

Vergaderjaar 2016–2017

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 42

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2017

Met de motie van het lid Harbers (Kamerstuk 34 000, nr. 36) verzocht uw Kamer «de Tweede Kamer voorafgaand aan de start van een beleidsdoorlichting te informeren over de opzet en vraagstelling en de Tweede Kamer de mogelijkheid te geven invloed uit te oefenen op de opzet en vraagstelling».

Met deze brief informeer ik u over de onderzoeksopzet van de voorgenomen beleidsdoorlichting van beleidsartikel 12 «Kasbeheer» die in 2018 aan uw Kamer aangeboden zal worden.

De beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd aan de hand van de regels en kwaliteitseisen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Dit houdt onder andere in dat de beleidsdoorlichting wordt voorzien van een oordeel door een onafhankelijk deskundige over de kwaliteit van het uitgevoerde onderzoek.

In de bijlage is de onderzoeksopzet opgenomen.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok

Opzet en vraagstelling beleidsdoorlichting artikel 12 «Kasbeheer»

1. Inleiding

Schatkistbankieren houdt in dat instellingen hun liquide middelen aanhouden bij het Ministerie van Financiën. 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. Daarnaast zorgt schatkistbankieren voor een risicoarm kasbeheer door de deelnemende instellingen. 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.

2. Afbakening en tijdspanne

In 2018 staat een beleidsdoorlichting van artikel 12 «Kasbeheer» van begrotingshoofdstuk IX van de Rijksbegroting gepland. De vorige beleidsdoorlichting van artikel 12 vond plaats in 2014. De beleidsdoorlichting zal voldoen aan de eisen uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE). In de evaluatie worden de begrotingsjaren 2014 tot 2018 doorgelicht.

De algemene doelstelling van het artikel 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. In deze beleidsdoorlichting wordt alleen het schatkistbankieren geëvalueerd. Naast schatkistbankieren valt het betalingsverkeer van het Rijk ook onder artikel 12.

Het betalingsverkeer van het Rijk wordt niet behandeld in deze beleidsdoorlichting. De beleidsmatige werkzaamheden van het betalingsverkeer van het Rijk bestaan alleen uit het periodiek opnieuw aanbesteden van de verschillende kavels waarin het betalingsverkeer is verdeeld. Bij het aanbesteden is het proces (de aanbesteding) het enige middel om het doel (betalingsverkeer tegen een zo gunstig mogelijke prijs/kwaliteitsverhouding) te realiseren. Het ligt daarom niet voor de hand om voor het betalingsverkeer een beleidsdoorlichting te schrijven. Bovendien is het evalueren van de wijze van aanbesteden een integraal onderdeel van iedere aanbesteding.

Daarnaast zal de beleidsdoorlichting van artikel 12 ook gebruikt worden als input voor de evaluatie van de wijziging van de wet Financiering decentrale overheden (Fido) die op 11 december 2013 is ingegaan. Sinds deze wijziging zijn decentrale overheden verplicht om te schatkistbankieren. In de beleidsdoorlichting wordt stilgestaan bij de mate waarin het financiële risico voor decentrale overheden is gedaald doordat ze zijn gaan schatkistbankieren en in welke mate de financieringsbehoefte van de Staat is afgenomen. De verplichte deelname van de decentrale overheden aan het schatkistbankieren is immers de belangrijkste beleidswijziging sinds de vorige beleidsdoorlichting. Conform de RPE zal de beleidsdoorlichting betrekking hebben op alle in artikel 12 verantwoorde gelden.

