



## Verantwoordingsinformatie Nationale Schuld

*31 juli 2001*

# Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Algemeen	3
1.2	Eerder onderzoek Algemene Rekenkamer	3
1.3	Het onderhavige onderzoek	4
1.4	Opzet rapport	5
<b>2</b>	<b>Financieringsbeleid</b>	<b>7</b>
2.1	Inleiding	7
2.2	Stand van zaken ultimo maart 2001	7
2.2.1	Algemene beleidsdoelstelling	7
2.2.2	Nader geoperationaliseerde doelstellingen	7
2.2.3	Prestatiegegevens	9
2.2.4	Budgettaire gevolgen	10
2.3	Overige informatievoorziening	11
2.4	Internationaal	13
2.5	Conclusie	14
<b>3</b>	<b>Geïntegreerd middelenbeheer</b>	<b>15</b>
3.1	Inleiding	15
3.2	Stand van zaken ultimo maart 2001	15
3.2.1	Algemene beleidsdoelstelling	15
3.2.2	Nader geoperationaliseerde doelstellingen	16
3.2.3	Prestatiegegevens	17
3.2.4	Budgettaire gevolgen	18
3.3	Conclusie	18
<b>4</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>19</b>
<b>5</b>	<b>Reactie minister en nawoord Rekenkamer</b>	<b>20</b>
5.1	Reactie minister	20
5.2	Nawoord Rekenkamer	20

## Samenvatting

De Algemene Rekenkamer wil met het onderzoek naar de verantwoordingsinformatie over de Nationale Schuld een bijdrage leveren aan transparante en controleerbare verantwoordingsinformatie over het financieringsbeleid en het geïntegreerd middelenbeheer. Onderzocht is of de huidige voorstellen voor het uitwerken van VBTB binnen begrotingshoofdstuk IX A Nationale Schuld inzicht verschaffen in het gevoerde en te voeren beleid en de daaraan gerelateerde doelstellingen, de gemaakte en te maken beleidskeuzen en de afwegingen die daarbij een rol spelen, de ingezette en in te zetten beleidsinstrumenten, en de kosten die daarmee gepaard gaan. Tevens heeft de Rekenkamer bekeken of uit de manier waarop in andere landen verantwoording wordt afgelegd over het financieringsbeleid voorbeelden gedestilleerd kunnen worden voor de Nederlandse situatie. De Rekenkamer is zich ervan bewust dat de in het onderzoek betrokken voorstellen een 'tussenstand' weergeven en dat de ontwikkelingen om te komen tot een definitieve VBTB-begroting niet stilstaan.

De Rekenkamer concludeert dat het ministerie van Financiën per ultimo maart 2001 een goede aanzet heeft gecreëerd voor het definitieve ontwerp van de VBTB-begroting voor begrotingshoofdstuk IX A van de Nationale Schuld. Wel stelt de Rekenkamer vast dat de voorstellen per ultimo maart 2001 nog onvoldoende inzicht geven in de samenhang tussen doelstellingen, randvoorwaarden, het in te zetten instrumentarium en de daarmee gepaard gaande kosten. Voorts verschaffen de voorstellen nog onvoldoende inzicht in de beleidsrelevante context, waarin wordt ingegaan op de uitgangspunten en randvoorwaarden die bepalend zijn voor het te voeren beleid en die de effectiviteit van het beleid mede beïnvloeden.

De Rekenkamer beveelt aan om de informatie die onder meer in de Evaluatie van het Financieringsbeleid en het Jaarbericht van het Agentschap is opgenomen te gebruiken voor het opstellen van de VBTB-begroting van de Nationale Schuld. Deze documenten verschaffen gezamenlijk een redelijk volledig en helder inzicht in het financieringsbeleid en de beleidsrelevante context ervan. Daarbij acht de Rekenkamer het overigens wel noodzakelijk de verschillende begrippen, doelstellingen, instrumenten en indicatoren die in de verschillende documenten worden gebruikt eenduidig toe te passen. Ook de presentatie van de wijze waarop doelstellingen, instrumenten en kosten samenhangen zou in deze documenten op een en dezelfde wijze moeten plaatsvinden.

Voorts beveelt de Rekenkamer aan om, waar mogelijk, gebruik te maken van voorbeelden uit andere landen over de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over het financieringsbeleid. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het aan de hand van scenario's en berekeningen inzichtelijk maken van de verschillende afwegingen die in het kader van het financieringsbeleid worden gemaakt.

Het geheel overziend acht de Rekenkamer het haalbaar te komen tot transparante en controleerbare verantwoordingsinformatie over de Nationale Schuld.

In zijn reactie heeft de minister van Financiën aangegeven het rapport van de Rekenkamer te beschouwen als een bijdrage aan het uitwerken van VBTB voor begrotingshoofdstuk IX A Nationale Schuld en dat de aanbevelingen zoveel mogelijk worden betrokken in de interne voorbereiding die tot de begin september te presenteren begroting leidt. Hij onderschrijft het belang van meetbaarheid en benadrukt dat het VBTB proces rond begroting IX A sterk in het teken staat van het kiezen van betekenisvolle indicatoren onder minimalisatie van nadelige bijwerkingen. Bij de Staatsschuld heeft dit ertoe geleid een aantal kengetallen op te nemen en één maatstaf tot de meest belangrijke te maken, te weten modified duration. Wat het geïntegreerd middelenbeheer betreft is een eerste stap gezet naar transparantie door hiervoor een specifiek beleidsartikel te benoemen. Het kwantificeren en meetbaar maken van het geïntegreerd middelenbeheer zal verder ontwikkeld worden, zoals in de VBTB-groeibepaling zal worden opgenomen. Mede gelet op het nog sterk in ontwikkeling zijn van dit beleid is kwantificatie van doelstellingen onderwerp van studie.

De Rekenkamer waardeert dat de minister haar aanbevelingen betreft in de uitwerking van VBTB voor begrotingshoofdstuk IX A Nationale Schuld. Verder wil zij de minister nog wijzen op het belang van duidelijkheid richting de Tweede Kamer omtrent de mogelijkheden en onmogelijkheden voor het uitwerken van VBTB binnen dit begrotingshoofdstuk.

# 1 Inleiding

## 1.1 Algemeen

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode december 2000 tot en met maart 2001 onderzoek verricht naar de verantwoordingsinformatie over de Nationale Schuld. Het onderzoek heeft zich nadrukkelijk gericht op de *verantwoording* over het te voeren en gevoerde beleid en het beheer van de staatsschuld en niet op het financieringsbeleid zelf.

De Rekenkamer heeft haar bevindingen op 21 juni 2001 aan de minister van Financiën gezonden. Hij reageerde op 12 juli 2001. Zijn reactie is op hoofdlijnen opgenomen in hoofdstuk 4 van het rapport en voorzien van een nawoord.

