

Vergaderjaar 2008–2009

31 792 IXA

Wijziging van de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2008 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota)

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET WETSVOORSTEL

Wetsartikel 1 (uitgaven/verplichtingen en ontvangsten)

De begrotingsstaten die onderdeel uitmaken van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 1, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld en derhalve ook gewijzigd. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om voor het jaar 2008 wijzigingen aan te brengen in de begrotingsstaat van Nationale Schuld.

De in de begrotingsstaat opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zgn. begrotingstoelichting).

De minister van Financiën,
W. J. Bos

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1. Leeswijzer

Deze tweede suppletore begroting bevat de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de eerste suppletore begroting 2008. In deze begroting wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de schuld die extern wordt gefinancierd en anderzijds de schulden of tegoeden die verschillende aan de schatkist gelieerde instellingen hebben bij de minister van Financiën. De begroting IXA is daarom opgebouwd uit twee beleidsartikelen. Het artikel Financiering staatsschuld heeft betrekking op de extern gefinancierde schuld terwijl het artikel Kasbeheer betrekking heeft op de schuldverhouding tussen de minister van Financiën en de instellingen die aan de schatkist zijn gelieerd alsmede op het betalingsverkeer van de rijksoverheid. De begroting IXA bestaat naast de twee hierboven beschreven beleidsartikelen tevens uit een niet-beleidsartikel in verband met loon- en prijsbijstelling.

In paragraaf 2.1 worden de belangrijkste mutaties gepresenteerd die zich voordoen op beide beleidsartikelen. In paragraaf 2.2 is in de tabel budgettaire gevolgen van beleid een overzicht opgenomen van alle mutaties die zich voordoen op de afzonderlijke beleidsartikelen en van de nieuwe standen. Hierbij is, gezien de totale omvang van de uitgaven en ontvangsten op de begroting IXA, gekozen voor afronding in hele miljoenen.

Budgetflexibiliteit

De mate van budgetflexibiliteit kan worden afgeleid uit het nog niet-juridisch verplichte deel van de geraamde programma-uitgaven. Voor de begroting IXA Nationale Schuld is deze budgetflexibiliteit zeer gering, omdat de verplichtingen voornamelijk voortvloeien uit de in het verleden opgebouwde schuld. De verplichtingen die opgenomen zijn in de begroting IXA Nationale Schuld zijn daarom op grond van de Comptabiliteitswet 2001 gelijk gesteld aan de uitgaven.

2. Het beleid

2.1. Belangrijkste mutaties

In de onderstaande tabel worden de mutaties in de netto rentekosten (rentelasten minus rentebaten plus uitgaven voor schulduitgifte) weergegeven. Er is een verdeling gemaakt naar achterliggende oorzaak.

Tabel 1 Overzicht belangrijkste suppletore mutaties in de netto rentekosten (x € 1 mln.)

| | 2008 |
|---|---------------|
| Stand ontwerpbegroting 2008¹ | 12 073 |
| Stand 1e Suppletore begroting 2008 | 11 555 |
| 1. Renteswaps | 32 |
| 2. Bijstelling kapitaalmarktberoep | 450 |
| 3. Bijstelling rekenrente | 328 |
| 4. Effect van schulduitgifte | - 241 |
| 5. Effect van overgenomen leningen | - 500 |
| 6. Bijstelling rente interne schuldverhoudingen | - 369 |
| Stand 2e Suppletore begroting 2008 | 11 255 |

¹ Stand ontwerpbegroting betreft in deze tabel het saldo van de rente uitgaven en ontvangsten vermeerderd met het saldo van de overige apparaatsuitgaven en -ontvangsten (uitgaven en ontvangsten voortijdige beëindiging en overige kosten schulduitgifte). Het saldo van de mutatie in de uitgaven en ontvangsten op deze posten op artikel 1 en 2, zoals weergegeven in tabellen 2 en 3, is gelijk aan de optelling van regel 1 t/m 6 van bovenstaande tabel.

Hieronder worden de verschillende mutaties kort toegelicht. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar de afzonderlijke artikelen en de toelichtingen onder de tabellen budgettaire gevolgen van beleid.