3. Overzicht van de onderliggende evaluaties

Sinds de vorige beleidsdoorlichting hebben twee evaluaties plaatsgevonden. In 2016 heeft een klanttevredenheidsonderzoek plaatsgevonden naar aanleiding van de vorige beleidsdoorlichting. Hier zal gebruik van worden gemaakt bij de nog uit te voeren beleidsdoorlichting in 2018. Ook heeft in 2016 een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) plaatsgevonden op het gebied van schatkistbankieren. In dit onderzoek is gekeken naar de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van de huidige wijze van risicobeheer en risicobeheersing van schatkistbankieren bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

4. Onderzoeksopzet

Uitgaande van de algemene doelstelling van het begrotingsartikel luidt de centrale onderzoeksvraag: «in hoeverre draagt schatkistbankieren bij aan een optimaal kasbeheer van het Rijk en de deelnemers?».

De RPE heeft een aantal vragen voorgeschreven die de kern behoren te vormen van elke beleidsdoorlichting. Deze lijst standaardvragen vormden de leidraad van de vorige beleidsdoorlichting. Ook in de aankomende beleidsdoorlichting zullen de volgende deelvragen beantwoord worden:

1. Welk artikel wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
3. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
4. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
5. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
6. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
7. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
8. 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.
9. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
10. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
11. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
12. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
13. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
14. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

5. Onderzoeksmethode

De beleidsdoorlichting is een onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. Dat betekent dat de onderzoeksvragen die de RPE formuleert op basis van onderzoek naar beschikbare relevante beleidsdocumenten, beleidsevaluaties, onderzoeksrapporten en voortgangsrapportages beantwoord worden. Onder doelmatigheid wordt op macroniveau verstaan dat alle publieke middelen in de schatkist gebundeld worden zodat publiek geld de schatkist niet eerder verlaat dan nodig is. Een andere vorm van doelmatigheid is dat instellingen al hun

publieke middelen op één plek bundelen. In de evaluatie zal onderzocht worden in hoeverre dit het geval is. Bij de uitwerking van de 20%-besparingsvariant zullen ook de effecten op doeltreffend- en doelmatigheid van het beleid meegenomen worden.

Het schatkistbankieren wordt geregeld in de Comptabiliteitswet (CW) en is nader uitgewerkt in lagere regelgeving en de wet Fido. In de CW zijn ook de belangrijkste motivaties voor het beleid vastgelegd: risicoreductie, bevordering van de doelmatigheid en EMU-schuldreductie. Om te bepalen of de doelstelling van het schatkistbankieren nog steeds wordt behaald zal in de beleidsdoorlichting antwoord worden gegeven op de vragen die in de RPE geformuleerd zijn. Dit zal gebeuren aan de hand van alle beschikbare openbare informatie, zoals de begroting, het jaarverslag, eerdere evaluaties en publicaties. Verder zal bij het beantwoorden van de vragen ook gebruik worden gemaakt van de niet-openbare informatie uit de administratie van schatkistbankieren (IRC-LEDA). Doordat de data verschillend van aard zijn, worden zowel kwantitatieve als kwalitatieve (bijvoorbeeld documentanalyse) onderzoeksmethoden toegepast.

6. Onderzoeksorganisatie en onafhankelijkheid

Voor de beleidsdoorlichting wordt een stuurgroep en een werkgroep samengesteld. De rol van de stuurgroep is het goedkeuren van het plan van aanpak, het becommentariëren van de conceptversie(s) en het goedkeuren van de eindversie. In de stuurgroep zitten managers uit het Agentschap der Generale Thesaurie, de directie Financieel-Economische Zaken, het directoraat-generaal Rijksbegroting en een aantal vakdepartementen. De werkgroep heeft de dagelijkse leiding over het schrijven van de beleidsdoorlichting en het leveren van commentaar op alle aangeleverde stukken. In de werkgroep is elke afdeling vertegenwoordigd die binnen het Ministerie van Financiën betrokken is bij schatkistbankieren. De RPE vraagt om een onafhankelijke beoordeling van de beleidsdoorlichting. Het Agentschap der Generale Thesaurie zal voor aanvang van het onderzoek een of meerdere externen benaderen die een oordeel zullen vellen over het onderzoek.

7. Planning

Januari 2018	Start doorlichting
December 2018	Aanbieding aan de Tweede Kamer