledig beeld kan worden verkregen van de budgettaire baten van schatkistbankieren voor de Staat. Hierover kan dan gerapporteerd worden in begroting IXA, waar nu in artikel 2 de ramingen zijn opgenomen voor de totale programma-uitgaven en programma-inkomsten van schatkistbankieren.

De budgettaire baten voor het schatkistbankieren zijn opgebouwd uit 3 componenten: besparingen vanwege de lagere financieringsbehoefte⁵⁷, rente-uitgaven vanwege het aanhouden van middelen in de schatkist en renteontvangsten vanwege de verstrekte leningen.

De rente-uitgaven en -ontvangsten worden geadmistreerd op hoofdstuk IXA van de Rijksbegroting. Achteraf zijn beide componenten exact vast te stellen. Dat geldt niet voor de eerst genoemde component. De omvang van de besparingen vanwege de lagere financieringsbehoefte is niet direct uit de administratie te herleiden, maar moet worden berekend. Hiertoe wordt het jaargangenmodel gebruikt. Dit model en de werking ervan worden uitgelegd in bijlage H. Bijlage I toetst de veronderstellingen bij het jaargangenmodel.

Tabel 4.1 geeft het totaal van kosten en baten voor de Staat door deelname van RWT's aan het schatkistbankieren⁵⁸.

Tabel 4.1 – Kosten en baten voor de Staat door deelname RWT's (in € mln)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(1) Rentekosten vanwege rekening-courant en deposito's	7	51	82	78	78	109	173	241	268
(2) Rentebaten vanwege leningen	0	11	63	76	91	101	102	124	146
(3) Rentebaten vanwege lagere financieringsbehoefte Staat*	20	72	81	58	55	89	118	103	63
(4) Baten voor de Staat van het schatkistbankieren = (3)+(2)-(1)	14	32	61	56	69	81	47	-14	-59

* voor berekening zie bijlage H.

De tabel laat zien dat de basisgedachte van het schatkistbankieren, namelijk dat de Staat via de organisatie van een centrale treasury per saldo op rentelasten bespaart, juist is. Gemiddeld bedroeg het voordeel voor de Staat € 32 mln in de periode 2000-2008. Exclusief 2000 en 2008 bedroegen de baten gemiddeld € 47 mln⁵⁹.

Er kan in enig jaar ook sprake zijn van een negatief renteresultaat. Wanneer de korte rente stijgt tot boven de lange rente waartegen in het verleden leningen zijn opgenomen en verstrekt, kan er een financieel nadeel optreden. De rente-uitgaven vanwege het aanhouden van middelen worden dan hoger dan de rente-inkomsten als gevolg van het verstrekken van leningen en de uitgespaarde rentelasten door de lagere externe financieringsbehoefte. Het negatieve resultaat in 2007 en 2008 wordt

⁵⁷ Of kosten als de financieringsbehoefte hoger uitvalt. Tot op heden heeft schatkistbankieren altijd geresulteerd in een lagere financieringsbehoefte en derhalve besparingen.

⁵⁸ De uitkomsten komen niet altijd volledig overeen met de cijfers die in de jaarverslagen zijn gepubliceerd. Bij toepassing van het model voor de jaarverslagen zijn soms ad-hoc aanpassingen gedaan en er is in de jaren tot en met 2006 met een tarief en duur van 4 jaar gerekend.

⁵⁹ 2000 is een apart jaar vanwege de start en in 2008 was de rentestructuur zeer afwijkend van het statistisch gezien normale patroon.

grotendeels verklaard door de hoge korte rente in 2007 en 2008 in relatie tot de lange rente uit het verleden.

Tabellen 4.2 en 4.3 vatten de kosten en baten samen voor de deelname aan het schatkistbankieren van baten-lastendiensten resp. de sociale fondsen.

Tabel 4.2 – Kosten en baten voor de Staat door deelname baten-lastendiensten (in € mln)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(1) Rentekosten vanwege rekening-courant en deposito's	15	16	12	6	7	24	29	39	35
(2) Rentebaten vanwege leningen	362	275	286	276	304	375	348	323	352
(3) Rentebaten vanwege lagere financieringsbehoefte Staat*	-211	-140	-162	-177	-178	-176	-179	-193	-221
(4) Baten voor de Staat van het schatkistbankieren = (3)+(2)-(1)	136	119	112	93	119	175	140	91	96

* voor berekening zie bijlage H

Tabel 4.3 – Kosten en baten voor de Staat door deelname sociale fondsen (in € mln)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(1) Rentekosten vanwege rekening courant	320	465	379	232	194	235	290	377	329
(2) Rentebaten vanwege leningen*									
(3) Rentebaten vanwege lagere financieringsbehoefte Staat**	422	475	567	410	396	375	321	308	235
(4) Baten voor de Staat van het schatkistbankieren = (3)+(2)-(1)	102	10	88	178	202	140	31	-69	-94

* sociale fondsen hebben geen toegang tot de leenfaciliteit

** voor berekening zie bijlage H

Bij de baten-lastendiensten is het effect op de financieringsbehoefte negatief, omdat het bedrag aan uitstaande leningen groter is dan het bedrag dat aangehouden wordt in rekening of deposito's. Per saldo zijn er wel baten voor de Staat, omdat de renteontvangsten vanwege de verstrekte leningen veel groter zijn dan de rente-uitgaven uit hoofde van de aangehouden middelen. De oorzaak hiervoor is dat de omvang van verstrekte leningen een veelvoud is van de aangehouden middelen (zie tabel B2 in bijlage H).

Het schatkistbankieren door de sociale fondsen leidt in de meeste jaren tot baten voor de Staat, omdat de vergoeding die de fondsen ontvangen op hun rekening-courant te goed in de regel lager is dan het tarief dat de Staat gemiddeld betaalt op de staatsschuld (voor meer getalsmatige achtergronden, zie tabel B3 in bijlage H).

4.3 Baten voor de deelnemers

Naast de lagere rentelasten voor de Staat, is er een aantal voordelen te onderkennen voor de instellingen die deelnemen aan het schatkistbankieren. De potentiële financiële voordelen worden sterk bepaald door de individuele situatie van een instelling in combinatie met

de situatie op financiële markten (i.c. de hoogte van de rente). Met name is van belang of een instelling per saldo overtollige middelen heeft of een leenbehoefte heeft. De niet-financiële voordelen – met name de reductie van kredietrisico – gelden voor alle deelnemers, hoewel deze voor relatief kleinere instellingen mogelijk wat groter zijn.

4.3.1 Directe financiële baten

Bij de uitbreiding van het schatkistbankieren in 2004 is een inschatting gemaakt van de verwachte financiële voordelen voor de nieuwe deelnemers. Voor de groep van RWT's is toen een inschatting gemaakt van het verschil in tarieven voor schatkistbankieren in vergelijking met de tarieven van private banken. De inschatting kwam destijds uit op een over een lange termijn gerekend gemiddeld voordeel van 1%-punt op RC-tegoeden⁶⁰, 0,5%-punt op deposito's en 0,8%-punt op leningen.

Het feitelijke voordeel in enig jaar kan afwijken van het structurele voordeel dat gemiddeld genomen verwacht mag worden. Immers, zowel de tarieven die de Staat vergoedt als de vergoedingen die banken bieden zijn onderhevig aan omstandigheden op financiële markten. Belangrijk verschil tussen de schatkist en een bank is dat een instelling met een private bank veelal kan onderhandelen over tarieven, terwijl de tarieven die gelden voor schatkistbankieren onafhankelijk worden vastgesteld (zie hoofdstuk 3).

Met name van grote potentiële klanten krijgen accountmanagers signalen dat de verschillen in de credittarieven op dit moment kleiner zijn dan eerder ingeschat (zie ook hoofdstuk 3 over de enquête). Volgens sommige deelnemers zijn momenteel op RC-tegoeden, maar met name op deposito's, bij private banken betere tarieven te verkrijgen dan via schatkistbankieren. Dit impliceert dat banken aan instellingen die in aanmerking komen voor schatkistbankieren een hogere rente vergoeden dan aan elkaar. Dit laatste tarief (Euribor) is zonder afslag immers het geldende tarief voor deposito's in het kader van schatkistbankieren. Nog geen twee jaar geleden was dit omgekeerd: toen lagen depositotarieven bij de Staat hoger dan bij veel private partijen. De omslag kan worden verklaard uit het uitzonderlijke karakter van de rentecurve sinds de kredietcrisis en de unieke situatie op financiële markten. Om een representatief beeld te geven van het financiële voordeel voor deelnemers over de periode sinds 2004, kunnen we daarom de veronderstelde tariefverschillen voor de RC-tegoeden en deposito's toepassen zoals hiervoor vermeld⁶¹.