De Nationale Schuld, ook wel staatsschuld, wordt gevormd door het totaal van de uitstaande geldelijke leningen (vaste en vlottende schuld) van de Staat. De uitgaven en ontvangsten die samenhangen met de staatsschuld, waaronder de rente op en de aflossingen van leningen, alsmede de uitgifte van leningen, worden begroot en verantwoord op begroting IX A, Nationale Schuld.

De begroting van de Nationale Schuld bevat twee beleidsartikelen: het financieringsbeleid en het geïntegreerd middelenbeheer, waarvoor de minister van Financiën verantwoordelijk is. Het financieringsbeleid richt zich op het aantrekken van middelen om in de leningbehoefte van de Staat te kunnen voorzien. Die leningbehoefte wordt gevormd door het te dekken feitelijke financieringstekort en de middelen die nodig zijn om de af te lossen staatsschuld te herfinancieren.

Het geïntegreerd middelenbeheer heeft betrekking op het bundelen van de financiële middelen van het Rijk met organisaties die deel uitmaken van of gelieerd zijn aan de overheid. Het bundelen van financiële middelen vindt plaats door het aanhouden van deposito's of het opnemen van leningen op een rekening-courant bij de Rijkshoofdboekhouding. Dit wordt ook wel 'bankieren in de schatkist' genoemd.

## 1.2 Eerder onderzoek Algemene Rekenkamer

In 1991 publiceerde de Rekenkamer een onderzoek naar de financiering van de Nederlandse staatsschuld<sup>1</sup>. Het financieringsbeleid komt tot stand via een permanente (vaktechnische) afweging tussen het minimaliseren van de (rente)kosten en het vermijden van risico's waarbij een aantal randvoorwaarden gelden. De Rekenkamer pleitte naar aanleiding van het onderzoek ervoor de afwegingen tussen kosten en risico's die ten grondslag liggen aan het te

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 22066, nr. 1

voeren financieringsbeleid transparant te maken. Zij vond bovendien dat, gezien het financiële belang, er voor de minister alle reden was om het parlement niet alleen regelmatig te informeren over specifieke aspecten van het financieringsbeleid, maar dat ook te doen over het geheel van doelstellingen, randvoorwaarden en instrumenten. Daarbij achtte de Rekenkamer het essentieel dat de uitgangspunten van het financieringsbeleid zo werden geformuleerd dat evaluaties mogelijk zijn, op grond waarvan het parlement de doelmatigheid van het beleid kan beoordelen.

De minister heeft naar aanleiding van dit onderzoek in september 1991 de nota 'Financieringsbeleid in de jaren 90' aan de Staten-Generaal gezonden. Bovendien zegde de minister toe op termijn een evaluatie van het financieringsbeleid te zullen uitvoeren. Deze evaluatie is begin 2001 gereed gekomen.

In de bundel Rechtmatigheidsonderzoek 1997<sup>2</sup> verzocht de Rekenkamer de minister van Financiën aan de Staten-Generaal inzicht te verschaffen in en zich te verantwoorden over de bij de Rijkshoofdboekhouding aangehouden rekening-courant tegoeden voor derden. Op basis van de traditionele gebruikelijke verantwoordingsdocumenten was het niet mogelijk dit inzicht te verkrijgen.

### 1.3

#### Het onderhavige onderzoek

In 1998 verscheen de regeringsnota 'Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording' (VBTB). Deze nota schetst de contouren voor een nieuwe opzet van de begroting en verantwoording. De begroting en het jaarverslag nieuwe stijl moeten inzicht geven in de samenhang tussen het te voeren respectievelijk gevoerde beleid, de daarvoor in te zetten, respectievelijk ingezette middelen en de kosten die daarmee gepaard gaan. In VBTB-termen: 'Wat willen we bereiken?', 'Wat gaan we daarvoor doen?' en 'Wat gaat dat kosten?', respectievelijk: 'Wat hebben we bereikt?', 'Wat hebben we daarvoor gedaan?' en 'Wat heeft dat gekost?'.

De begroting en verantwoording moeten daartoe informatie verschaffen over de doelstellingen van het beleid, de daartoe te leveren, respectievelijk geleverde prestaties en de te bereiken, respectievelijk bereikte effecten van het beleid.

Met het onderhavige onderzoek naar de verantwoordingsinformatie over de Nationale Schuld wil de Rekenkamer een bijdrage leveren aan transparante en controleerbare verantwoordingsinformatie over het financieringsbeleid en het geïntegreerd middelenbeheer. De Rekenkamer heeft in haar onderzoek gekeken naar de voorbeeldbegroting IX A, Nationale Schuld die in 2000 is opgesteld en de voorstellen die in het kader van het ontwerp van de VBTB-begroting 2002 tot dat moment waren ontwikkeld. Onderzocht is of die voorstellen inzicht verschaffen in het gevoerde en te voeren beleid en

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 26100, nrs. 1-2

de daaraan gerelateerde doelstellingen, de gemaakte en te maken beleidskeuzen en de afwegingen die daarbij een rol spelen, de ingezette en in te zetten beleidsinstrumenten, en de kosten die daarmee gepaard gaan. De Rekenkamer realiseert zich dat de in het onderzoek betrokken voorstellen een 'tussenstand' weergeven en dat de ontwikkelingen om te komen tot een definitieve VBTB-begroting niet stilstaan.

In het onderzoek is verder gebruik gemaakt van het Jaarbericht van het Agentschap van het Ministerie van Financiën, Nederlandse staatsobligaties 2001 en van de Evaluatie van het Financieringsbeleid. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van het ministerie van Financiën, in het bijzonder medewerkers van het Agentschap en van de afdeling Centraal Kasbeleid.

Tevens heeft de Rekenkamer bekeken of uit de manier waarop in andere landen verantwoording wordt afgelegd over het financieringsbeleid voorbeelden gedestilleerd kunnen worden voor de Nederlandse situatie. De landen die bekeken zijn<sup>3</sup> hebben een goede reputatie opgebouwd met betrekking tot het verantwoorden over beleid of kunnen een belangrijke referentie vormen voor Nederland gezien hun lidmaatschap van de Europese Unie en of Europese Monetaire Unie.

Een heldere en inzichtelijke begroting van de Nationale Schuld is van groot belang. Zo is het financieel belang groot. In 2000 bedroegen de rente-uitgaven f 24 miljard (€ 11 miljard), de aflossingen op staatsschuld f 64 miljard (€ 29 miljard) en werd f 40 miljard (€ 18 miljard) ontvangen door de uitgifte van nieuwe leningen. Maar bovenal is het financieringsbeleid erg technisch. Dit maakt dat een heldere uitleg en toelichting op het te voeren en gevoerde beleid voor een goede controle noodzakelijk is.

