

Opzet en vraagstelling periodieke rapportage Kasbeheer

1. Inleiding

Het Kasbeheer (artikel 12 van hoofdstuk IX van de Rijksbegroting) bestaat uit twee onderdelen: schatkistbankieren en het betalingsverkeer van het Rijk. Het Agentschap van de Generale Thesaurie (het Agentschap) is verantwoordelijk voor artikel 12 Kasbeheer.

Schatkistbankieren

Schatkistbankieren is in artikel 1.1 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) als volgt gedefinieerd: *het aanhouden van liquide middelen op een bankrekening van de schatkist van het Rijk*. Door gebruik te maken van schatkistbankieren verlaat publiek geld de schatkist pas op het moment dat de middelen benodigd zijn voor de uitvoering van een publieke taak. Iedere euro die instellingen aanhouden in de schatkist, vermindert de externe financieringsbehoefte van het Rijk en daarmee de staatsschuld. Daarnaast zorgt schatkistbankieren voor een risicoarm kasbeheer voor de deelnemende instellingen omdat zij die gelden niet bij een commerciële bank aanhouden. Door instellingen te laten schatkistbankieren wordt beoogd het kasbeheer en de inrichting van de treasury functie van het Rijk doelmatiger in te richten dan zonder schatkistbankieren het geval zou zijn. Tevens biedt schatkistbankieren aan bepaalde instellingen de mogelijkheid om te lenen uit de schatkist. Ook dit kan de doelmatigheid van de publieke sector vergroten. Schatkistbankieren is mogelijk voor rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) en rechtspersonen met een publieke taak (RPT's), voortvloeiend uit de CW 2016 en voor decentrale overheden geregeld in de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido).

Het schatkistbankieren wordt uitgevoerd door het Agentschap en de Rijkshoofdboekhouding. De directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën is beleidsverantwoordelijk. Het Agentschap verzorgt de uitvoering en het accountbeheer van het schatkistbankieren voor sociale fondsen, RWT's en RPT's en decentrale overheden. De Rijkshoofdboekhouding (RHB) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het schatkistbankieren voor de ministeries en agentschappen. Daarnaast is de registrerende (boekhoud)taak van het centraal beheer van de schatkist van het Rijk belegd bij de RHB.

Betalingsverkeer van het Rijk

Commerciële financiële marktpartijen voeren het betalingsverkeer van het Rijk uit. Het betalingsverkeer van het Rijk is in verschillende percelen onderverdeeld. Periodiek wordt voor ieder perceel een aanbesteding uitgevoerd. Het Agentschap voert deze aanbestedingen namens het ministerie van Financiën uit. Tevens heeft het Agentschap een kaderstellende rol voor het beleid omtrent het betalingsverkeer van het Rijk en de aanbestedingen.

Dit Plan van Aanpak beschrijft de aankomende periodieke rapportage Kasbeheer, betrekking hebbende op het schatkistbankieren en het betalingsverkeer van het Rijk.

2. Afbakening en tijdsperiode

In 2024 staat een periodieke rapportage Kasbeheer (artikel 12 *Kasbeheer* van begrotingshoofdstuk IX van de Rijksbegroting) gepland. De algemene doelstelling van het Kasbeheer luidt: *Optimaal kasbeheer van het Rijk en van de instellingen die aan de schatkist zijn gelieerd*. De totale uitgaven en ontvangsten zijn opgebouwd uit drie onderdelen: rente, leningen en mutaties in rekening-courant en deposito's. De vorige beleidsdoorlichting van artikel 12 vond plaats in 2018 en had betrekking op de begrotingsjaren 2014 t/m 2017. De voorliggende periodieke rapportage zal voldoen aan de eisen uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022. In de evaluatie worden de begrotingsjaren 2018 t/m 2023 doorgelicht.

De periodieke rapportage evalueert het beleid omtrent het schatkistbankieren en het betalingsverkeer van het Rijk. Het zwaartepunt van de periodieke rapportage zal bij het schatkistbankieren liggen. Heden is de beleidsmatige invulling van het betalingsverkeer van het Rijk relatief beperkt. Wel is er beleid omtrent de aanbestedingen van de verschillende percelen van het betalingsverkeer van het Rijk. Hierbij kan gedacht worden aan eisen omtrent maatschappelijk verantwoord ondernemen en ernstige beroepsfouten.

3. Overzicht van de onderliggende evaluaties

In 2014 en 2018 zijn de vorige beleidsdoorlichtingen op het gebied van schatkistbankieren en het betalingsverkeer van het Rijk uitgevoerd. Naar aanleiding van de beleidsdoorlichting in 2014 heeft er in 2016 een klanttevredenheidsonderzoek plaatsgevonden onder de deelnemers van het schatkistbankieren. Tevens heeft er in 2016 een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) plaatsgevonden op het gebied van schatkistbankieren. In dit onderzoek is gekeken naar de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van de huidige wijze van risicobeheer en risicobeheersing van schatkistbankieren bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹. De conclusies en beoogde verbeterpunten uit de vorige beleidsdoorlichting van dit begrotingsartikel en het IBO zullen meegenomen worden in de voorliggende periodieke rapportage (subvraag 8).

In de tussentijd is er geen beleidsonderzoek geweest naar schatkistbankieren. Er is veel aandacht uitgegaan naar het ontwikkelen van een nieuwe digitale klantomgeving genaamd 'Mijn Schatkist'². Begin 2024 zal via een enquête de tevredenheid van deelnemers met 'Mijn Schatkist' worden gemeten en de resultaten van deze enquête vormen onderdeel van de periodieke rapportage Kasbeheer.