Vanwege de hoogst mogelijke kredietwaardigheid als AAA-overheidspartij is het rentetarief waartegen instellingen die schatkistbankieren kunnen lenen bij de schatkist vrijwel altijd gunstiger dan de tarieven bij private partijen. Wel krijgen accountmanagers signalen dat het voordeel op leningen in normale tijden lager ligt dan waar berekeningen nu op gebaseerd zijn. Op basis van deze signalen passen we een tariefvoordeel toe van 0,3%-punt in plaats van 0,8%-punt. Door de gevolgen van de financiële crisis is het tariefvoordeel van de leenfaciliteit op dit moment overigens veel groter .

⁶⁰ Voor de roodstandfaciliteit is het tarief voordeel hoger dan 1%-punt. Dit effect is hier buiten beschouwing gelaten. Berekend is alleen het voordeel uit hoofde van de netto RC-tegoeden (credit- en debetstanden gesaldeerd).

⁶¹ Dit laat onverlet dat in de jaarlijkse begroting IXA Nationale Schuld – waar tevens een inschatting wordt gemaakt van het voordeel voor deelnemers – desgewenst andere tariefverschillen kunnen worden gehanteerd.

De tariefvoordelen kunnen – na correctie voor de tariefverschillen die bestaan voor verschillende soorten deelnemers – ook toegepast worden op de andere groepen deelnemers. Zo wordt bijvoorbeeld aangenomen dat op de RC-tegoeden voor de RWT's een tariefvoordeel geldt van 1%-punt. Omdat baten-lastendiensten een 1%-punt lagere rentevergoeding krijgen, is er voor hen geen tariefvoordeel op de RC-tegoeden. Toepassing van de tariefvoordelen op de gemiddelde standen geeft een benadering van het financiële voordeel voor de deelnemers. Tabel 4.4 geeft een indicatie van het gemiddelde financiële voordeel per jaar in die periode 2006-2008.

Tabel 4.4 – Gemiddeld voordeel voor deelnemers per jaar in periode 2006-2008

	bedrag	tarief-	voordeel
	(€ mln)	voordeel	(€ mln)
<i>RWT's</i>			
Rekening-courant	1.886	1,00%	18,9
Deposito's	3.511	0,50%	17,6
Leningen	2.933	0,30%	8,8
Subtotaal			45,3
<i>Baten-lastendiensten</i>			
Rekening-courant	1.150	0,00%	0,0
Deposito's	160	0,20%	0,3
Leningen	6.438	0,30%	19,3
Subtotaal			19,6
<i>Sociale fondsen</i>			
Rekening-courant	6.989	1,00%*	69,9
Deposito's	nvt	Nvt	
Leningen	nvt	Nvt	
Subtotaal			69,9
TOTAAL			134,8

* Sociale fondsen krijgen 12-maands Euribor vergoed op creditsaldi. Dit is gunstiger dan Eonia, maar dit verschil (gemiddeld 0,3%-punten in de periode 2001-2008) is niet toegepast. Aangenomen wordt dat de sociale fondsen gezien hun omvang gunstigere tarieven zouden kunnen krijgen bij private banken dan een gemiddelde RWT. Daarnaast is nog van belang dat voor roodstanden 1 maands Euribor in rekening wordt gebracht, hetgeen weer ongunstiger is dan het roodstandtarief dat geldt voor RWT's.

Een vergelijking tussen tabel 4.1 en tabel 4.4 laat zien dat de financiële baten voor RWT's (met uitzondering van enkele bijzondere jaren) ongeveer even groot zijn als de baten voor de Staat. Baten-lastendiensten halen hun voordeel vooral uit de leningen, omdat zij minder middelen aanhouden en hier ook weinig op 'verdienen'. Sociale fondsen halen een aanzienlijk voordeel, omdat zij gemiddeld hoge bedragen aanhouden op hun rekening-courant.

4.3.2 Overige baten, indirecte financiële baten en kosten

Een inschatting van het voordeel van deelname aan schatkistbankieren op basis van een vergelijking met de tarieven van private banken gaat voorbij aan de observatie dat bankieren bij 's Rijks schatkist bepaalde andere, lastig in geld uit te drukken voordelen heeft. De veronderstelde

tariefverschillen uit paragraaf 4.3.1 representeren in feite een benadering van de ondergrens van het volledige voordeel.

Tot de niet-financiële voordelen kunnen de volgende worden gerekend.

Ten eerste lopen deelnemende instellingen het geringst mogelijke risico op hun uitzettingen. Zeker in het huidige klimaat reflecteren die tarieven die de Staat biedt op tegoeden aangehouden bij de schatkist het minimale kredietrisico. Het voordeel van een vermindering in kredietrisico is lastig in geld uit te drukken, hoewel een aantal maatstaven beschikbaar is om te dienen als indicatie voor het kredietrisico. Een voorbeeld hiervan is het verschil tussen het Eonia-tarief (daggeldrente) en Euribor-tarief (voor bijvoorbeeld 6 maanden); het verschil tussen beide is een brede maatstaf voor kredietrisico over een periode van 6 maanden voor banken met een AA-rating. Dit verschil bedroeg in de periode 2001-2008 gemiddeld 0,2%-punten. Daarnaast geeft het verschil in rentetarief tussen gedekte uitzettingen (met onderpand) en ongedekte uitzettingen (zoals een deposito) een indicatie voor het kredietrisico op die tegenpartij. Een nauwkeurigere beprijzing van kredietrisico op een bepaalde tegenpartij kan worden verkregen door de premies te vergelijken op kredietderivaten, de zogenaamde 'Credit Default Swaps' (CDS). De houder van een dergelijke CDS is verzekerd tegen het niet-nakomen van de verplichtingen door een schuldenaar op wie de CDS betrekking heeft. Het verschil in premie op een CDS van bijv. een bank en de premie op een CDS van de Staat geeft een indicatie voor het hogere kredietrisico op die bank⁶². Ten tweede is er voor instellingen altijd – onder de daarvoor geldende voorwaarden – krediet beschikbaar, zowel in rekening-courant als via leningen. Juist in de kredietcrisis heeft dit zijn nut bewezen toen banken vanwege balansproblemen hun kredietverlening hebben teruggebracht of de kredietvoorwaarden hebben aangescherpt.

Als indirecte financieel voordeel neemt de inkoopmacht van potentiële deelnemers bij private banken toe vanwege het alternatief dat schatkistbankieren biedt; dit zou tot scherpere tarieven kunnen leiden van private banken. Daarnaast vereenvoudigt deelname aan schatkistbankieren de treasury-functie bij deelnemers omdat bij het uitzetten van middelen niet langer kredietrisicomanagement hoeft te worden gevoerd.

Naast de kosten voor onderwijsinstellingen in het geval van een lening van hypotheek en taxatie, kan als kostenpost voor alle deelnemers worden genoemd dat deelnemende instellingen mogelijk meer gaan betalen voor de dienstverlening van hun huisbank uit hoofde van betalingsverkeer, omdat banken de omzet op hun overige activiteiten zien verminderen. Ook het persoonlijk accountmanagement kan versoberd worden. Bovendien kan als nadelig gevolg van deelname aan schatkistbankieren druk ontstaan op de relatie met de huisbank op andere terreinen, zoals eventuele sponsoring van activiteiten en de beschikbaarstelling van stageplaatsen (deze factoren zijn met name relevant voor onderwijsinstellingen).

⁶² Door een CDS te kopen op een tegenpartij waar een instelling uitzettingen heeft en een CDS te kopen op de Nederlandse Staat, kan de instelling effectief het kredietrisico op de tegenpartij omzetten in kredietrisico op de Staat. Het verschil tussen de betaalde en de ontvangen premie is de prijs die aan kredietrisico kan worden gehangen.

4.4 Consequenties voor de private banken

Deze paragraaf bespreekt de gevolgen van het schatkistbankieren voor de private banken. De analyse blijft beperkt tot een omschrijving van de verschillende effecten. Een kwantificering van mogelijk effecten zou te speculatief zijn en past niet in deze doorlichting. De organisatorische consequenties van schatkistbankieren voor private banken zijn beschreven in paragraaf 2.4.

Er zijn vier effecten van het schatkistbankieren te onderscheiden.