1. Renteswaps worden afgesloten om het renterisico van de staatsschuld te sturen. Een renteswap is een overeenkomst tussen twee partijen waarmee gedurende de looptijd van de swap een vaste rente wordt geruild tegen een variabele rente. Als gevolg van verschillen tussen de rente die wordt betaald en de rente die wordt ontvangen, ontstaan netto rentebaten of -lasten. Door het afsluiten van nieuwe renteswaps zijn de rentelasten gestegen.
2. De geraamde rentelasten van de staatsschuld zijn gebaseerd op een prijs- en volumecomponent. De raming voor de financieringsbehoefte, de volumecomponent, is opwaarts bijgesteld als gevolg van nieuwe inzichten in het begrotingssaldo. Door maatregelen genomen naar aanleiding van de kredietcrisis stijgt de financieringsbehoefte. Doordat meer schuld wordt uitgegeven, stijgen de rentelasten.
3. De prijscomponent van de geraamde rentelasten van de staatsschuld betreft de rekenrente. Hiervoor worden ramingen van het CPB gehanteerd. De lange en korte rekenrente zijn beide opwaarts bijgesteld voor 2008. Dit leidt tot een opwaartse bijstelling van de rentelasten.
4. Naar aanleiding van realisaties in de eerste drie kwartalen van 2008 zijn de ramingen neerwaarts bijgesteld. De lagere realisatie is hoofdzakelijk het gevolg van een lager gemiddeld beroep op de geldmarkt dan initieel geraamd (volume-effect). Daarnaast is begin 2008 gefinancierd tegen lagere rendementen dan de rekenrente waarop de raming was gebaseerd.
5. Door overname van schulden van Fortis Bank Nederland is er sprake van rentebaten. Hierdoor dalen de netto rentekosten op begroting IXA.
6. Omdat de deelnemers van het schatkistbankieren meer inbrengen (via rekening courant en deposito's) dan lenen is er sprake van een schuldpositie van de Staat ten opzichte van de deelnemers. Vanwege de schuldpositie heeft de Staat rentekosten: het saldo van rentelasten vanwege de inbreng van deelnemers en rentebaten vanwege verstrekte leningen. Naast de rentekosten vanwege het schatkistbankieren worden ook de rentelasten vanwege het AOW-fonds in de post meegeteld. Het FES is niet meer opgenomen. Conform de afspraken in het coalitieakkoord heeft het FES vanaf 2008 een vaste voeding. Voeding uit rentebaten is hierdoor niet meer relevant. De rentekosten vanwege de interne schuldverhouding zijn hierdoor gedaald. Als alleen gekeken wordt naar de rentekosten van het schatkistbankieren treedt een stijging op. Dit wordt veroorzaakt door de hogere korte rente.

2.2 De beleidsartikelen

2.2.1 Artikel 1 Financiering staatsschuld

In de onderstaande tabel worden de mutaties op artikel 1 Financiering staatsschuld, dat betrekking heeft op de extern gefinancierde schuld, weergegeven. Conform Europese voorschriften (ESR 95) worden inkomsten en uitgaven voor de staatsschuld op transactiebasis begroot en verantwoord.

Tabel 2 Budgettaire gevolgen van beleid artikel 1 Financiering staatsschuld
Bedragen x € 1 mln.¹