Door middel van het onderzoek beoogt de Rekenkamer een bijdrage te leveren aan het ontwikkelen van transparante en controleerbare verantwoordingsinformatie over de Nationale Schuld. Hiertoe doet zij in dit rapport een aantal aanbevelingen waarmee de huidige voorstellen zouden kunnen worden aangevuld of verbeterd.

## 1.4

### Opzet rapport

De hoofdstukken zijn ingedeeld naar de twee beleidsartikelen van de begroting van de Nationale Schuld: het financieringsbeleid en het geïntegreerd middelenbeheer. Hoofdstuk 2, 'Financieringsbeleid', en hoofdstuk 3, 'Geïntegreerd Middelenbeheer', zijn vervolgens ingedeeld aan de hand van de structuur die volgens de VBTB-nota in de begrotingen moet worden gehanteerd voor de indeling van de toelichting bij de beleidsartikelen. Deze structuur

<sup>3</sup> De volgende landen zijn in het onderzoek betrokken: Canada, Duitsland, Frankrijk, Nieuw-Zeeland, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten en Zweden.

bestaat uit de volgende onderdelen, waarbij is aangegeven welke uitgangspunten hierbij door de VBTB-nota worden gehanteerd.

*Algemene beleidsdoelstelling*

Bij de algemene beleidsdoelstelling dient te worden ingegaan op de doelgroep van het beleid, de streefwaarden en de tijdspanne waarin het gewenste effect dient te worden gerealiseerd.

*Nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen*

Als de algemene beleidsdoelstelling zelf niet voldoende operationeel is, moet deze worden uitgewerkt in nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen. Bij deze doelstellingen moet in ieder geval worden aangegeven op welke doelgroep het beleid zich richt, wat de beoogde streefwaarden zijn en wanneer deze bereikt moeten zijn.

*Budgettaire gevolgen van beleid*

De budgettaire gevolgen van beleid moeten in een tabel zichtbaar worden gemaakt. Daarbij moeten zowel de verplichtingen als de uitgaven op totaalniveau worden opgenomen. De programma-uitgaven moeten worden uitgesplitst naar de in te zetten financiële instrumenten.

*Prestatiegegevens*

Uitgangspunt van de VBTB-nota is dat de beleidsdoelstellingen moeten worden gekwantificeerd met behulp van prestatiegegevens, zodat de jaarlijkse realisatie van de beleidsdoelstellingen kan worden gevolgd. Duidelijk moet zijn wat precies gemeten gaat worden en hoe de prestatiegegevens zullen worden verzameld. Verder is het van belang dat de prestatiegegevens goed aansluiten op de bijbehorende operationele doelstellingen.

In hoofdstuk 2 wordt ook ingegaan op de wijze waarop in andere landen verantwoording wordt afgelegd over het financieringsbeleid. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen.



## 2 Financieringsbeleid

### 2.1 Inleiding

Het financieringsbeleid heeft betrekking op het aantrekken van middelen ter dekking van feitelijke financieringstekorten, alsmede ten behoeve van de herfinanciering van af te lossen staatsschuld. Hiervoor wordt een beroep gedaan op de kapitaalmarkt. Daarnaast is de Staat dagelijks actief op de geldmarkt, omdat het schatkistsaldo van de Staat bij De Nederlandsche Bank dient te worden gereguleerd.

Het Agentschap van het Ministerie van Financiën is belast met de taken uit hoofde van het financieringsbeleid. Daarnaast is zij verantwoordelijk voor de informatievoorziening over ontwikkelingen op de nationale en internationale financiële markten en de stand van de staatsschuld. Het Agentschap is een directie van de Generale Thesaurie.

### 2.2 Stand van zaken ultimo maart 2001

#### 2.2.1 Algemene beleidsdoelstelling

Ultimo maart 2001 wordt de algemene beleidsdoelstelling voor het financieringsbeleid als volgt wordt geformuleerd:

Een efficiënt en effectief beheer van de staatsschuld en het voorzien in financieringsbehoeften van de Staat en de collectieve sector door het inlenen en uitlenen van gelden.

De Rekenkamer constateert dat de algemene beleidsdoelstelling de te bereiken doelen duidelijk weergeeft. Ook zijn de doelgroepen van het beleid duidelijk omschreven.

#### 2.2.2 Nader geoperationaliseerde doelstellingen

De algemene beleidsdoelstelling is uitgewerkt in de volgende nader geoperationaliseerde doelstellingen:

1. Inlenen van lange gelden, voor de financiering van tekorten en de herfinanciering van de bestaande staatsschuld, tegen zo laag mogelijke kosten binnen een aanvaardbaar risico op fluctuaties in de budgettaire rentelasten (streven naar een portefeuille per ultimo 2002 met een duration van ... gegeven de rente eind 2000).
2. Bevorderen van distributie, promotie, verhandelbaarheid, liquiditeit en de secundaire markt in DSL's [Dutch State Loans] en DTC's [Dutch Treasury Certificates] (zo hoog mogelijke concentratie van de

staatsschuld in leningen met een minimale omvang van 10 miljard euro en streven naar permanente verbetering van de marktinfrastructuur).

3. Inlenen en uitlenen van korte gelden, voor het reguleren van het schatkistsaldo, tegen zo laag mogelijke kosten resp. zo hoog mogelijke opbrengsten.

De Rekenkamer constateert dat bij de eerste nader geoperationaliseerde doelstelling duidelijk wordt aangegeven welk doel wordt nagestreefd. Het werkelijke operationele doel is eigenlijk hetgeen tussen haakjes staat. Dit deel is ook voorzien van een streefwaarde en een tijdpad. Het eerste deel van deze doelstelling zou ook in de algemene beleidsdoelstelling kunnen worden opgenomen.

De Rekenkamer gaat er overigens vanuit dat zal worden toegelicht wat de relatie is tussen het tegen zo laag mogelijke kosten binnen een aanvaardbaar risico op fluctuaties in de budgettaire rentelasten inlenen van lange gelden en de duration van de portefeuille, waarbij tevens het begrip duration wordt verklaard.

*In zijn reactie heeft de minister aangegeven dat deze relatie in eerdere documenten is toegelicht en op vergelijkbare wijze in de begroting zal worden opgenomen.*

Voor de tweede nader geoperationaliseerde doelstelling geldt dat weliswaar wordt aangegeven wat er wordt gedaan ('het bevorderen van .....'), maar dat niet duidelijk wordt gemaakt met welk doel dit gebeurt. Met uitzondering van het zo hoog mogelijk concentreren van de staatsschuld in leningen met een maximale omvang van 10 miljard euro, wordt vooralsnog ook niet aangegeven op welke wijze het doel verwezenlijkt gaat worden. Verder is de relatie tussen deze nader geoperationaliseerde doelstelling en de algemene doelstelling van het financieringsbeleid nog niet duidelijk aangegeven.

De Rekenkamer gaat er overigens vanuit dat zal worden toegelicht dat leningen met een minimale omvang van 10 miljard euro door beleggers het meest worden gewaardeerd, vanwege de liquiditeit en verhandelbaarheid.