4. Onderzoekopzet

Uitgaande van de algemene doelstelling van het begrotingsartikel luidt de centrale onderzoeksvraag: "In hoeverre dragen het kasbeheerbeleid en de uitvoering van het schatkistbankieren en het betalingsverkeer van het Rijk bij aan het beleidsdoel van het kasbeheer?". De Regeling Periodieke Beleidsevaluaties³ heeft een aantal vragen voorgeschreven die de kern behoren te vormen van elke beleidsdoorlichting. Hierop gebaseerd zijn de volgende subvragen geformuleerd:

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in deze periodieke rapportage?
2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het kasbeheerbeleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid in het algemeen en het ministerie van Financiën in het bijzonder?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke kosten gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de kosten? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Uit welke beleidsonderdelen bestaat het beleid? Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. Maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Wat zijn de doelen van het beleid en de beschikbare instrumenten? Zijn de doelen van het beleid en de beschikbare instrumenten gerealiseerd?
12. Is het beleid voldoende doeltreffend geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Is het beleid voldoende doelmatig geweest? Wat zijn de kosten en baten?

¹ [IBO Schatkistbankieren OCW \(risicobeheer en risicobeheersing\) 2015](#)

² [Nieuws Mijn Schatkist \(dsta.nl\)](#)

³ [Staatscourant 2022, 19587](#)

14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het beleidsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

5. Onderzoeksmethode

De periodieke rapportage onderzoekt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De doeltreffendheid van het schatkistbankieren is de mate waarin de beleidsdoelen van het schatkistbankieren worden behaald. Dit zijn doelmatig kasbeheer, risicoreductie en reductie van de EMU-schuld. Voor het schatkistbankieren wordt onder doelmatigheid verstaan dat de kosten van het schatkistbankieren in verhouding staan met de behaalde beleidsdoelen. De doeltreffendheid van het betalingsverkeer van het Rijk behelst het halen van de beleidsdoelen: robuustheid, wendbaarheid en betrouwbaarheid van de dienstverlening. Wat het betalingsverkeer van het Rijk betreft kan onder doelmatigheid worden verstaan dat het betalingsverkeer efficiënt (goede prijs/kwaliteitverhouding) wordt uitgevoerd.

De onderzoeksvragen zullen beantwoord worden op basis van beschikbare relevante beleidsdocumenten, beleidsevaluaties, onderzoeksrapporten en voortgangsrapportages. Er zal ook een enquête gehouden worden onder de deelnemers van het schatkistbankieren met betrekking tot hun ervaringen. Doordat de data verschillend van aard zijn, worden zowel kwantitatieve als kwalitatieve (bijvoorbeeld documentanalyse) onderzoeksmethoden toegepast. Voor het evalueren van het beleid en de uitvoering van het betalingsverkeer van het Rijk zal een vergelijkbare methode worden toegepast maar dan zonder het houden van een enquête.

Bij de uitwerking van de 20%-besparingsvariant zullen ook de effecten op doeltreffend- en doelmatigheid van het beleid meegenomen worden.

Voortbouwend op het bovenstaande zal de specifieke onderzoeksmethode voor de beleidsdoorlichting verder uitgewerkt worden aan de hand van de Toolbox Beleidsevaluaties⁴.

6. Onderzoeksorganisatie en onafhankelijkheid

Voor de periodieke rapportage worden een begeleidingscommissie en een werkgroep samengesteld. De rol van de begeleidingscommissie is het goedkeuren van het plan van aanpak, het commentariëren van de conceptversie(s) en het goedkeuren van de eindversie van de beleidsdoorlichting. In de begeleidingscommissie zitten managers uit het Agentschap, de directie Financieel-Economische Zaken en het directoraat-generaal Rijksbegroting, aangevuld met een externe expert. Het Agentschap zal voor aanvang van het onderzoek één of meerdere externen benaderen die een oordeel zullen vellen over het onderzoek. De werkgroep heeft de dagelijkse leiding over het schrijven van de beleidsdoorlichting en het leveren van commentaar op alle aangeleverde stukken. In de werkgroep zijn de afdelingen vertegenwoordigd die binnen het Ministerie van Financiën bij schatkistbankieren en het betalingsverkeer van het Rijk betrokken zijn. Dit zijn medewerkers van de afdeling Begrotingsbeleid (beleidsmatig verantwoordelijk), Begrotingsbeheer, het Agentschap (uitvoerend verantwoordelijk), Financieel-Economische Zaken en de Inspectie der Rijksfinanciën.

Naast de werkgroep en de begeleidingscommissie die gevuld worden met leden vanuit het ministerie van Financiën zal er ook een klankbordgroep worden samengesteld. Deze klankbordgroep zal bestaan uit deelnemers aan het schatkistbankieren. De klankbordgroep heeft als functie het ophalen van ervaringen van organisaties die in de schatkist bankieren en het toetsen van de conclusies.

7. Planning

⁴ [Toolbox beleidsevaluaties](#)

Mei 2023	Start opstellen Plan van Aanpak
Augustus 2023	Aanbieding Plan van Aanpak aan de Tweede Kamer
Oktober 2023	Start evaluatie
Oktober 2024	Aanbieding periodieke rapportage Kasbeheer