| Algemene beleidsdoelstelling: Schuldfinanciering tegen zo laag mogelijke rentekosten onder acceptabel risico voor de begroting. | Stand Ontwerp begroting 2008 (1) | Stand 1e suppletore begroting 2008 (2) | Mutaties 2e suppletore begroting 2008 (3) | Stand 2e suppletore begroting 2008 (4)=(2)+(3) |
|--|--|--|--|--|
| Totaal Uitgaven | 31 406 | 36 033 | - 4 374 | 31 659 |
| Totaal Programma-uitgaven | 31 385 | 36 011 | - 4 374 | 31 637 |
| Rentelasten vaste schuld | 8 382 | 8 342 | 36 | 8 379 |
| Rentelasten vlottende schuld | 1 629 | 1 295 | 590 | 1 885 |
| Uitgave voortijdige beëindiging | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Aflossing vaste schuld | 21 374 | 21 374 | 0 | 21 374 |
| Mutaties vlottende schuld | 0 | 5 000 | - 5 000 | 0 |
| Totaal Apparaatuitgaven | 21 | 22 | 0 | 22 |
| Apparaatuitgaven | 4 | 4 | 0 | 4 |
| Overige kosten schulduitgifte | 18 | 18 | 0 | 18 |
| Totaal Ontvangsten | 22 288 | 23 967 | 27 531 | 51 498 |
| Totaal Programma -ontvangsten | 22 287 | 23 967 | 27 531 | 51 498 |
| Rentebaten vaste schuld | 50 | 98 | - 10 | 88 |
| Rentebaten vlottende schuld | 46 | 39 | 568 | 607 |
| Uitgifte vaste schuld | 22 191 | 23 830 | 3 973 | 27 803 |
| Mutaties vlottende schuld | 0 | 0 | 23 000 | 23 000 |

¹ Als gevolg van afronding op miljoenen kan de som der delen afwijken van het totaal.

Toelichting:

Algemeen

Door de diverse maatregelen die de Nederlandse Staat naar aanleiding van de kredietcrisis heeft genomen, is de financieringsbehoefte van het Rijk fors gestegen. Het extra beroep op de geld- en kapitaalmarkt, waarmee in de 2e suppletore begroting rekening is gehouden, bedraagt daardoor ruim € 80 mld, zie tabel 3.

Tabel 3: Extra financieringsbehoefte als gevolg van de maatregelen n.a.v. kredietcrisis

| Financiering van | (in mld euro) |
|--|---------------|
| Deelneming Fortis/AA | 16,8 |
| Overbruggingskrediet kortlopende schulden Fortis | 34 |
| Overbruggingskrediet langlopende leningen Fortis | 16 |
| Kapitaalversterking ING | 10 |
| Kapitaalversterking AEGON | 3 |
| Kapitaalversterking SNS REAAL | 0,75 |
| Eventueel overige kapitaalversterkingen | PM |
| Voorfinanciering IJsland | PM |
| Totaal | 80,55 |

Door de extra financieringsbehoefte stijgt de staatsschuld conform EMU definitie naar ruim € 292 mld ultimo 2008. Door de overname van schulden en leningen van Fortis Bank Nederland staat tegenover de extra financieringsbehoefte een vordering van € 50 mld op artikel 1 van begroting IXA. Het is de bedoeling dat Fortis Bank Nederland zo snel mogelijk zelfstandig financiering aantrekt waardoor de staatsschuld en ook de vordering weer zal dalen.

Begroting en verantwoording leningverstrekking op artikel 1

De overname van de schulden van Fortis Bank Nederland is verwerkt op artikel 1 (totaal € 50 mld). Na verwerven van de deelneming is de aflossing van de korte schulden van Fortis Bank Nederland aan Fortis Bank SA/NV (€ 34 mld) voorgefinancierd door een overbruggingskrediet verstrekt door DNB onder een garantie van de Staat. Deze financiering is zo snel mogelijk overgenomen door de Nederlandse Staat door een beroep te doen op de geldmarkt. De leningen aan Fortis Bank Nederland zijn opgenomen in de administratie van het Agentschap. Dit is in de eerste plaats een praktische keuze geweest om op korte termijn de transacties te kunnen vastleggen. Het Agentschap leent immers zowel in als uit. Bovendien kan het Agentschap hierdoor op een zo efficiënt mogelijke wijze Fortis Bank Nederland voorzien van voldoende liquiditeit om aan verplichtingen te voldoen. Het Agentschap voorziet Fortis Bank Nederland sinds de nationalisatie van liquiditeit tegen marktconforme tarieven.