*De minister heeft geantwoord dat de bevordering van promotie en distributie van leningen tot doel heeft het algemene emissieklimaat voor Nederlandse Staatsleningen zo gunstig mogelijk te maken. Promotie en distributie dragen bij tot een zo gunstig mogelijke prijs voor leningen, hetgeen een uitwerking is van het algemene doel van efficiënt en effectief beheer en uitgifte van schuld. Een goed emissieklimaat hangt van veel zaken af die buiten de controle van de Staat vallen en meetbaarheid is in deze een probleem.*

*Idealiter zou het tweede doel op ondubbelzinnige wijze meetbaar zijn door de huidige Nederlandse situatie (met bevordering) te vergelijken met een alternatieve Nederlandse situatie zonder bevordering. Het uitvoeren van een laboratoriumproef is geen optie. Als benadering voor de 'counter factual'-situatie is in de evaluatie Financieringsbeleid een aantal cijfers opgenomen die aanwijzingen geven dat van de bevordering een positieve bijdrage uitgaat. Het gaat dan om de oprichting van MTS Amsterdam, het verloop van de handel op dit platform, het kleiner worden van de bid-ask spreads, enzovoort.*

*Ondanks het gebrek aan absolute meetbaarheid is er voor gekozen de tweede operationele doelstelling op te nemen. Het betreft immers de link tussen de Staat en de kapitaalmarkt en deze doelstelling is zeer relevant voor de beleidscontext. Hierbij wordt gestreefd naar het zo veel mogelijk meetbaar zijn.*

Ook bij de derde nader geoperationaliseerde doelstelling is duidelijk welk doel wordt nagestreefd. De relatie tussen de derde geoperationaliseerde doelstelling en de algemene doelstelling wordt niet duidelijk gelegd.

*De minister stelt in zijn reactie dat de algemene doelstelling gaat over het in- en uitlenen van gelden en dat de derde operationele doelstelling gaat over het zo goed mogelijk inlenen en uitlenen van gelden voor korte periodes. Naar zijn aard vergt verantwoording over het in- en uitlenen van korte gelden een separate behandeling.*

Met uitzondering van het tussen haakjes geplaatste deel van de eerste nader geoperationaliseerde doelstellingen zijn deze voorts nog niet geheel in meetbare termen geformuleerd en voorzien van streefwaarden. Met name voor de tweede doelstelling geldt bovendien dat vooralsnog aan de realisatie van de doelstelling geen tijdpad is gekoppeld.

*De minister heeft geantwoord dat de tweede operationele doelstelling zich niet goed leent voor kwantificatie. Tevens is het onmogelijk om een absolute of relatieve standaard te definiëren voor promotie, distributie of verhandelbaarheid. Met inachtneming van deze reserves zal voor de komende begrotingen worden onderzocht in hoeverre specifieke activiteiten kwantificeerbaar gemaakt kunnen worden.*

Ook constateert de Rekenkamer dat het onderdeel van de algemene beleidsdoelstelling dat betrekking heeft op een efficiënt en effectief beheer van de staatsschuld nog niet nader is geoperationaliseerd, dan wel dat de relatie van dit onderdeel van de algemene doelstelling met de geformuleerde geoperationaliseerde doelstellingen niet duidelijk is weergegeven.

*De minister heeft in zijn reactie aangegeven dat in navolging van de suggestie van de Rekenkamer in de begroting zal worden vermeld dat het opnemen van indicatoren op dit vlak wordt onderzocht.*

### 2.2.3

#### Prestatiegegevens

In voorstellen per ultimo maart 2001 zijn de volgende prestatiegegevens opgenomen<sup>4</sup>:

- 1.1 De werkelijke duration.
- 1.2 Periodieke evaluatie van de ontwikkeling van het *asset and liability management*.

<sup>4</sup> De nummers verwijzen naar de nader geoperationaliseerde doelstellingen waartoe ze behoren.

2.1 Percentage staatsschuld geconcentreerd in leningen groter of gelijk aan 10 miljard euro.

2.2 Periodieke evaluatie in hoeverre maatregelen gericht op bevordering van promotie, distributie, verhandelbaarheid, liquiditeit en ontwikkeling van de secundaire markt voor DSL's en DTC's gerealiseerd zijn. Bij de maatregelen gaat het o.a. om de introductie van elektronische emissies en het verspreiden van *real-time data* DSL's en DTC's. Een en ander berust op de premisse dat een goede marktinfrastructuur de verhandelbaarheid van Staatspapier ten goede komt en uiteindelijk resulteert in de laagst mogelijke inleenkosten voor de overheid. Nauw verbonden met de marktinfrastructuur is het permanente streven naar standaardisatie, transparantie en verbetering in de afwikkeling van transacties.

3.1 Periodieke evaluatie.

De Rekenkamer constateert dat voor wat betreft het eerste prestatiegegeven nog niet wordt gedefinieerd wat het begrip duration inhoudt. Daarnaast wordt vooralsnog niet ingegaan op de relatie tussen de duration en de bijhorende doelstelling.

Voor de periodieke evaluaties geldt dat vooralsnog niet wordt aangegeven wat precies gemeten gaat worden, hoe de informatie verzameld gaat worden en met welke frequentie de evaluaties gehouden zullen gaan worden. De Rekenkamer gaat er vanuit dat zal worden toegelicht wat het *asset and liability management* inhoudt en waarvoor het wordt gebruikt.

*De minister heeft geantwoord dat in de begroting uitleg omtrent dit risicomanagement zal worden gepresenteerd.*

Met betrekking tot prestatiegegeven 2.2 constateert de Rekenkamer dat hier feitelijk een aantal instrumenten (maatregelen) wordt genoemd om de nader geoperationaliseerde doelstelling te realiseren, waarbij ook wordt aangegeven welke veronderstellingen hieraan ten grondslag liggen. Naar de mening van de Rekenkamer zouden deze maatregelen beter afzonderlijk als nadere uitwerking van de geoperationaliseerde doelstelling kunnen worden weergegeven, waarbij ze vervolgens ook worden voorzien van een tijdpad waarbinnen realisatie wordt beoogd.

*In zijn reactie heeft de minister aangegeven dat de instrumenten die worden ingezet voor de tweede operationele doelstelling niet afzonderlijk zijn gepresenteerd. De reden hiervoor is dat er een sterke samenhang is tussen deze maatregelen, dat iedere maatregel afzonderlijk van weinig betekenis is en dat, zoals eerder vermeld, meetbaarheid van resultaten een probleem vormt. Om die reden is ervoor gekozen alle op de tweede operationele doelstelling gerichte acties tezamen te zien als instrumenten gericht op dat doel.*

#### 2.2.4

#### **Budgettaire gevolgen**

In de opgestelde voorbeeldbegroting IX A Nationale Schuld wordt een onderscheid gemaakt tussen programma-uitgaven en -ontvangsten en apparaatsuitgaven en -ontvangsten. De uitgaven voor het inlenen van lange gelden en het in- en uitlenen van korte gelden worden weergegeven onder de programma-uitgaven. De uitgaven die gemoeid zijn met het

bevorderen van distributie, promotie, verhandelbaarheid, liquiditeit en de secundaire markt in DSL's en DTC's worden weergegeven onder de overige uitgaven schuld. In de toelichting wordt gerefereerd aan de bijbehorende beleidsinstrumenten. De apparaatsuitgaven en – ontvangsten worden in begroting IX B Financiën begroot en verantwoord.