Op de eerste plaats zullen minder middelen bij de private banken worden aangehouden. Dit leidt tot lagere netto rentebaten die het bankwezen anders zou hebben door de toevertrouwde middelen uit te zetten. Ten tweede loopt de kredietverlening aan de publieke sector terug, omdat de leenbehoefte van de publieke sector als geheel door de bundeling van middelen in een centrale treasury geringer wordt (consolidatie-effect). Het derde effect betreft een vermindering van de winstmarge op leningen. Een deel van de leningen door private banken zal niet meer verstrekt worden aan instellingen die gelieerd zijn aan het Rijk, maar aan het Rijk (als doorgeefluik). Tarieven waartegen de Staat zich financiert zijn lager dan de private tarieven die gelden voor deelnemers aan schatkistbankieren. Dit zet neerwaartse druk op winstmarges van banken⁶³. Het vierde effect betreft kosten voor het schatkistbankieren. Rekeningen van deelnemers moeten gekoppeld worden aan rekeningen van het Rijk (zero-balancing systeem, zoals uitgelegd in hoofdstuk 2). Hiervoor maken de banken kosten. De Staat geeft deelnemende banken hiervoor een kostenvergoeding per aan schatkistbankieren deelnemende instelling.

De drie eerstgenoemde effecten leiden – ceteris paribus – tot omzetverlies bij banken. Partieel bekeken zou dit in theorie een verlies van werkgelegenheid en geringere belastinginkomsten voor de overheid tot gevolg kunnen hebben. Integraal bekeken impliceert het toenemend aantal deelnemers aan schatkistbankieren dat de treasury functie van de publieke sector efficiënter wordt ingericht. Vrijgekomen middelen en capaciteit, zowel bij deelnemers als bij private banken, kunnen een alternatieve aanwending krijgen. Macro-economisch gezien neemt de efficiëntie als gevolg van schatkistbankieren toe.

⁶³ Als nuancering wordt opgemerkt dat banken het risicoprofiel van hun balans mogelijk zien verbeteren en uit dien hoofde kapitaal op hun balans vrijspelen. Dit effect treedt op wanneer solvabiliteitsvereisten voor kredietverlening aan instellingen strenger zijn dan voor kredietverlening aan de Staat.

BIJLAGE A: PLAN VAN AANPAK⁶⁴

1. Opdracht

Aanleiding

In het jaarverslag IXA Nationale Schuld, artikel 2 Kasbeheer is aangekondigd dat in 2008 een beleidsdoorlichting schatkistbankieren zal starten en in 2009 zal worden afgerond. In dit Plan van Aanpak wordt beschreven hoe deze evaluatie wordt opgezet. Hierbij gaan we zowel in op het proces als de inhoud.

In beginsel is het een ex post onderzoek, waarin de doeltreffendheid en doelmatigheid van schatkistbankieren worden onderzocht. Er zullen echter ook aanbevelingen en verbeterpunten naar voren komen. Deze zullen ingepast worden in een verdere discussie betreffende de ontwikkeling en toepassing van schatkistbankieren.

Reikwijdte onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag betreft het uitvoeren van een beleidsdoorlichting. De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de operationele doelstelling 1 van artikel 2 *Kasbeheer* van de begroting IXA Nationale Schuld. De doelstelling luidt:

Het kasbeheer van de rijksoverheid en de aan haar gelieerde instellingen doelmatig inrichten.

De achterliggende motivering is om publieke middelen risicoloos en met zo laag mogelijke rentelasten te beheren. De volgende instrumenten worden hiertoe ingezet:

- De verplichting tot het in de schatkist aanhouden van de middelen van Rijk, baten-lastendiensten, sociale fondsen en RWT's;
- Het via centrale financiering voorzien in de leenbehoefte van aan geïntegreerd middelenbeheer deelnemende instellingen;
- Het begeleiden en adviseren van de deelnemende instellingen;
- Het benaderen van instellingen die op vrijwillige basis hun gelden mogen aanhouden in de schatkist met de daarbij behorende faciliteiten.

Deze activiteiten vormen met elkaar het geïntegreerd middelenbeheer (GMB). GMB wordt ook wel schatkistbankieren genoemd. Ook worden enkele projectsubsidies (spoorse doorsnijdingen, waddenfonds) via een vorm van schatkist bankieren uitgekeerd. Deze uitvoeringsvorm wordt zijdelings meegenomen in de beleidsdoorlichting. Dit houdt in dat instellingen publieke gelden aanhouden bij het ministerie van Financiën. Publiek geld verlaat hierdoor de schatkist dan niet eerder dan noodzakelijk is voor de uitvoering van die publieke taak.

De afdeling Centraal Kasbeleid (CKB) voert deze taak hoofdzakelijk uit en is budgettair verantwoordelijk. De afdeling Rijkshoofdboekhouding (RHB) voert het accountmanagement van de baten-lastendiensten, het beheer van de ondersteunende ICT applicatie IRC Leda en de rekening-courant administratie.

⁶⁴ Het hier opgenomen Plan van Aanpak is een voor het doel bewerkte versie van het oorspronkelijke Plan van Aanpak; belangrijkste verschil tussen beide is dat het is geanonimiseerd en dat het capaciteitsbeslag en de planning zijn weggelaten.

De onderzoeksvraag heeft geen betrekking op andere taken van CKB zoals de inrichting van de betaalinfrastructuur van het rijk en de aanbestedingen betalingsverkeer.

Uitwerking onderzoeksvraag

De Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE2006) is uitgangspunt voor de beleidsdoorlichting. In de toelichting op de RPE2006 is aangegeven dat de beleidsdoorlichting uitgevoerd kan worden aan de hand van 8 beleidsvragen (zie bijlage 1). Vanwege de sterke samenhang tussen de verschillende beleidsvragen, is het lastig de 8 vragen in isolement te beschouwen. Niettemin levert toespitsing van de algemene vragen op schatkistbankieren het volgende op:

1. Wat is de aanleiding geweest schatkistbankieren te introduceren voor instellingen buiten de rijksoverheid?
2. Waarom deden voornoemde instellingen niet mee aan schatkistbankieren?
3. Waarom heeft juist de overheid ervoor gekozen schatkistbankieren te introduceren voor instellingen buiten de rijksoverheid?
4. Waarom is ervoor gekozen het Rijk (i.c. het ministerie van Financiën) deze uitbreiding van schatkistbankieren tot instellingen buiten de rijksoverheid op zich te laten nemen?
5. Welke voordelen en verbeteringen zijn met de introductie van schatkistbankieren beoogd?
6. Welke faciliteiten biedt schatkistbankieren voor welke (groepen van) instellingen? Wie voert dit uit en hoe ziet het speelveld eruit? Welke keuzes hebben instellingen? Hoe verhoudt schatkistbankieren zich tot de mogelijkheden op de financiële markten. Hoe doelmatig is het proces schatkistbankieren?
7. Wordt met de aangeboden faciliteiten en het accountmanagement bereikt wat met schatkistbankieren beoogd werd. Heeft schatkistbankieren invloed op andere beleidsterreinen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
8. Welke inzet van mens en middel is ingezet om schatkistbankieren vorm te geven? Wat is de onderbouwing daarvan?

De vragen zijn in 3 categorieën te verdelen:

1. Herijken doelstelling (WAAROM)
2. Uitwerking in instrumenten en condities (HOE)
3. Budgettaire onderbouwing (WAT KOST HET EN LEVERT HET OP)

1. Herijken doelstelling (WAAROM)

- o Inhoud: Vragen 1 t/m 5
- o Activiteiten: Deskresearch
 - a. Onderzoek naar oude stukken om vast te stellen wat de aanleiding was voor GMB
 - b. Gesprekken met betrokkenen uit de begintijd
- o Output: hoofdstuk van eindrapport van ongeveer 10 pagina's

2. Uitwerking in condities en instrumenten (HOE)

- o Inhoud: Vragen 6 en 7 van de beleidsdoorlichting
- o Activiteiten:
 - i. Beschrijving van alle producten, contracten, condities, doelgroepen en daarbij vermelden het waarom, hoeveel inspanning ermee gemoeid is (incidenteel en per klant) en de betrokken partijen
 - ii. Beschrijving van inspanningen van de banken

- iii. Beschrijving van inspanningen departementen
 - iv. Enquête met (potentiële) klanten en andere betrokken partijen (bij voorkeur in samenwerking met derde partij
 - v. Diepte-interviews door projectteam/accountmanagers
 - o Output:
 - i. Rapportage met overzichten faciliteiten van circa 5 pagina's.
 - ii. Rapportage over enquête en effect van de aangeboden faciliteiten van circa 10 pagina's.
- Uiteindelijk resulteert dit ook in een hoofdstuk van het eindrapport. Bovenstaande stukken kunnen als bijlagen meegenomen worden.