Een deel van de langlopende leningen (€ 6 mld) is intussen ook overgenomen door de Nederlandse Staat. De Staat heeft hiervoor cash betaald. Het resterende deel van de langlopende leningen (€ 10 mld) zal worden overgenomen voor Nederlands staatspapier. Dit papier wordt uitgegeven tegen een variabele coupon gebaseerd op de 3-maands rente. Doordat de karakteristieken van de langlopende leningen (ad € 10 mld) vergelijkbaar zijn met die van het Nederlands staatspapier, zullen de rentelasten voor financiering wegvallen tegen de rentebaten van de leningverstrekking aan Fortis Bank Nederland. Dit wordt zichtbaar op artikel 1 omdat ook de overname van de langlopende leningen aan Fortis Bank Nederland wordt opgenomen in de administratie van het Agentschap. De effecten worden zichtbaar onder de rentelasten en -baten voor de vlottende schuld. Dit sluit enerzijds aan bij het tijdelijke karakter van de overname van de schulden en anderzijds bij condities van de leningen.

Aflossing en uitgifte vaste schuld en mutatie vlottende schuld

De totale extra financieringsbehoefte als gevolg van maatregelen naar aanleiding van de kredietcrisis bedraagt voor 2008 ruim € 80 mld. Een deel van de extra financieringsbehoefte (ca. € 4 mld) wordt in 2008 nog opgevangen op de kapitaalmarkt. Hierdoor stijgt de uitgifte vaste schuld. Het grootste deel van de extra financieringsbehoefte (76,5 mld) wordt in eerste instantie in de geldmarkt opgevangen, waarvan € 10 miljard via de hierboven beschreven uitgifte. Daartegenover staan leningen aan Fortis Bank Nederland (€ 50 mld). De netto mutatie in de geldmarkt (€ 26,5) komt tot uitdrukking in de mutatie vlottende schuld. Door het grotere beroep op de geldmarkt daalt de mutatie vlottende schuld aan de uitgavenkant met € 5 mld en stijgt deze aan de ontvangstenkant met € 21,5 mld. In de geldmarkt wordt ook nog een tegenvaller in de reguliere financieringsbehoefte van € 1,5 mld opgevangen, waardoor de totale mutatie vlottende schuld aan de ontvangstenkant gelijk is aan € 23 mld.

Rentelasten

Door de extra financieringsbehoefte stijgen de rentelasten voor 2008. Tabel 4 geeft een toelichting op de mutaties sinds de 1e suppletore begroting. De financiering wordt grotendeels opgevangen op de geldmarkt. De rentelasten voor de vlottende schuld stijgen hierdoor met € 440 mln. De rentelasten vlottende schuld zijn daarnaast met nog € 150 mln opwaarts bijgesteld. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de opwaartse bijstelling van de rekenrente (van 3,75% naar 4,75%) waardoor rentelasten stijgen (prijs-effect). Daartegenover hebben een lager gemiddeld beroep op de geldmarkt zonder de kredietcrisisfinanciering (volume-effect) en lagere rendementen in de eerste helft van het jaar een drukkend effect op de rentelasten. Het eerste volume-effect en het prijseffect overheersen, waardoor de raming voor de rentelasten vlottende schuld stijgt.

Een klein deel van de extra financieringsbehoefte kan in 2008 nog worden opgevangen op de kapitaalmarkt. Hierdoor en door een opwaartse bijstelling van de rekenrente (van 4% naar 4,5%) worden de rentelasten voor de vaste schuld per saldo met € 36 mln opwaarts bijgesteld.

Het effect van de extra financieringsbehoefte in 2008 heeft slechts beperkt invloed op de rentelasten in 2008 (uitsluitend in de laatste drie maanden). Het effect van de extra financieringsbehoefte in 2008 op de rentelasten in 2009 is groter.

Tabel 4: Mutaties in de rentelasten 2e suppletore begroting¹

| | | |
|---|--------------------------|---------------|
| belangrijkste mutaties in de rentelasten sinds VJN | | 2008 |
| stand VJN 2008 (1e sup) | | 9 637 |
| ramingbijstellingen agv maatregelen kredietcrisis (volume-effect) | | |
| | Voor de vaste schuld | 8 |
| | Voor de vlottende schuld | 440 |
| ramingbijstelling agv overige volume-effecten | | |
| | Voor de vaste schuld | - 14 |
| | Voor de vlottende schuld | - 196 |
| ramingbijstelling agv prijs-effecten | | |
| | Voor de vaste schuld | 42 |
| | Voor de vlottende schuld | 345 |
| stand NJN 2008 (2e sup) | | 10 264 |

¹ Exclusief overige kosten schulduitgifte.