De Rekenkamer constateert dat de budgettaire gevolgen van het financieringsbeleid voor wat betreft het inlenen van lange gelden en het in- en uitlenen van korte gelden duidelijk worden weergegeven in de voorbeeldbegroting, behoudens de hieraan gerelateerde apparaatsuitgaven en -ontvangsten.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat het Ministerie van Financiën voornemens is de apparaatsuitgaven en –ontvangsten die gerelateerd zijn aan het financieringsbeleid over te hevelen naar begrotingshoofdstuk IX A Nationale Schuld.

Voor het bevorderen van distributie, promotie, verhandelbaarheid, liquiditeit en de secundaire markt in DSL's en DTC's geldt dat niet alleen de apparaatsuitgaven en –ontvangsten nog niet worden weergegeven, maar dat tevens de middelen die bij deze doelstelling horen het beste gekoppeld zouden kunnen worden aan de feitelijke instrumenten (maatregelen) die hiervoor worden ingezet. Daarmee zouden ze ook onder de programma-uitgaven weergegeven kunnen worden in plaats van onder de overige uitgaven schuld.

### 2.3 Overige informatievoorziening

Naast de (voorbeeld)begroting IX A Nationale Schuld bestaan er nog andere documenten die informatie verschaffen over de Nationale Schuld: het Jaarbericht van het Agentschap van het Ministerie van Financiën, *Nederlandse staatsobligaties 2001*, de *Evaluatie van het Financieringsbeleid* en de brief *Schuld- en emissiebeleid in de EMU* (Agentschap 99.134).

De Rekenkamer constateerde dat deze documenten gezamenlijk een helder inzicht verschaffen in onder meer de beleidsrelevante context van het Nederlandse financieringsbeleid door uitleg te geven over de sinds 1 januari 1999 gehanteerde financieringsstrategie. Hierbij wordt stilgestaan bij de afwegingen tussen rente en risico, de karakteristieken van de kapitaalmarkt en de invloedssfeer van de Nederlandse Staat op de kapitaalmarkt in vergelijking met andere soevereine landen. Ook wordt in deze documenten gezamenlijk een duidelijker verband gelegd tussen de algemene doelstelling van het financieringsbeleid en de nader geoperationaliseerde doelstellingen, waarbij uitgebreid wordt ingegaan op het bijbehorende beleidsinstrumentarium en meer aandacht wordt besteed aan streefwaarden en de tijdspanne waarbinnen de beoogde effecten dienen te worden gerealiseerd. Zo staat zowel de evaluatie als het Jaarbericht uitgebreid stil bij het beleidsinstrumentarium voor het bevorderen van distributie, promotie, verhandelbaarheid, liquiditeit en de secundaire markt in staatsobligaties (DSL's) en schatkistpapier (DTC's).

Voorts kan op basis van deze documenten een helder inzicht verkregen worden in de relatie tussen doelstellingen, instrumenten en prestatiegegevens. In de evaluatie wordt bijvoorbeeld

uitgebreid ingegaan op het instrument herstructurering van de staatsschuld ter bevordering van de liquiditeit van DSL's. Het Jaarbericht gaat uitgebreid in op de maatregelen die zijn getroffen om de omzet van DTC's te bevorderen en de bijbehorende prestatiegegevens. Hoewel de Rekenkamer zich realiseert dat de genoemde documenten elk een eigen status en functie hebben, is zij van mening dat veel van de in deze documenten opgenomen informatie en toelichtingen ook een plaats zouden moeten kunnen krijgen in de begroting IX A Nationale Schuld. Met gebruikmaking van deze informatie is het mogelijk om in de VBTB-begroting Nationale Schuld een helder en samenhangend inzicht te geven in de context, de uitgangspunten en randvoorwaarden van het financieringsbeleid, alsmede in de doelstellingen, de daarvoor in te zetten instrumenten en de bijbehorende prestatiegegevens. Bovendien is een van de doelstellingen van de VBTB-operatie het aantal afzonderlijke beleidsdocumenten te verminderen en alle informatie zoveel mogelijk op te nemen in de begrotingen en verantwoordingen.

De Rekenkamer constateerde overigens dat in de verschillende documenten belangrijke termen, doelstellingen, instrumenten en indicatoren niet consistent worden gebruikt. Zo wordt bijvoorbeeld als prestatie-indicator voor het inlenen van lange gelden zowel het begrip 'duration' als het begrip 'modified duration' gebruikt, waarbij 'duration' de gewogen gemiddelde looptijd van de schuldportefeuille weergeeft. Uit de Financiële Verantwoording IX A, Nationale Schuld 2000 en uit het Jaarbericht, blijkt dat fluctuaties in de waarde voor de 'duration' veroorzaakt kunnen worden door een rente-effect en een portefeuille-effect. Het portefeuille-effect geeft de door middel van schulduitgifte bewerkstelligde durationverlaging weer en is hierdoor een indicator van het gehanteerde beleid. Aangezien de rente niet direct te sturen is door de Nederlandse Staat, zegt een wijziging in de duration die voor een belangrijk deel wordt veroorzaakt door een rente-effect, niets over het 'succes' van het gevoerde beleid. Daarom volstaat de waarde van de duration op zichzelf niet als maatstaf. In geen enkel beleidsdocument wordt dit op een heldere en toegankelijke manier uiteengezet. Het door elkaar gebruiken van de begrippen 'duration' of 'modified duration' suggereert dat beide begrippen gelijk zijn. Alleen de 'modified duration' is echter daadwerkelijk een indicator voor het gehanteerde beleid, omdat hieruit het rente-effect is geëlimineerd. Aangezien de 'duration' een belangrijke kengetal is, is het van groot belang dat in de verschillende documenten een zelfde begrip 'duration' wordt gehanteerd, vanwege de vergelijkbaarheid van de informatie uit de verschillende beleidsdocumenten en de eenduidigheid van informatie. Voorts wordt in de verschillende documenten de relatie tussen doelstellingen, instrumenten en kosten niet op een eenduidige wijze weergegeven.