3. Budgettaire onderbouwing (WAT KOST HET, LEVERT HET OP)

- o Inhoud: Deel van vraag 7 en vraag 8 van de beleidsdoorlichting
- o Activiteiten:
 - i. Analyse kwantitatieve voordelen deelnemers en Staat
 - ii. Analyse kosten bancaire infrastructuur
 - iii. Analyse van de benodigde inzet (mensen en apparaat)
- o Output: rapport bestaande uit drie onderdelen conform bovenstaande. Totaal circa 10 pagina's.

2. Projectstructuur

Projectteam

Er komt een projectteam die het project draagt, waarbij CKB (nu: Agentschap) primair verantwoordelijk is. Vanuit CKB wordt een projectleider benoemd die samenhang en proces als geheel bewaakt en op onderdelen meeschrijft. Op onderdelen kunnen anderen gevraagd worden, iets uit te werken. Het **projectteam** draagt echter het project, monitort en komt regelmatig bij elkaar.

Klankbordgroep

Daarnaast komt er een **klankbordgroep** waarin andere betrokkenen plaatsnemen en op inhoud klankborden: FEZ, BZ/BBE, BZ/RHB, Financieringen, alsmede een externe deskundige voor onafhankelijk advies (DNB). De klankbordgroep komt driemaal bijeen. Bij de opzet van het project, de voortgang halverwege en het (concept) eindrapport.

Overige ondersteuning

IRF/BBO zal om feedback gevraagd worden op het proces.

BIJLAGE 1

In artikel 8 van de RPE 2006 wordt de beleidsdoorlichting beschreven:

1. Beleid gericht op de realisatie van de algemene of operationele beleidsdoelstellingen wordt, aansluitend bij de beleidscyclus, periodiek geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Beleidsdoorlichtingen hebben het karakter van een syntheseonderzoek. De beleidsdoorlichtingen worden geprogrammeerd in de begroting.
2. Een beleidsdoorlichting bestaat uit de volgende onderdelen:
 - a. beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid;

- b. beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid;
 - c. beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen;
 - d. beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten daarvan
 - e. e) beschrijving van de budgetten die zijn ingezet.
3. De beleidsdoorlichting steunt zoveel mogelijk op (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid en (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.
 4. De betrokken minister zendt de beleidsdoorlichting aan de Tweede Kamer

In de toelichting van de RPE 2006 is het bovenstaande nader uitgewerkt in de volgende standaardvragenlijst voor een beleidsdoorlichting:

1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?
2. Wat is de oorzaak van het probleem?
3. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
4. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?) Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
6. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap? Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
7. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen?
8. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

BIJLAGE B: EXTERN OORDEEL

Hans Brits, De Nederlandsche Bank

Met schatkistbankieren wordt beoogd publieke middelen doelmatig en risicoarm te beheren. In het rapport wordt op een gedegen wijze beschreven en geanalyseerd hoe dit in de afgelopen jaren is vormgegeven, en in hoeverre de doelstellingen zijn gehaald. Het rapport is geschreven vanuit de afdeling binnen het ministerie die verantwoordelijk is voor beleid en uitvoering van het schatkistbankieren. Door het instellen van een klankbordgroep van andere betrokkenen binnen het departement, waar bovengetekende als externe deskundige in participeerde, alsmede door het houden van een enquête onder stakeholders door de rijksauditedienst, werd bevorderd dat het onderzoek kritisch en zorgvuldig werd uitgevoerd. Onderzoeksvraag, plan van aanpak en tussenresultaten van het onderzoek zijn besproken in de klankbordgroep. Opmerkingen en suggesties die door de leden van de klankbordgroep zijn gedaan werden open besproken en waar mogelijk overgenomen. In de groep bleken geen majeure verschillen van inzicht over de analyse en bevindingen. Hoewel de toonzetting van het rapport een zekere mate van positieve grondhouding jegens het geëvalueerde instrument verraadt, is de analyse goed onderbouwd en gebaseerd op feiten en plausibele aannamen.

Het rapport is tot stand gekomen in turbulente marktomstandigheden, die de externe omgeving waarin het schatkistbankieren plaatsvindt hebben beïnvloed. Gezien ook de betrokkenheid van het ministerie van Financiën bij de crisisbeheersing zou het gevaar kunnen dreigen dat de actuele situatie het beeld sterk zou kleuren. Dit is niet gebeurd; het rapport slaagt er goed in het schatkistbankieren op zijn meer structurele merites te bezien, zonder overigens de ogen te sluiten voor de actualiteit.

Op basis van de verzamelde informatie onderbouwt het rapport in ruim voldoende mate dat voor het deel van de publieke sector dat deelneemt aan schatkistbankieren de doelstellingen inderdaad worden gehaald: er zijn financiële voordelen voor Staat en deelnemende instellingen, efficiencyvoordelen voor de instellingen, en risico's worden gereduceerd. Exacte kwantificering van de voordelen is niet goed mogelijk. Toch kan de conclusie worden getrokken dat de voordelen ruimschoots op wegen tegen de kosten die voor de regeling worden gemaakt.

In het rapport wordt een aantal aanbevelingen gedaan om de uitvoering van het schatkistbankieren te verbeteren en te stroomlijnen. De meeste vloeien logisch voort uit de bevindingen uit hoofde van de ervaringen van de afgelopen jaren en de feedback van gebruikers.

De suggesties in het rapport om de reikwijdte van schatkistbankieren te verruimen kunnen worden onderbouwd op basis van de algemene voordelen en de positieve ervaringen van instellingen, of die nu verplicht of vrijwillig deelnemen. Over de redenen waarom instellingen die voor vrijwillige deelname in aanmerking komen hier van afzien is in het kader van deze beleidsdoorlichting niet veel bekend geworden. Verruiming van de reikwijdte moet wel passen binnen de doelmatigheidsdoelstelling en handhaving van een goede scheiding tussen publieke en private middelen. Het rapport doet een nuttige suggestie om te komen tot een onderbouwde en eenduidige lijst van instellingen waarvoor deelname aan schatkistbankieren voor de hand ligt. Dit zou de transparantie zeker ten goede komen.

BIJLAGE C: A1-lijst

Rechtspersonen met een wettelijke taak die zijn aangewezen voor het zogenaamde schatkistbankieren op grond van artikel 45, eerste lid, Comptabiliteitswet 2001 (A1-lijst)

Ministerie van Justitie

- * Centraal orgaan opvang asielzoekers (COA);
- * Raden voor de rechtsbijstand, gevestigd in Amsterdam, Arnhem, *s-Hertogenbosch, Den Haag en Leeuwarden;
- * Stichting Reclassering Nederland (SRN).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

- * Landelijk selectie- en opleidingsinstituut politie, Politie onderwijs- en kenniscentrum (LSOP/Politieacademie);
- * Politieregio*s, bedoeld in artikel 21, eerste lid, van de Politiewet 1993;
- * Stichting Administratie Indonesische Pensioenen;
- * Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN);
- * Nederlandse instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (Nibra);
- * Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

- * Commissariaat voor de Media;
- * Informatie Beheer Groep;
- * Koninklijke Bibliotheek;
- * Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen;
- * Mondriaan Stichting;
- * Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek en de daaraan gelieerde rechtspersoonlijkheid bezittende instellingen;
- * Stichting fonds voor beeldende kunsten, vormgeving en bouwkunst;
- * Stichting Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten;
- * Stichting Fonds voor de Letteren;
- * Stichting Fonds voor Podiumprogrammering en Marketing;
- * Stichting fonds voor de scheppende toonkunst;
- * Stichting Nederlands fonds voor de film;
- * Stichting Participatiefonds voor het Onderwijs;
- * Stichting stimuleringsfonds voor de architectuur;
- * Stichting Vervangingsfonds en Bedrijfsgezondheidszorg voor het Onderwijs;
- * Stichting Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties (Stifo).

Ministerie van Financiën

- * Stichting Autoriteit Financiële Markten;
- * Stichting Waarborgfonds Motorverkeer.
- * Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars (NBM);
- * De Nederlandsche Bank N.V, uitsluitend voor de liquide middelen in het kader van het depositogarantiestelsel (DNB).

Ministerie van Defensie

- * Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

- * Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting;
- * Dienst voor het kadaster en de openbare registers.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

- * Dienst Wegverkeer;
- * Luchtverkeersleiding Nederland;
- * ProRail B.V.;
- * Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen;
- * Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO).

Ministerie van Economische Zaken

- * Centraal Bureau voor de Statistiek;
- * Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieprodukten;
- * Stichting Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart;
- * TenneT BV;
- * Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA).