Rentebaten

De raming voor de rentebaten voor de vlottende schuld worden voor 2008 opwaarts bijgesteld met € 500 mln. Deze opwaartse bijstelling betreft hoofdzakelijk rentebaten op leningen aan Fortis Bank Nederland. Daarnaast worden de resterende rentebaten op de vlottende schuld opwaarts bijgesteld met € 68 mln als gevolg van hogere realisatie (volume en prijs-effect) in de eerste drie kwartalen van 2008. Belangrijkste reden is het meevallende kassaldo in deze periode.

De rentebaten voor de vaste schuld worden neerwaarts bijgesteld met € 10 mln door het afsluiten van nieuwe renteswaps (volume-effect) en bijstelling van de rekenrente (prijs-effect). Een uitsplitsing van de bovengenoemde mutaties staat in tabel 5.

Tabel 5: Mutaties in de rentebaten 2e suppletore begroting

| | | |
|---|--------------------------|------------|
| belangrijkste mutaties in de rentebaten sinds VJN | | 2008 |
| stand VJN 2008 (1e sup) | | 137 |
| Ramingbijstelling agv maatregelen kredietcrisis (volume-effect) | | |
| | voor de vaste schuld | 0 |
| | voor de vlottende schuld | 500 |
| ramingbijstelling agv overige volume-effecten | | |
| | voor de vaste schuld | - 32 |
| | voor de vlottende schuld | 58 |
| ramingbijstelling agv prijs-effecten | | |
| | voor de vaste schuld | 22 |
| | voor de vlottende schuld | 10 |
| stand NJN 2008 (2e sup) | | 694 |

2.2.2 Artikel 2 Kasbeheer

In de onderstaande tabel worden de mutaties op artikel 2 Kasbeheer, dat betrekking heeft op de schuldverhouding tussen de minister van Financiën en de instellingen die aan de schatkist zijn gelieerd alsmede op het betalingsverkeer van de rijksoverheid, weergegeven.

Tabel 6 Budgettaire gevolgen van beleid artikel 2 Kasbeheer
Bedragen x € 1 mln¹

| Algemene beleidsdoelstelling: Optimaal kasbeheer van het Rijk en van de instellingen die aan de schatkist zijn gelieerd. | Stand Ontwerp begroting 2008 (1) | Stand 1e suppletore begroting 2008 (2) | Mutaties 2e suppletore begroting 2008 (3) | Stand 2e suppletore begroting 2008 (4)=(2)+(3) |
|--|--|--|--|--|
| Totaal Uitgaven | 3 788 | 4 755 | - 977 | 3 778 |
| Totaal Programma-uitgaven | 3 786 | 4 753 | - 977 | 3 777 |
| Rentelasten | 2 658 | 2 548 | - 388 | 2 160 |
| Verstreckte leningen | 1 128 | 1 128 | 489 | 1 617 |
| Mutaties in rekening-courant en deposito's | 0 | 1 078 | - 1 078 | 0 |
| Totaal Apparaatuitgaven | 2 | 2 | 0 | 2 |
| Totaal Ontvangsten | 1 718 | 1 181 | 145 | 1 326 |
| Totaal Programma-ontvangsten | 1 718 | 1 181 | 145 | 1 326 |
| Rentebaten | 518 | 511 | - 20 | 491 |
| Ontvangen aflossingen | 670 | 670 | - 121 | 550 |
| Mutaties in rekening-courant en deposito's | 531 | 0 | 285 | 285 |

¹ Als gevolg van afronding op miljoenen kan de som der delen afwijken van het totaal.

