



bijlage

Reactie externe experts periodieke rapportage artikel 12

Bijlage nummer	
Horend bij	Periodieke rapportage artikel 12
Datum	1 oktober 2024
Onze referentie	2024-0000461817
Contactpersoon	

Inleiding

Conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022¹ hebben twee onafhankelijk deskundigen hun oordeel geveld over de periodieke rapportage. De begeleidingscommissie van de periodieke rapportage van het kasbeheer heeft gekozen om de experts nauw te betrekken bij de vooruitgang van het onderzoek. De experts zijn derhalve uitgenodigd voor de bijeenkomsten van de begeleidingscommissie. Tevens hebben zij de verschillende versies van het rapport ontvangen en hebben zij de mogelijkheid gehad om op verschillende momenten commentaar te leveren vanuit hun expertise. De onafhankelijke deskundigen zijn professor C. Koopmans van de Vrije Universiteit Amsterdam en M. Vemer, manager betalingsverkeer en collateral services bij De Nederlandsche Bank.

Reactie M. Vemer

In 2024 heeft een beleidsdoorlichting van artikel 12 Kasbeheer van begrotingshoofdstuk IX van de Rijksbegroting plaatsgevonden. Hierin is geëvalueerd het beleid omtrent het schatkistbankieren en het betalingsverkeer van het Rijk voor de periode 2018 tot en met 2023. De periodieke rapportage onderzoekt de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Voor het schatkistbankieren wordt onder doelmatigheid verstaan dat de kosten van het schatkistbankieren in verhouding staan met de behaalde risicoreductie en vermindering van de EMU-schuld. 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. Wat het betalingsverkeer van het Rijk betreft kan onder doelmatigheid worden verstaan dat de percelen efficiënt worden aanbesteed. De doeltreffendheid van het betalingsverkeer van het Rijk behelst het halen van de beleidsdoelen: robuustheid, wendbaarheid en betrouwbaarheid van de dienstverlening. Het zwaartepunt van de beleidsdoorlichting lag bij het schatkistbankieren. Ondergetekende is gevraagd als extern deskundige een oordeel te geven over de evaluatie van het schatkistbankieren.

¹ Staatscourant 2022, nr. 19587

Voor het uitvoeren van de beleidsdoorlichting van artikel 12 is een plan van aanpak opgesteld, waarbij beoogd wordt dat deze beleidsdoorlichting zal voldoen aan de eisen uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022. In 2014 en 2018 zijn de vorige beleidsdoorlichtingen op het gebied van schatkistbankieren en het betalingsverkeer van het Rijk uitgevoerd. Tevens heeft in 2016 een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) plaatsgevonden op het gebied van schatkistbankieren. De conclusies en beoogde verbeterpunten uit de vorige beleidsdoorlichting van dit begrotingsartikel en het IBO zijn meegenomen in de beleidsdoorlichting in 2024.

Voor de beleidsdoorlichting zijn een begeleidingscommissie en een werkgroep samengesteld. De rol van de begeleidingscommissie is het goedkeuren van het plan van aanpak, het becommentariëren 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 twee externe experts. De werkgroep heeft de dagelijkse leiding over het schrijven van de periodieke rapportage 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 de afdeling Begrotingsbeleid (beleidsmatig verantwoordelijk) en het Agentschap (uitvoerend verantwoordelijk). Naast de werkgroep en de begeleidingscommissie is er ook een klankbordgroep samengesteld. Deze klankbordgroep bestaat uit deelnemers aan het schatkistbankieren. De klankbordgroep heeft als functie het ophalen van ervaringen met schatkistbankieren; dit ter aanvulling op het onderzoek.

De onderzoeksvragen zijn beantwoord op basis van beschikbare relevante beleidsdocumenten, beleidsevaluaties, onderzoeksrapporten en voortgangsrapportages. Op basis van inzage van de conceptrapportages en deelname aan de begeleidingscommissie door ondergetekende komt een zorgvuldige en diepgaande aanpak naar voren. Aangeleverde documenten vanuit de begeleidingscommissie zijn tevens doorgenomen door een senior betalingsverkeer expert binnen DNB. De brede departementale vertegenwoordiging binnen de begeleidingscommissie draagt bij aan de kwaliteit van het onderzoek en een grondige onderbouwing van de conclusies. Op basis van kritische vragen en discussies in de begeleidingscommissie naar aanleiding van opgeleverde onderdelen van het conceptrapport is meerdere malen extra verdieping of een aanvullende invalshoek toegevoegd. Specifieke aandacht is gericht geweest op de bijzondere periode van negatieve rente en de effecten hiervan op schatkistbankieren. Mede op basis van aanbevelingen uit de vorige beleidsdoorlichting heeft een enquête plaatsgevonden onder de deelnemers van het schatkistbankieren met betrekking tot hun ervaringen. Doordat de data verschillend van aard zijn, zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve (bijvoorbeeld documentanalyse) onderzoeksmethoden toegepast. Ten tijde van het schrijven van deze reactie vond er tevens een check plaats op de kwantitatieve data door een expert van het ministerie van Financiën en niet betrokken bij de huidige beleidsdoorlichting.

Bovenstaande mede in ogenschouw nemende geeft het rapport een degelijke onderbouwing van de conclusies in het rapport. Enerzijds gericht op de doeltreffendheid waarbij geconstateerd kan worden dat er een grotere EMU-schuldreductie is gerealiseerd door de toegenomen tegoeden van de deelnemers. Deze deelnemers hebben dankzij schatkistbankieren minder risico gelopen. Anderzijds lijken de kosten acceptabel in verhouding met de behaalde doelen waarmee de doelmatigheid wordt onderbouwd.