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

- * Bureau beheer landbouwgronden;
- * Staatsbosbeheer;
- * Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO).

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

- * Stichting Inlichtingenbureau.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

- * Organisatie ZorgOnderzoek Nederland;
- * Pensioen- en Uitkeringsraad;
- * Stichting Uitvoering Omslagregelingen;
- * Centrum indicatiestelling zorg (CIZ);
- * Nederlandse Zorgautoriteit (NZa).

BIJLAGE D: A2-lijst

Rechtspersonen met een publieke taak die zijn aangewezen voor het zogenaamde schatkistbankieren op grond van artikel 45, derde lid, Comptabiliteitswet 2001 (A2-lijst)

Ministerie van Justitie en Minister voor Jeugd en Gezin

- * De particuliere justitiële jeugdinrichtingen, genoemd in onderdeel 1 van bijlage B bij het Aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie, die bij de Minister van Financiën schriftelijk het verzoek indienen om voor de toepassing van artikel 45, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 in aanmerking te komen en waarvan de Minister van Financiën dit verzoek heeft gehonoreerd.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

- * Stichting Nationaal Restauratiefonds;
- * Bekostigde onderwijsinstellingen, bedoeld in de onderwijswetgeving⁶⁵⁾, die bij de Minister van Financiën schriftelijk het verzoek indienen om voor de toepassing van artikel 45, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 in aanmerking te komen en waarvan de Minister van Financiën dit verzoek heeft gehonoreerd;
- * Kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven, bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs, die bij de Minister van Financiën schriftelijk het verzoek indienen om voor de toepassing van artikel 45, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 in aanmerking te komen en waarvan de Minister van Financiën dit verzoek heeft gehonoreerd;
- * Verzelfstandigde rijksmusea, genoemd in onderdeel 1 van bijlage B bij het Aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie, die bij de Minister van Financiën schriftelijk het verzoek indienen om voor de toepassing van artikel 45, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 in aanmerking te komen en waarvan de Minister van Financiën dit verzoek heeft gehonoreerd.

Ministerie van Financiën

- * Stichting Joods Humanitair Fonds (SJHF);
- * Stichting Afwikkeling Maror-gelden Overheid (SAMO).

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

- * Centrale Organisatie voor Radioactief Afval N.V. (COVRA).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

- * Stichting Participatiefonds Gemeentelijke Vervoerbedrijven;
- * NV Westerscheldetunnel.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

- * Stichting Nationaal Groenfonds.

65) Betreft de volgende wetten: Wet op het primair onderwijs, Wet op het voortgezet onderwijs, Wet op de expertisecentra, Wet educatie en beroepsonderwijs, Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

- * Stichting Afwikkeling Het Gebaar⁶⁶⁾;
- * Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma;
- * Stichting Fonds Patiënten, Gehandicapten en Ouderen (PGO).

66) Per 24-12-2008 is de naam van de Stichting Het Gebaar gewijzigd in: Stichting Afwikkeling Het Gebaar.

BIJLAGE E: B1-lijst

Rechtspersonen met een wettelijke taak die zijn aangewezen voor risicoarm kasbeheer op grond van artikel 45, tweede lid, Comptabiliteitswet 2001 (B1-lijst)

Ministerie van Justitie

- * Stichting HALT Nederland;
- * Stichting Slachtofferhulp Nederland;
- * De particuliere justitiële jeugdinrichting:
 - *. Stichting Frentrop Teylingereind (in Sassenheim);tenzij de betrokken jeugdinrichting behoort tot de categorie particuliere justitiële jeugdinrichtingen als bedoeld in onderdeel 2 van bijlage A bij het Aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie.

Ministerie van Justitie en Minister voor Jeugd en Gezin

- * De particuliere justitiële jeugdinrichtingen:
 - *. Stichting Frentrop Jongerenhuis Harreveld (in Harreveld);
 - *. Stichting Justitieel Pedagogisch Centrum de Sprengen (in Zutphen);
 - *. Stichting Rentray (in Eefde);
 - *. Stichting Spirit (in Amsterdam);
 - *. Stichting Het Poortje Justitiële Jeugdinrichting (in Groningen);
 - *. Stichting Jeugdzorg St. Jozeph (in Cadier en Keer);tenzij de betrokken jeugdinrichting behoort tot de categorie particuliere justitiële jeugdinrichtingen als bedoeld in onderdeel 2 van bijlage A bij het Aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie.

Minister voor Jeugd en Gezin

- * Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO);
- * De particuliere justitiële jeugdinrichtingen:
 - *. Stichting Orthopedagogisch Centrum Ottho Gerhard Heldring (in Zetten);
 - *. Stichting Horizon, Instituut voor Jeugdzorg en Onderwijs (in Rotterdam);
 - *. Stichting Tender (in Breda);
 - *. Stichting BJ Brabant (in Deurne);
 - *. Stichting de Hoenderloo Groep (in Hoenderloo);
 - *. Stichting Jeugdformaat-De Jutters Combinatie (in Den Haag);
 - *. Stichting PARLAN (in Alkmaar);tenzij de betrokken jeugdinrichting behoort tot de categorie particuliere justitiële jeugdinrichtingen als bedoeld in onderdeel 2 van bijlage A bij het Aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

- * Nederlands Bureau Brandweer Examens (NBBE).

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

* De verzelfstandigde Rijksmusea:

- * Stichting tot Beheer van Museum Boerhaave;
 - * Stichting Museum Catharijneconvent;
 - * Stichting het Geld- en Bankmuseum;
 - * Stichting Kröller Müller;
 - * Stichting Museum Slot Loevestijn;
 - * Stichting Paleis het Loo Nationaal Museum;
 - * Stichting Koninklijk Kabinet van Schilderijen Mauritshuis;
 - * Stichting Museum van het Boek/Museum Meermanno;
 - * Stichting Rijksmuseum Muiderslot;
 - * Stichting Nationaal Natuurhistorisch Museum Naturalis;
 - * Stichting Rijksmuseum van Oudheden;
 - * Stichting het Rijksmuseum;
 - * Stichting Nederlands Scheepvaart Museum Amsterdam;
 - * Stichting Rijksmuseum Twenthe;
 - * Stichting van Gogh Museum/Museum Mesdag;
 - * Stichting Rijksmuseum voor Volkenkunde;
 - * Stichting Rijksmuseum het Zuiderzeemuseum;
- tenzij het betrokken museum behoort tot de categorie musea als bedoeld in onderdeel 2 van bijlage A bij het Aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie.

Ministerie van Financiën

- * Waarderingskamer.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

- * Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening;
- * Stichting Bureau Architectenregister (SBA).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

- * Stichting VAM, Opleidingsinstituut voor het Motorvoertuig-, Tweewieler- en Aanverwant Bedrijf⁶⁷⁾;
- * Stichting inschrijving Eigen Vervoer;
- * Stichting Scheepsafvalstoffen Binnenvaart;
- * Stichting Vaarbewijzen- en Marifoonexamens (Vamex).

Ministerie van Economische Zaken

- * Edelmetaal Waarborg Nederland BV;
- * Nederlands Meetinstituut;
- * Waarborg Platina, Goud en Zilver N.V.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

- * College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (CTGB);
- * Faunafonds;
- * Stichting Bloembollenkeuringsdienst (BKD);
- * Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de

67) De aanwijzing heeft concreet betrekking op het organisatie-onderdeel zonder rechtspersoonlijkheid: Innovam Branchekwalificatie-instituut.

- Zuivel (COKZ);
- * Stichting Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE);
 - * Stichting Kwaliteitscontrolebureau voor Groenten en Fruit (KCB);
 - * Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw);
 - * Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Zaaizaad en Pootgoed voor Landbouwgewassen (NAK);
 - * Stichting Skal.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

- * Centraal Administratiekantoor Bijzondere Zorgkosten bv;
- * College bouw ziekenhuisvoorzieningen (CBZ);
- * College sanering ziekenhuisvoorzieningen (CSZ).