Toelichting:

Algemeen:

De totale uitgaven en ontvangsten zijn opgebouwd uit vier onderdelen: (1) rentelasten en rentebaten, (2) mutaties in leningen en aflossingen, (3) mutaties in rekening-courant en deposito's en (4) apparaatuitgaven. Onder de rentelasten vallen de rentebetalingen aan batenlastendiensten, RWT's en sociale fondsen over de bij het Rijk aangehouden rekening-couranttegoeden en deposito's. Daarnaast maakt ook – de louter de interne boekhouding van het Rijk betreffende – rentevergoedingen van het AOW-spaarfonds deel uit van de rentelasten. Rentevergoeding van het FES is niet meer opgenomen.

De rentebaten bestaan vrijwel in hun geheel uit renteontvangsten over aan baten-lastendiensten en RWT's verstreckte leningen.

Mutaties in leningen, aflossingen, rekening-courant en deposito's bepalen de mutaties in de schuldverhouding van het Rijk met de baten-lastendiensten, RWT's en sociale fondsen in het kader van geïntegreerd middelenbeheer. De apparaatuitgaven ten slotte betreffen uitgaven ten behoeve van de afdeling die het kasbeheer van het Rijk uitvoert en de kosten van bankinstellingen.

Uit de algemene beleidsdoelstelling links bovenaan in de tabel zijn twee operationele doelstellingen afgeleid. Omdat het toerekenen van de uitgaven aan operationele doelstellingen geen extra cijfermatig inzicht geeft, wordt dit op dit artikel achterwege gelaten. De operationele doelstellingen zijn:

1. Het kasbeheer van de rijksoverheid en de aan haar gelieerde instellingen doelmatig inrichten.
2. Het betalingsverkeer van het Rijk betrouwbaar en efficiënt afwickelen.

Rentelasten en rentebaten

De rentebaten veranderen marginaal, omdat de meeste rente-ontvangsten bestaan uit renteontvangsten op leningen die al voor het indienen van de eerste suppletore wet zijn afgesloten.

De rentelasten zijn gedaald. Dit wordt volledig veroorzaakt door het wegvallen van de rentelasten vanwege het FES. Exclusief het FES zijn de rente-uitgaven gestegen. Oorzaak hiervoor is de hogere korte rente. De korte rente is van invloed op de rentelasten, omdat de deelnemers aan het schatkistbankieren de gelden voor het leeuwendeel kort aanhouden in de schatkist.

Verstreckte leningen en ontvangen aflossingen

Het bedrag aan verstreckte leningen is hoger dan eerder geraamd. Dit wordt veroorzaakt door enkele incidentele leningen en meer leningen bij de nieuwe deelnemers.

Aflossingen zijn lager dan eerder geraamd. Oorzaak hiervoor is dat een deel van de aflossingen later plaatsvindt dan eerder is geraamd.

Mutaties in rekening-courant en deposito's

Deze rubriek wordt voor het leeuwendeel bepaald door de mutaties op de rekening courant van de sociale fondsen. In de eerste suppletore begroting is uitgegaan van een daling van de saldi rekening courant. Thans wordt een stijging verwacht.

2.3. Het niet-beleidsartikel

Artikel 3 Nominaal en onvoorzien

Vanuit dit artikel vinden overboekingen van loon- en prijsbijstellingen naar de loon- en prijsgevoelige artikelen binnen IXA plaats. In de onderstaande tabel worden de mutaties in de loon- en prijsbijstelling weergegeven.

Tabel 7 Opbouw verplichtingen-, uitgaven- en ontvangstenraming vanaf de stand ontwerp-begroting 2008 naar de stand 2e suppletore begroting 2008 – artikel 3 Nominaal en onvoorzien
Bedragen x € 1 000

| | Stand Ontwerp begroting 2008 (1) | Stand 1e suppletore begroting 2008 (2) | Mutaties 2e suppletore begroting 2008 (3) | Stand 2e suppletore begroting 2008 (4)= (2)+(3) |
|-----------------------|--|--|--|---|
| Verplichtingen | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Uitgaven | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Loonbijstelling | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Prijsbijstelling | 0 | 0 | 0 | 0 |

Toelichting:

Er is in 2008 geen prijsbijstelling geweest. De loonbijstelling is tussen de 1e en 2e suppletore begroting uitgedeeld.