*De minister heeft in zijn reactie aangegeven dat in de begroting de gebruikte begrippen zullen worden uitgelegd en dat als het gaat om de eerste operationele doelstelling uitsluitend gerefereerd zal worden aan de modified duration.*

## 2.4 Internationaal

De Rekenkamer heeft onderzocht hoe in andere landen informatie wordt verschaft en verantwoording wordt afgelegd over het financieringsbeleid en de staatsschuld.

De Rekenkamer constateert aan de hand van dit onderzoek dat uit de wijze waarop in andere landen verantwoording wordt afgelegd over het financieringsbeleid een aantal voorbeelden kunnen worden gehaald die wellicht bij het ontwerpen van de VBTB-begroting Nationale Schuld kunnen worden meegenomen.

Zo wordt door het ministerie van Financiën in het Verenigd Koninkrijk aan de hand van haar *Debt Management Report 2000-2001* een poging gedaan om door middel van 'illustrative options' inzicht te geven in hoe het variëren van de instrumentenmix (leningen met korte, middellange en lange looptijd) van de schuldportefeuille invloed heeft op de 'Average Maturity' en de 'Duration'. Aan de hand hiervan worden de gemaakte afwegingen inzichtelijk gemaakt.

Verder wordt in het Verenigd Koninkrijk door middel van *Annual Report and Accounts* het beleid, zoals dat wordt uitgevoerd door de *Debt Management Office*, geëvalueerd aan de hand van de gestelde doelen en de verwezenlijking daarvan. De *Annual Report and Accounts* geeft dus naast een financiële verantwoording ook een beleidsmatige verantwoording op operationeel niveau, waarbij onder andere stilgestaan wordt bij het verwezenlijken van de doelstellingen van het financieringsbeleid, het behalen van de gestelde operationele targets en de verwachtingen voor de komende jaren.

Het ministerie van Financiën in Canada geeft in haar *Debt Management Report 1999-2000* inzicht in de verschillende kosten-risico-afwegingen bij verschillende schuldportefeuilles. Tevens wordt in dit document de gekozen *Target Debt Structure* onderbouwd aan de hand van een aantal berekeningen, die inzicht geven in de implicaties die de gemaakte keuze heeft en naar verwachting zal hebben in vergelijking met andere mogelijke keuzen.

In Nieuw-Zeeland wordt inzicht gegeven in de behaalde prestaties en de benodigde kosten van het Debt Management via het document *Output Performance Treasury*, waarin onder andere aandacht wordt besteed aan de schuldstrategie, het schuldbeheer, de behaalde prestaties en de kwaliteit van de serviceverlening.

*De minister heeft geantwoord dat in de begroting voor zover wenselijk aandacht zal worden besteed aan internationale vergelijking.*

## 2.5

### Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat de stand van zaken ultimo maart 2001 laat zien dat het ministerie voor het beleidsartikel Financieringsbeleid een goede aanzet heeft gecreëerd voor het ontwerp van de VBTB-begroting. Tegelijkertijd zijn er nog een aantal verbeteringen mogelijk om het inzicht in en de samenhang tussen de doelstellingen, het in te zetten instrumentarium en de daarmee gepaard gaande kosten te vergroten. Zo kunnen de (nader geoperationaliseerde) doelstellingen nog beter in meetbare termen worden geformuleerd en ontbreekt het nog aan streefwaarden en tijdpaden waarin de beoogde effecten moeten worden gerealiseerd.

De Rekenkamer is van mening dat wanneer de huidige voorstellen zouden worden aangevuld met informatie die in onder meer de evaluatie en het Jaarbericht beschikbaar is een beter inzicht verkregen kan worden in de samenhang tussen doelstelling, instrumentarium en kosten. In het algemeen kunnen de doelstellingen nog meer in meetbare termen worden geformuleerd. Overigens is het wenselijk dat de samenhang tussen doelstellingen, instrumenten en kosten in de verschillende documenten op eenduidige wijze wordt weergegeven. Ook is het aan te bevelen om de in de verschillende documenten gehanteerde begrippen, doelstellingen, instrumenten en prestatiegegevens op een gelijke wijze te hanteren.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer naar de wijze van verantwoording over het financieringsbeleid in andere landen blijkt dat er in een aantal landen getracht wordt inzicht te verschaffen in de samenhang tussen doelstellingen, instrumentarium en kosten, alsmede in de onderbouwing van het financieringsbeleid met behulp van scenario's. Aan de wijze waarop in deze landen verantwoording wordt afgelegd zouden wellicht een aantal voorbeelden kunnen worden ontleend die meegenomen kunnen worden in het ontwerp van de VBTB-begroting van de Nationale Schuld. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het aan de hand van verschillende scenario's en berekeningen inzicht geven in de afwegingen die zijn gemaakt bij het samenstellen van de schuldportefeuille.

*In zijn reactie heeft de minister aangegeven dat met het oog op toekomstige begrotingen bestudeerd zal worden op welke wijze opname van scenario's instructief is.*



## 3 Geïntegreerd middelenbeheer

### 3.1 Inleiding

Het geïntegreerd middelenbeheer betreft het bundelen van de financiële middelen van het Rijk met organisaties die onderdeel uitmaken van of gelieerd zijn aan de overheid. Deze organisaties kunnen naar behoefte geld lenen van het Rijk of juist aanhouden bij het Rijk. Het bundelen van financiële middelen heeft de vorm van het aanhouden van een rekening-courant, leningen en deposito's in de schatkist.

De afdeling Centraal Kasbeleid van de directie Financiële Markten is verantwoordelijk voor het geïntegreerd middelenbeheer. Daarnaast verricht deze afdeling uitvoerende werkzaamheden in het kader van het kasbeheer en het betalingsverkeer van het Rijk.

### 3.2 Stand van zaken ultimo maart 2001

#### 3.2.1 Algemene beleidsdoelstelling

Ultimo maart 2001 wordt de algemene beleidsdoelstelling voor het geïntegreerd middelenbeheer als volgt geformuleerd:

Het optimaliseren van het kasbeheer van het Rijk, sociale fondsen en rechtspersonen met een wettelijke taak.
--

De Rekenkamer constateert dat uit de thans geformuleerde doelstelling nog niet voldoende blijkt welk (maatschappelijk) effect wordt beoogd. Wel zijn de doelgroepen waarop het beleid zich richt duidelijk.

*De minister heeft geantwoord dat in de begroting zal worden opgenomen dat de doelstelling betrekking heeft op het optimaliseren van het kasbeheer van het rijk en van de instellingen die aan de schatkist zijn gelieerd. Hiermee wordt beoogd om financiële risico's bij het beheer van publieke middelen te voorkomen en publieke geldstromen efficiënt te beheren.*

In de voorbeeldbegroting van de Nationale Schuld wordt wel genoemd wat de voordelen van het geïntegreerd middelenbeheer zijn en welk effect wordt nagestreefd, te weten het bereiken van lagere totale rentelasten.