BIJLAGE F: LIJST VAN BATEN-LASTENDIENSTEN

Peildatum 1 september 2009

1. Agentschap SZW
2. Agentschap Telecom (AT)
3. Algemene Inspectiedienst (AID)
4. Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR)
5. Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG)
6. Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)
7. Centrale Archief Selectiedienst (CAS)
8. Centrale Financiën Instellingen (CFI)
9. Centrum tot Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden (CBI)
10. College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG)
11. Defensie Telematica Organisatie (DTO)
12. Dienst ICT Uitvoering (DICTU)
13. Dienst Justis
14. Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)
15. Dienst Landelijk Gebied (DLG)
16. Dienst Publiek en Communicatie (DPC)
17. Dienst Regelingen (DR)
18. Dienst Vastgoed Defensie (DVD)
19. Domeinen Roerende Zaken (DRZ)
20. Domeinen Onroerende Zaken (DOZ)
21. Economische Voorlichtingsdienst (EVD)
22. Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT (GDI)
23. Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
24. Inspectie Werk en Inkomen (IWI)
25. Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW)
26. Justitiële Jeugdinrichting De Lindenhorst
27. Justitiële Jeugdinrichting Den Engh
28. Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI)
29. Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD)
30. Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding (LFR)
31. Nationaal Archief (NA)
32. Nederlands Forensisch Instituut (NFI)
33. Nederlands Vaccin Instituut (NVI)
34. Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)
35. Octrooicentrum Nederland (OCNL)
36. Paresto
37. P-Direct
38. Plantenziektenkundige Dienst (PD)
39. Raad voor de Rechtspraak (RvdR)
40. Rijksgebouwendienst (RGD)
41. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)
42. Rijkswaterstaat (RWS)
43. SenterNovem (SN)
44. Voedsel en Waren Autoriteit (VWA)
45. Werkmaatschappij

Reeds bekende mutaties:

- Domeinen Onroerende Zaken en het Gemeenschappelijk Ontwikkelbedrijf van VROM gaan per 1 januari 2010 fuseren tot de tijdelijke baten-lastendienst RVOB;
- Senter Novem, Octrooicentrum en EVD gaan per 1 januari 2010 fuseren tot de baten-lastendienst Agu;

- Per 1 januari 2010 wordt binnen LNV de tijdelijke baten-lastendienst nVWA opgericht waarin de VWA, de PD en de AID zullen fuseren;
- De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) wordt een (tijdelijke) baten-lastendienst per 1 januari 2010. Dit is een fusie van CFI en IB-Groep (nu een ZBO);
- De Huurcommissie wordt per 1 januari 2010 een baten-lastendienst;
- GBO.Overheid wordt per 1 januari 2010 een baten-lastendienst;
- BZK is voornemens om de status van baten-lastendienst LFR per 1 januari 2010 te beëindigen;
- De VROM-inspectie wordt een (tijdelijke) baten-lastendienst per 1 januari 2011.

BIJLAGE G: INDELING LIJSTEN

RWT's vallende onder lijst A of B	Lijst A1	Lijst A2	Lijst B-1
1. RWT's die vallen onder de algemene beleidsmatige uitzonderingen	nee	nee, tenzij vrijwillig	nee
2. RWT's met een geringe financiële omvang	nee	nee	ja
3. RWT's die vallen onder de categoriale uitzonderingen	nee	nee, tenzij vrijwillig	ja, tenzij keuze voor lijst A2
4. Onderwijsinstellingen	nee	nee, tenzij vrijwillig	nee
5. RWT's die niet vallen onder 1 t/m 4	ja	nee	nee
Bepalingen van toepassing op lijst A of B	Lijst A1	Lijst A2	Lijst B1
Verplicht aanhouden van liquide middelen bij het Rijk	ja	ja, indien verplicht aangewezen	nee
Vrijwillig aanhouden van liquide middelen bij het Rijk	nee	ja, indien vrijwillig aangewezen	nee
Mogelijkheid om te lenen bij het Rijk, mits leningsbevoegdheid o.g.v. specifieke regelgeving	ja	ja	nee
Verbod op oneigenlijk kasbeheer*	ja	ja	ja
Regels ter beperking van risico van liquidemiddelenbeheer	nee	nee	ja

* geen onderdeel van de beleidsdoorlichting

Bron: Aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie (2004)

BIJLAGE H: OMSCHRIJVING JAARGANGENMODEL

De naam jaargangenmodel verwijst naar de observatie dat het effect van het aanhouden van middelen op de financieringsbehoefte van de Staat wordt opgebouwd in een reeks van jaren.

De totale budgettaire baten voor de Staat – zowel als gevolg van de bundeling van middelen in de schatkist als het doorlenen vanuit de schatkist – kunnen als volgt worden samengevat:

$$R_S * (RC + DEP - LEN) - R_K * (RC+DEP) + R_L * LEN \quad (\text{vgl. 1})$$

Hierbij geldt:

RC = gemiddelde stand van de in rekening-courant aangehouden middelen

DEP = gemiddelde stand van de in deposito aangehouden middelen

LEN = gemiddelde stand van het uitstaande leenbedrag

R_S = het gemiddelde rendement op de staatsschuld

R_K = korte rente op middelen aangehouden in de schatkist

R_L = tarief langlopende leningen uit de schatkist

De eerste term van de vergelijking – $R_S * (RC + DEP - LEN)$ – geeft het budgettaire effect weer van schatkistbankieren op de financieringsbehoefte. De gemiddelde rente waartegen de staatsschuld wordt gefinancierd (R_S) wordt vermenigvuldigd met het saldo van de aangehouden middelen (in deposito en rekening-courant) minus de uitstaande leningen⁶⁸.

De component – $R_S * (RC + DEP - LEN)$ – brengt tot uitdrukking dat een mutatie van het saldo van de *intern* bij de schatkist aangehouden middelen en verstrekte leningen leidt tot verandering in de *externe* financieringsbehoefte. De besparing wordt benaderd door de verandering in de financieringsbehoefte te waarden tegen het gemiddelde rendement waartegen de staatsschuld wordt gefinancierd. Dit effect werkt dan een aantal jaren door⁶⁹. Hierna wordt de mutatie opnieuw gewaardeerd tegen de dan geldende staatsrente. Optelling van alle jaareffecten ("jaargangen") geeft de totale besparing weer op de rentelasten als gevolg van de geringere financieringsbehoefte voor de Staat.

De tweede term van bovenstaande vergelijking – $R_K * (RC+DEP)$ – betreft de rente-uitgaven voor de Staat vanwege het aanhouden door deelnemers van tegoeden in de schatkist. De gemiddelde omvang van de aangehouden middelen (RC+DEP) en het bijbehorende rentetarief (R_K) bepalen de rente-uitgaven voor de Staat.

De derde term – $R_L * LEN$ – is gelijk aan de renteontvangsten voor de Staat uit hoofde van de verstrekte leningen, gelijk aan het gemiddeld bedrag aan uitstaande leningen (LEN) vermenigvuldigd met het gemiddelde lange rentetarief R_L .

⁶⁸ In het model wordt R_S gelijk gesteld aan het rendement van een 8-jarige staatslening, omdat in het recente verleden de schuld gemiddeld tegen 8-jaars tarief werd gefinancierd. Vanaf 2008 is de 7-jaars staatsrente de benchmark voor de staatsschuld.

⁶⁹ Zie voetnoot 68.

Dat de rentebaten voor de schatkist zoals vergelijking (1) die beschrijft het gevolg zijn van renterisico voor de Nederlandse Staat kan worden ingezien door vergelijking (1) zodanig te herschrijven dat de verschillende rentetarieven – de inleen- en uitleenrentes – bij elkaar worden genomen.

Herschikking van vergelijking (1) levert vergelijking (2) op:

$$(R_s - R_k) * (RC + DEP) + (R_L - R_s) * LEN \quad (\text{vgl. 2})$$

Tabel B1 laat de berekening zien voor RWT's. De stand van het saldo van de aangehouden middelen en verstrekte leningen wordt opgebouwd in de voorliggende jaren (regel 3). Aan het einde van het eerste jaar – 2000 – is het saldo van aangehouden middelen en leningen gelijk aan € 770 mln⁷⁰. De doorwerking van 2000 in hetzelfde jaar is gelijk verondersteld aan de helft van 5,31% van € 770 mln (= € 20 mln)⁷¹. Hierna telt het effect (€ 41 mln) jaarlijks volledig mee. Uitgaande van een gemiddelde financiering van de staatsschuld tegen het 8-jaars tarief (zie voetnoot 68), wordt verondersteld dat in 2008 het 2000-effect voor de helft meetelt tegen de rente van 2000 en voor de helft tegen de rente van 2008. Immers zonder de deelname zou (gemiddeld gesproken) het bedrag van € 770 mln in 2008 geherfinancierd worden tegen de dan geldende staatsrente. Het effect van 2000 komt in 2008 daarom uit op € 37 mln (20 mln + 0,5 * 4,29% * 770 mln).

Het financieringsvoordeel in enig jaar wordt daarmee bepaald door de (netto) inbreng van middelen in voorliggende jaren. Tabellen B1, B2 en B3 illustreren dat voor respectievelijk de RWT's, de baten-lastendiensten en de sociale fondsen. De laatste regel van de tabellen geeft steeds het totale rentevoordeel weer van de lagere financieringsbehoefte voor de Staat⁷².