Voor het verbeteren van de doelmatigheid van het schatkistbankieren wordt een aantal beleidsopties beschreven. Deze betreffen voornamelijk het aanpassen van rentetarieven. Met name de negatieve rente heeft tijdelijk een nadelig effect gehad op de doelmatigheid. Het beleidsvoornemen om de 0% vloer voor de rekening-courantrente af te schaffen mitigeert dit toekomstig risico. Ook het beleidsvoornemen om de te vergoeden rekening-courantrente aan de deelnemers af te stemmen op de rente die de Nederlandse staat ontvangt is logisch onderbouwd. Hiermee wordt het schatkistbankieren meer kostendekkend voor het Rijk, wat de doelmatigheid van het Rijk vergroot.

Reactie prof. dr. C. Koopmans

De rapportage

Het ministerie van Financiën heeft de periodieke rapportage kasbeheer grondig uitgevoerd. De rapportage geeft veel relevante informatie over de twee onderdelen van het kasbeheer: schatkistbankieren en betalingsverkeer van het Rijk. De verschillende onderdelen en aspecten van deze activiteiten worden kritisch beschouwd. Dit leidt tot relevante beleidsopties. De voorschriften van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022 (RPE 2022) zijn gevolgd. Door de soms financieel-technische aard van de materie is de tekst niet zeer toegankelijk, maar de rapportage bevat een heldere samenvatting.

Volgens de periodieke rapportage is het schatkistbankieren doeltreffend. Doordat ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen en andere organisaties die overheidstaken uitvoeren, hun geld bij het Rijk aanhouden, wordt de staatschuld lager. Ook lopen deze organisaties minder risico dan wanneer zij geld bij banken hebben staan. Ook geeft de rapportage aan dat het schatkistbankieren doelmatig (efficiënt) is, omdat de kosten (met name betaalde rente) beperkt zijn en ten goede komen aan publieke instellingen. Wel beschrijft de rapportage diverse opties om de doelmatigheid te vergroten, zoals het betalen van minder rente aan de deelnemers.

De periodieke rapportage concludeert dat ook het betalingsverkeer van het Rijk doeltreffend is. Dit wordt uitbesteed aan banken, waarbij het Rijk randvoorwaarden stelt. De rapportage stelt dat het betalingsverkeer onder meer doeltreffend is omdat de dienstverlening betrouwbaar is. Wel wordt aangegeven dat veel eisen en wensen het aantal inschrijvers (banken) bij de aanbesteding kunnen beperken. Volgens de rapportage is het betalingsverkeer tevens doelmatig, omdat de aan banken betaalde prijs in een goede verhouding staat tot de omvang en complexiteit van het betalingsverkeer. Daarbij wordt echter

gewaarschuwd dat de doelmatigheid kan afnemen door een andere opsplitsing van het betalingsverkeer in percelen, veiligheidseisen en een gebrek aan concurrentie tussen banken.

Deze conclusies worden in de periodieke rapportage uitvoerig onderbouwd. Er wordt een groot aantal facts & figures gepresenteerd die relevant zijn bij het beoordelen van doeltreffendheid en doelmatigheid. Uit deze informatie worden naar mijn mening relevante en passende conclusies getrokken.

Het proces

Het ministerie heeft de periodieke rapportage goed opgepakt. Verschillende medewerkers werden hiervoor (deels) vrijgesteld. De begeleidingscommissie functioneerde naar mijn mening goed. Er werd veel relevante informatie aangedragen vanuit de deskundigheid binnen het ministerie.

Doorgaans is een periodieke rapportage een synthese van eerder uitgevoerde onderzoeken naar onderdelen van het beleid, maar dat is bij deze rapportage in beperkte mate het geval. De rapportage onderzoekt zelf de doeltreffendheid en doelmatigheid (efficiëntie) van het kasbeheer. Dat is mogelijk omdat het onderzochte beleid uit slechts twee (weliswaar grote) onderdelen bestaat: schatkistbankieren en betalingsverkeer. Op onderdelen wordt daarbij gebruik gemaakt van andere onderzoeken, maar die betreffen specifieke aspecten zoals de tevredenheid van gebruikers van schatkistbankieren.

De keuze van het ministerie om de periodieke rapportage zelf uit te voeren is een teken van kracht, maar brengt ook een risico met zich mee. Doorgaans besteden ministeries periodieke rapportages en beleidsdoorlichtingen (de voorganger van periodieke rapportages) uit aan een onderzoeksbureau. Het is positief dat het ministerie van Financiën de kennis en kunde heeft om dit zelf te doen. Daarbij bestaat het risico dat het beleid te positief wordt beoordeeld ('de slager keurt zijn eigen vlees'). Als waarborg tegen dit verschijnsel is het bij periodieke rapportages verplicht om een oordeel te laten geven door één of meer externe deskundigen. Deze rol is bij de Periodieke rapportage kasbeheer vervuld door Maria Vemer van De Nederlandsche Bank, en door ondergetekende.

Mijn rol

Het ministerie heeft mij gevraagd om de kwaliteit van de rapportage te beoordelen. Ook heb ik getracht om bij te dragen aan de kwaliteit van het onderzoek, door suggesties te doen tijdens bijeenkomsten van de begeleidingscommissie. Daarnaast heb ik de uitvoerders van de periodieke rapportage in twee aparte sessies geholpen bij het invullen van de beleidstheorie. Mijn suggesties zijn goed verwerkt.

Mijn inbreng bij het onderzoek en deze beoordeling betreffen met name een goede aanpak van beleidsevaluaties, toegepast op de periodieke rapportage kasbeheer. Deskundigheid met betrekking tot het kasbeheer zelf is met name aanwezig bij de andere externe deskundige (Maria Vemer).