Tevens stelt de Rekenkamer vast dat zowel in de stand van zaken ultimo maart 2001 als in de voorbeeldbegroting vooralsnog geen aandacht wordt besteed aan de beleidsrelevante context van het geïntegreerd middelenbeheer.

*De minister heeft in zijn antwoord aangegeven dat de beleidsrelevante context van het geïntegreerd middelenbeheer is opgenomen in de Comptabiliteitswet en nadere regelgeving (onder andere het Besluit kasbeheer en Leen- en depositofaciliteit Agentschappen / Batenlastendiensten). Uitleg hieromtrent zal in de begroting worden opgenomen.*

Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat er nog een aantal politieke besluiten genomen moeten worden, die het inrichten van het geïntegreerd middelenbeheer voor een belangrijk deel bepalen. Hierbij moet gedacht worden aan besluitvorming over de verplichte deelname van bepaalde RWT's aan het geïntegreerd middelenbeheer.

### 3.2.2

#### Nader geoperationaliseerde doelstellingen

De algemene beleidsdoelstelling is uitgewerkt in de volgende nader geoperationaliseerde doelstellingen:

1. Uitbreiding van het geïntegreerd middelenbeheer naar Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT); met name door het aanbieden van marktconforme producten en service aan RWT's, zoals leningen, rekening-courant en deposito's.
2. Het aanbieden van een veilige en efficiënte infrastructuur voor de afwikkeling van het betalingsverkeer van de rijksoverheid (ministeries en agentschappen).
3. Het zorgdragen voor een optimaal middelenbeheer, gericht op minimalisatie van rentelasten, door het waarborgen van adequate informatievoorziening over de liquiditeitspositie van de schatkist en garanderen van dagelijkse saldo regulaties.

De Rekenkamer constateert dat de eerste nader geoperationaliseerde doelstelling duidelijk aangeeft welk doel wordt nagestreefd. Ook wordt aangegeven hoe dat doel moet worden bereikt door het noemen van de instrumenten die daarvoor worden ingezet.

De tweede nader geoperationaliseerde doelstelling heeft betrekking op het betalingsverkeer van de rijksoverheid en vormt daarmee geen nadere operationalisatie van de algemene beleidsdoelstelling welke zicht richt op het kasbeheer. Dit houdt in dat de algemene beleidsdoelstelling nog niet volledig is. Voorts geeft deze doelstelling weliswaar aan wat er (voor) wordt gedaan, namelijk het creëren van een randvoorwaarde in de vorm van een veilige en efficiënte infrastructuur, maar is nog niet duidelijk wat daarmee moet worden bereikt.

*De minister heeft geantwoord dat de algemene doelstelling spreekt over optimalisatie van het kasbeheer van het rijk. Onderdeel hiervan is het aanbieden van een infrastructuur waarmee het betalingsverkeer van het rijk (en van de aan de schatkist gelieerde instellingen) doelmatig is af te wikkelen. Deze infrastructuur maakt het mogelijk om het bundelen van geldstromen doelmatig vorm te geven en deze vormt aldus de link met de algemene doelstelling. In de begroting zal dit als*

*zodanig worden gepresenteerd. Het aanbieden van een infrastructuur voor het betalingsverkeer van de rijksoverheid beoogt om kostenvoordelen te behalen bij de inkoop van betaaldiensten.*

Het eerste deel van de derde nader geoperationaliseerde doelstelling vormt feitelijk een herhaling van de algemene beleidsdoelstelling. Wel wordt nu aangegeven wat het te bereiken doel is, te weten minimalisatie van de rentelasten. Dit deel van deze doelstelling zou dan ook kunnen worden opgenomen in de algemene beleidsdoelstelling. Voorts wordt nu ook aangegeven hoe (met welke instrumenten) dit doel moet worden bereikt.

Met betrekking tot alle nader geoperationaliseerde doelstellingen constateert de Rekenkamer dat ze nog niet in meetbare termen zijn geformuleerd en dat er nog geen streefwaarden worden genoemd. Bovendien zijn nog geen tijdpaden vermeld waarbinnen de gewenste effecten dienen te worden gerealiseerd. Met betrekking tot de algemene en de derde nader geoperationaliseerde doelstelling blijft vooralsnog onduidelijk wat precies onder 'een optimaal middelenbeheer' moet worden verstaan.

*In zijn antwoord heeft de minister aangegeven dat het meetbaar maken van de operationele doelstellingen nog in ontwikkeling is, hetgeen in de VBTB-groeibepaling zal worden opgenomen. Monitoring van het geïntegreerd middelenbeheer zal in elk geval plaats vinden door kengetallen op te nemen over de ontwikkeling van het aantal instellingen dat deelneemt en de gemiddelde omvang van de bij de minister van Financiën aangehouden gelden, dan wel opgenomen leningen. De streefwaarden zijn sterk afhankelijk van de doorlooptijd van het wetstraject dat de uitbreiding van het geïntegreerd middelenbeheer naar rechtspersonen met een wettelijke taak regelt (¶ wijziging Comptabiliteitswet 2001).*

### 3.2.3

#### Prestatiegegevens

In de voorstellen per ultimo maart 2001 worden de volgende prestatiegegevens genoemd:

1. Geïntegreerd middelenbeheer:
  - Efficiencywinst van het geïntegreerd middelenbeheer bepalen d.m.v. evaluatie;
  - Groei van aantal en omvang instellingen dat deelneemt aan het geïntegreerd middelenbeheer;
  - Periodieke evaluatie van het accountmanagement (incl. klanttevredenheidsonderzoek en klachtenregistratie).
2. Benchmarking van tarieven voor het betalingsverkeer.

De Rekenkamer constateert dat de prestatiegegevens nog niet goed te relateren zijn aan de nader geoperationaliseerde doelstellingen. Ook zijn de prestatiegegevens nog niet echt meetbaar geformuleerd. Zo is niet duidelijk wat onder efficiencywinst moet worden verstaan en hoe dit wordt gemeten. Ook is nog niet duidelijk voor welke tarieven en ten opzicht van welke andere tarieven de benchmark zal plaatsvinden. Omdat vooralsnog ook streefwaarden ontbreken, kan het 'succes' van het gevoerde beleid niet worden bepaald.

De Rekenkamer heeft overigens vastgesteld dat het ministerie druk bezig is om de na te streven doelstellingen en de daarvoor in te zetten instrumenten verder uit te werken. Dit geldt ook voor de prestatiegegevens.

#### 3.2.4 Budgettaire gevolgen

In de voorbeeldbegroting IX A Nationale Schuld wordt onder de programma-uitgaven onderscheid gemaakt tussen lange rente, verband houdend met de spaarfaciliteit, en korte rente, verband houdend met de rekening-courantsaldi.

De apparaatsuitgaven worden begroot en verantwoord op begroting IX B, Financiën.