Tabel B1 – Rentebesparingen (in € mln) als gevolg van lagere externe financieringsbehoefte voor de Staat door deelname RWT's

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(1) Ultimo stand aangehouden middelen (RC + DEP)	836	2553	2582	2995	3155	5577	5559	5420	5030
(2) Ultimo stand verstrekte leningen (LEN)	66	487	1447	1946	2145	2398	2661	2993	3360
(3) Ultimo stand RC+DEP-LEN = (1) - (2)	770	2066	1135	1049	1010	3179	2898	2427	1370
(4) Lagere financieringsbehoefte voor de Staat = mutatie van (3)	770	1296	-931	-86	-39	2169	-281	-471	-1057
(5) rendement staatslening	5,31%	4,79%	4,67%	3,78%	3,77%	3,15%	3,70%	4,28%	4,29%
Besparing kosten deelname RWT's; doorwerking 2000	20	41	41	41	41	41	41	41	37
Doorwerking 2001		31	62	62	62	62	62	62	59
Doorwerking 2002			-22	-43	-43	-43	-43	-43	-43
Doorwerking 2003				-2	-3	-3	-3	-3	-3
Doorwerking 2004					-1	-1	-1	-1	-1
Doorwerking 2005						34	68	68	68

⁷⁰ In 2000 zijn – vooruitlopend op de uitbreiding – de eerste RWT's begonnen met schatkistbankieren.

⁷¹ De achterliggende veronderstelling is dat middelen geleidelijk gedurende het jaar binnen komen.

⁷² Het rentevoordeel vormt in feite een gewogen gemiddelde van jaarlijkse mutaties van saldi van aangehouden middelen minus leningen, met als gewicht het gemiddeld rendement waartegen de staatsschuld wordt gefinancierd.

Doorwerking 2006								-5	-10	-10
Doorwerking 2007									-10	-20
Doorwerking 2008										-24
Rentebesparing Staat door de lagere financieringsbehoefte = som doorwerking eerdere jaren	20	72	81	58	55	89	118	103	63	

Tabel B2 – Rentebesparingen (in € mln) als gevolg van lagere externe financieringsbehoefte door deelname batenlastendiensten

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(1) Ultimo stand aangehouden middelen (RC + DEP)	-6804	563	489	259	649	805	1082	1449	1050	1572
(2) Ultimo stand verstrekte leningen (LEN)	0	4276	4674	4923	5478	5544	5809	6346	6498	7100
(3) Ultimo stand RC+DEP-LEN = (1) - (2)	-6804	-3713	-4185	-4664	-4829	-4739	-4727	-4897	-5448	-5528
(4) Lagere financieringsbehoefte voor de Staat = mutatie van (3)	-6804	3091	-472	-479	-165	90	12	-170	-551	-80
(5) Rendement staatslening	4,30%	5,31%	4,79%	4,67%	3,78%	3,77%	3,15%	3,70%	4,28%	4,29%
Besparing kosten deelname BLDs; doorwerking 1999	-146	-293	-293	-293	-293	-293	-293	-293	-292	-291
Doorwerking 2000		82	164	164	164	164	164	164	164	148
Doorwerking 2001			-11	-23	-23	-23	-23	-23	-23	-21
Doorwerking 2002				-11	-22	-22	-22	-22	-22	-22
Doorwerking 2003					-3	-6	-6	-6	-6	-6
Doorwerking 2004						2	3	3	3	3
Doorwerking 2005							0	0	0	0
Doorwerking 2006								-3	-6	-6
Doorwerking 2007									-12	-24
Doorwerking 2008										-2
Rentebesparing Staat door de lagere financieringsbehoefte = som doorwerking eerdere jaren	-146	-211	-140	-162	-177	-178	-176	-179	-193	-221

Tabel B3 – Rentebesparingen (in € mln) als gevolg van lagere externe financieringsbehoefte door deelname sociale fondsen

Jaar	1997*	1998*	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(1) Ultimo stand aangehouden middelen	2830	5660	8492	9.794	10.537	9.444	7.767	8.702	8.019	7.572	7.757	4.607
(2) Ultimo stand verstrekte leningen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(3) Ultimo stand = (1) - (2)	2.830	5.660	8.492	9.794	10.537	9.444	7.767	8.702	8.019	7.572	7.757	4.607
(4) Lagere financieringsbehoefte voor de Staat = mutatie van (3)	2.830	2.830	2.832	1.302	743	1.093	1.677	935	-683	-447	185	3.150
(5) Rendement staatslening	5,1%	4,2%	4,4%	5,31%	4,79%	4,67%	3,78%	3,77%	3,15%	3,70%	4,28%	4,29%
Besparing kosten deelname SFn; doorwerking 1997	72	144	144	144	144	144	144	144	117	89	89	89
Doorwerking 1998		59	119	119	119	119	119	119	119	112	105	105
Doorwerking 1999			62	125	125	125	125	125	125	125	123	121
Doorwerking 2000				35	69	69	69	69	69	69	69	63
Doorwerking 2001					18	36	36	36	36	36	36	34
Doorwerking 2002						-26	-51	-51	-51	-51	-51	-51
Doorwerking 2003							-32	-63	-63	-63	-63	-63
Doorwerking 2004								18	35	35	35	35
Doorwerking 2005									-11	-22	-22	-22
Doorwerking 2006										-8	-17	-17
Doorwerking 2007											4	8
Doorwerking 2008												-68
Rentebesparing Staat door de lagere financieringsbehoefte = som doorwerking eerdere jaren	72	204	325	422	475	467	410	396	375	321	308	235

*) Voor de eerste twee jaar is geen informatie meer voorhanden. Aangenomen is dat het RC-tegoed van 1999 gelijkmatig opgebouwd is in de jaren daarvoor.

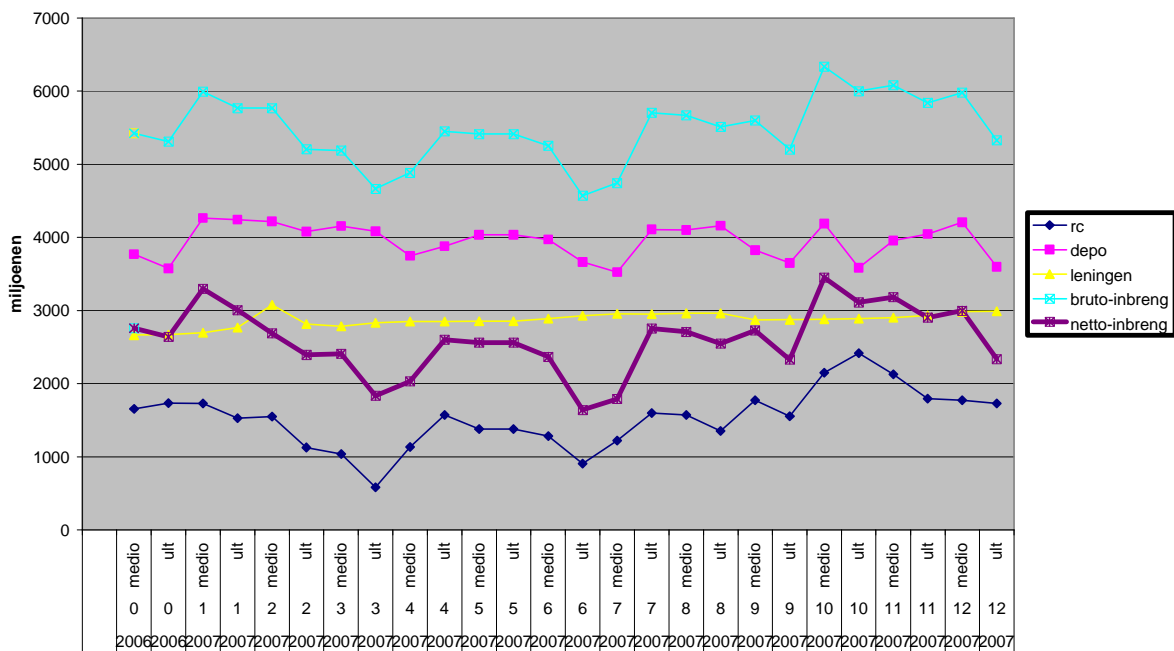
BIJLAGE I: PLAUSIBILITEIT JAARGANGENMODEL

Aan het jaargangenmodel ligt een aantal veronderstellingen ten grondslag. Hieronder wordt de juistheid van de veronderstellingen onderzocht.