De Rekenkamer constateert dat de budgettaire gevolgen van het geïntegreerd middelenbeheer vooralsnog nauwelijks gerelateerd kunnen worden aan de nader geoperationaliseerde doelstellingen en de in te zetten beleidsinstrumenten, omdat beide in de voorbeeldbegroting nog niet opgenomen waren. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat het Ministerie van Financiën voornemens is de apparaatsuitgaven en –ontvangsten over te hevelen naar begroting IX A, Nationale Schuld.

### 3.3 Conclusie

De Rekenkamer constateert dat de stand van zaken ultimo maart 2001 met betrekking tot het geïntegreerd middelenbeheer nog geen helder inzicht biedt in de samenhang en de aansluiting tussen doelstellingen, instrumenten, prestatiegegevens en kosten. Ook kunnen de doelstellingen nog meer in meetbare termen worden geformuleerd. Tevens ontbreken streefwaarden en tijdpaden waarbinnen de doelstellingen moeten zijn gerealiseerd. Als doelstellingen niet in meetbare termen zijn geformuleerd en streefwaarden ontbreken, kan het succes van het gevoerde beleid niet worden bepaald.

*De minister heeft in zijn antwoord aangegeven dat in de begroting een planning wordt opgenomen van beleidsevaluaties over geïntegreerd middelenbeheer en de bankcontracten van de rijksoverheid. Op basis hiervan zal bepaald moeten worden of de beleidsdoelstellingen gehaald worden en of instrumenten adequaat zijn.*

## 4 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeert dat het Ministerie van Financiën per ultimo maart 2001 een goede aanzet heeft gecreëerd voor het definitieve ontwerp van de VBTB-begroting voor begrotingshoofdstuk IX A van de Nationale Schuld. Wel stelt de Rekenkamer vast dat de voorstellen per ultimo maart 2001 nog onvoldoende inzicht geven in de samenhang tussen doelstellingen, randvoorwaarden, het in te zetten instrumentarium en de daarmee gepaard gaande kosten. Voorts verschaffen de voorstellen nog onvoldoende inzicht in de beleidsrelevante context, waarin wordt ingegaan op de uitgangspunten en randvoorwaarden die bepalend zijn voor het te voeren beleid en die de effectiviteit van het beleid mede beïnvloeden.

De Rekenkamer beveelt aan om de informatie die onder meer in de Evaluatie van het Financieringsbeleid en het Jaarbericht van het Agentschap is opgenomen te gebruiken voor het opstellen van de VBTB-begroting van de Nationale Schuld. Deze documenten verschaffen gezamenlijk een redelijk volledig en helder inzicht in het financieringsbeleid en de beleidsrelevante context ervan. Daarbij acht de Rekenkamer het overigens wel noodzakelijk de verschillende begrippen, doelstellingen, instrumenten en indicatoren die in de verschillende documenten worden gebruikt eenduidig toe te passen. Ook de presentatie van de wijze waarop doelstellingen, instrumenten en kosten samenhangen zou in deze documenten op een en dezelfde wijze moeten plaatsvinden.

Voorts beveelt de Rekenkamer aan om, waar mogelijk, gebruik te maken van voorbeelden uit andere landen over de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over het financieringsbeleid. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het aan de hand van scenario's en berekeningen inzichtelijk maken van de verschillende afwegingen die in het kader van het financieringsbeleid worden gemaakt.

Het geheel overziend acht de Rekenkamer het haalbaar te komen tot transparante en controleerbare verantwoordingsinformatie over de Nationale Schuld.

## 5 Reactie minister en nawoord Rekenkamer

### 5.1 Reactie minister

De minister van Financiën geeft in zijn antwoord aan dat het rapport over de verantwoording Nationale Schuld wordt beschouwd als een bijdrage aan het uitwerken van VBTB ten aanzien van begrotingshoofdstuk IX A Nationale Schuld. Veel van de door de Rekenkamer aangedragen punten zijn weliswaar in het interne proces reeds overdacht, maar het perspectief van niet direct betrokkenen is niettemin waardevol als toetssteen voor de gekozen uitwerking. De aanbevelingen worden zo veel mogelijk betrokken in de interne voorbereiding die tot de begin september te presenteren begroting leidt.

De minister onderschrijft het belang van meetbaarheid. De consequentie hiervan is dat prestatieindicatoren met zorg moeten worden gekozen. Te allen tijde dient immers het uiteindelijke doel helder te blijven en dient de vraag te worden gesteld of een bepaalde indicator daadwerkelijk meet of een voor het doel relevante prestatie wordt geleverd, of dat introductie van de indicator negatieve bijeffecten heeft.

Het VBTB proces rond begroting IX A staat sterk in het teken van het kiezen van betekenisvolle indicatoren onder minimalisatie van nadelige bijwerkingen. Bij de Staatsschuld heeft dit ertoe geleid een aantal kengetallen op te nemen en één maatstaf tot de meest belangrijke te maken, te weten modified duration. Voor wat betreft het geïntegreerd middelenbeheer is een eerste stap gezet naar transparantie door hiervoor een specifiek beleidsartikel te benoemen. Het kwantificeren en meetbaar maken van het geïntegreerd middelenbeheer zal verder ontwikkeld worden, zoals in de VBTB-groeibepaling zal worden opgenomen. Mede gelet op het nog sterk in ontwikkeling zijn van dit beleid is kwantificatie van doelstellingen onderwerp van studie.

### 5.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer waardeert de toezegging van de minister dat haar conclusies en aanbevelingen meegenomen zullen worden in de uitwerking van VBTB voor begrotingshoofdstuk IX A Nationale Schuld.

De Rekenkamer wil de minister nog wijzen op het belang van duidelijkheid in de richting van de Tweede Kamer omtrent de mogelijkheden én onmogelijkheden voor het uitwerken van VBTB binnen dit begrotingshoofdstuk, gezien het technische karakter van begrotingshoofdstuk IX A.

**Verschenen in de VBTB-reeks van de Algemene Rekenkamer:**

Ambitieuus maar haalbaar, mei 1999  
Beleidsprioriteiten 1999 en 2000, mei 2000  
Verantwoorden over Beleid, mei 2000  
Handreiking verantwoorden over Beleid, mei 2000  
Reactie op de voortgangsrapportage VBTB, mei 2000  
VBTB-voorbeeldbegrotingen 2000, juli 2000  
Reactie op de tussenrapportage VBTB, februari 2001  
Achtergrondstudie bedrijfsvoering, mei 2001  
VBTB en informatiesystemen, mei 2001  
Reactie op het voortgangsbericht VBTB, mei 2001  
Verantwoordingsinformatie nationale schuld, juli 2001

**Te verwachten publicaties in de VBTB-reeks van de Algemene Rekenkamer:**

Beleidsparagraaf begroting 2002, oktober 2001  
Bedrijfsvoering deel 2, januari 2002  
Reactie op de voortgangsrapportage, januari 2002  
Zicht op beleidsintensiveringen, mei 2002