De eerste veronderstelling betreft de ontwikkeling binnen één jaar van het saldo van de aangehouden middelen en verstrekte leningen. Er wordt gerekend met ultimo *jaarstanden* (gemiddelde of mutaties hierin). Aangenomen wordt dat dit een representatief beeld geeft van het feitelijke *dagelijkse* verloop van standen in een jaar.

Uit analyse bij de RWT's blijkt dat er schommelingen zijn gedurende het jaar, maar het gemiddelde van de twee ultimo *jaarstanden* blijkt een goede benadering van het gemiddelde over alle gemeten *maandstanden* (het verschil bedraagt ca. 4%, zie tabel B4). Hiermee is globaal getoetst dat de twee ultimostanden een goede indicatie geven van de gemiddelde stand binnen één jaar.

Inbreng en leningen RWTs



**Tabel B5 – Ontwikkeling binnen een jaar van standen van baten-
lastendiensten**

jaar	maand	u/m	RC	Deposito	Leningen	RC+Depo	RC+Depo-Len
2006	0	medio	1.039	193	5.577	1.232	-4.346
2006	0	ult	1.402	110	5.636	1.512	-4.124
2007	1	medio	1.338	270	5.679	1.608	-4.071
2007	1	ult	1.009	279	5.679	1.288	-4.391
2007	2	medio	1.191	208	6.045	1.399	-4.646
2007	2	ult	947	329	5.677	1.276	-4.401
2007	3	medio	1.311	184	5.677	1.495	-4.182
2007	3	ult	913	206	5.671	1.119	-4.552
2007	4	medio	1.396	138	5.667	1.534	-4.133
2007	4	ult	1.113	244	5.666	1.357	-4.310
2007	5	medio	868	267	5.667	1.135	-4.532
2007	5	ult	868	267	5.667	1.135	-4.532
2007	6	medio	931	265	5.671	1.196	-4.475
2007	6	ult	646	232	5.689	878	-4.811
2007	7	medio	1.034	279	5.632	1.313	-4.319
2007	7	ult	580	247	5.630	827	-4.803
2007	8	medio	479	332	5.629	812	-4.817
2007	8	ult	734	292	5.629	1.026	-4.602
2007	9	medio	1.049	198	5.624	1.247	-4.377
2007	9	ult	843	282	5.630	1.125	-4.505
2007	10	medio	1.211	257	5.565	1.468	-4.098
2007	10	ult	1.001	237	5.565	1.238	-4.327
2007	11	medio	1.350	264	5.564	1.614	-3.950
2007	11	ult	1.028	247	5.577	1.274	-4.303
2007	12	medio	1.754	217	5.601	1.970	-3.630
2007	12	ult	984	206	5.662	1.190	-4.472
gemiddelde 23 standen			1.039	242	5.656	1.281	-4.375
gemiddelde 2 ultimo standen			1.193	158	5.649	1.351	-4.298
verhouding 23 tov 2			0,87	1,53	1,00	0,95	1,02

RC= stand rekening-courant

Depo= stand deposito's

Len= stand uitstaande leningen

Bij de sociale fondsen is de vertekening groter, met een verschil van 15% (zie tabel B6). Dat laatste betekent dat de ultimostanden waarmee het jaargangenmodel rekent, significant lager zijn dan de gemiddeld gedurende het jaar feitelijke standen. Dit betekent dat de positieve effecten op de financieringsbehoefte (en de rentelasten voor de Staat) enigszins onderschat worden. De vertekening kan eenvoudig opgelost worden door bij de sociale fondsen meerdere standen binnen één jaar te betrekken in de berekening.

Tabel B6 – Ontwikkeling binnen een jaar van standen van sociale fondsen

jaar	maand	u/m	RC	Deposito	Leningen	RC+Depo	RC+Depo-Len
2006	0	medio	8.622	nvt	nvt	nvt	nvt
2006	0	ult	7.572	nvt	nvt	nvt	nvt
2007	1	medio	5.849	nvt	nvt	nvt	nvt
2007	1	ult	8.996	nvt	nvt	nvt	nvt
2007	2	medio	6.310	nvt	nvt	nvt	nvt
2007	2	ult	10.351	nvt	nvt	nvt	nvt
2007	3	medio	9.094	nvt	nvt	nvt	nvt
2007	3	ult	8.765	nvt	nvt	nvt	nvt
2007	4	medio	7.689	nvt	nvt	nvt	nvt
2007	4	ult	9.044	nvt	nvt	nvt	nvt
2007	5	medio	10.839	nvt	nvt	nvt	nvt
2007	5	ult	10.839	nvt	nvt	nvt	nvt
2007	6	medio	9.608	nvt	nvt	nvt	nvt
2007	6	ult	10.625	nvt	nvt	nvt	nvt
2007	7	medio	9.487	nvt	nvt	nvt	nvt
2007	7	ult	10.822	nvt	nvt	nvt	nvt
2007	8	medio	9.453	nvt	nvt	nvt	nvt
2007	8	ult	10.388	nvt	nvt	nvt	nvt
2007	9	medio	9.197	nvt	nvt	nvt	nvt
2007	9	ult	9.904	nvt	nvt	nvt	nvt
2007	10	medio	8.505	nvt	nvt	nvt	nvt
2007	10	ult	9.365	nvt	nvt	nvt	nvt
2007	11	medio	7.003	nvt	nvt	nvt	nvt
2007	11	ult	7.980	nvt	nvt	nvt	nvt
2007	12	medio	6.894	nvt	nvt	nvt	nvt
2007	12	ult	7.757	nvt	nvt	nvt	nvt
gemiddelde 23 standen			8.893	nvt	nvt	nvt	nvt
gemiddelde 2 ultimo standen			7.665	nvt	nvt	nvt	nvt
verhouding 23 tov 2			1,16	nvt	nvt	nvt	nvt

RC= stand rekening-courant

Depo= stand deposito's

Len= stand uitstaande leningen

Een tweede veronderstelling van het jaargangenmodel betreft de waardering van de lagere financieringsbehoefte. De benchmark die wordt gehanteerd voor financiering van de staatsschuld is de 7-jaars staatsrente⁷³. Uitgangspunt is dat mutaties in de omvang van de financieringsbehoefte die ontstaan uit hoofde van schatkistbankieren steeds moeten worden afgerekend tegen dat 7-jaars rentetarief. De staatsschuld wordt echter niet alleen lang gefinancierd (met staatsobligaties), maar ook met kortlopend schatkistpapier, commercial paper en deposito's.⁷⁴ Door het 7-jaars tarief te nemen, worden de voordelen van de lagere financieringsbehoefte daarom enigszins overschat. De fout is echter beperkt, omdat gemiddeld genomen 10% van

⁷³ Zie voetnoot 51.

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld de Outlook 2009 van het Agentschap (beschikbaar via www.dsta.nl).

de staatschuld bestaat uit kortlopende schuld⁷⁵. Waardering komt daarom gemiddeld hooguit 0,1%-punt lager uit.

De derde veronderstelling betreft de 1-op-1 invloed van het saldo van deelnemers in de schatkist op de financieringsbehoefte. Als de inbreng vaststaat aan het begin van het jaar kan het financieringsplan voor de staatsschuld vooraf aangepast worden en is de relatie 1-op-1. In de praktijk is de inbreng van te voren lastig in te schatten en zal in de loop van het jaar een effect op de externe financieringsbehoefte blijken. De vraag is dan hoe deze wijzigingen in de modelberekeningen worden verwerkt. Financiering op de geldmarkt is flexibeler – dat wil zeggen: kan gemakkelijker worden aangepast aan de behoefte – dan het kapitaalmarktberoep. Maar omdat het streven is om voor de totale staatsschuld op een financiering tegen 7-jaars uit te komen is het toch juist om de inbreng 1-op-1 te waarderen als mutatie in de financieringsbehoefte met opbrengst de 7-jaars rente. De gedachte hierachter is in feite dat elke euro schuld (of minder schuld) dezelfde prijs heeft (voor zover in hetzelfde jaar ontstaan).

Al met al is het jaargangenmodel geen perfecte, maar wel een adequate methode om de budgettaire effecten voor het Rijk van het schatkistbankieren te berekenen. Alleen voor de sociale fondsen is behoefte aan uitbreiding van de cijfers die worden gebruikt ter bepaling van het voordeel voor de Staat.

⁷⁵ Zie Jaarverslag Nationale Schuld 2007, blz. 32. Overigens is het aandeel van de korte schuld in het totaal sinds oktober 2008 sterk gestegen als gevolg van de gestegen financieringsbehoefte.