

Vergaderjaar 2008–2009

31 965 IXA

Wijziging van de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2009 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota)

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET WETSVOORSTEL

Wetsartikel 1

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 2009 wijzigingen aan te brengen in de begrotingsstaat van Nationale Schuld.

De in die 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 eerste suppletore begroting bevat de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de Ontwerpbegroting 2009. 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 het ministerie van Financiën. De begroting IXA is daarom opgebouwd uit twee beleidsartikelen. Het artikel Financiering Staatsschuld heeft betrekking op de extern gefinancierde schuld van de Staat. Het artikel Kasbeheer heeft betrekking op de schuldverhouding tussen het ministerie van Financiën en de instellingen die aan de schatkist zijn gelieerd alsmede op het betalingsverkeer binnen de rijksoverheid. De begroting IXA bestaat naast de twee hierboven beschreven beleidsartikelen tevens uit een niet-beleidsartikel in verband met loon- en prijsbijstellingen.

In paragraaf 2.1 worden de belangrijkste beleidsrelevante 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 die daaruit voortvloeien. Hierbij is, gezien de totale omvang van de uitgaven en ontvangsten op de begroting IXA, gekozen voor afronding in hele miljoenen. Paragraaf 2.3 bevat het niet-beleidsartikel.

Budgetflexibiliteit

De mate van budgetflexibiliteit kan worden afgeleid uit het 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 Overzicht belangrijkste mutaties

In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste mutaties in de netto rentekosten (rentelasten minus rentebaten vermeerderd met kosten voor schulduitgifte) weergegeven. Een overzicht van alle mutaties die zich voordoen op de afzonderlijke beleidsartikelen is opgenomen in paragraaf 2.2.

Overzicht belangrijkste mutaties sinds ontwerpbegroting (x € 1 mln) 2009

	2009
Stand ontwerpbegroting 2009¹	11 644
1. Renteswaps	249
2. Bijstelling rekenrente	- 2 232
3. Bijstelling kapitaalmarktberoep	2 973
4. Effect van overgenomen leningen	- 428
5. Bijstelling rente interne schuldverhouding	- 384
Stand 1e suppletore begroting 2009	11 828

¹ Stand ontwerpbegroting betreft in deze tabel het saldo van de rente uitgaven en -ontvangsten vermeerderd met het saldo van 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 toegelicht:

1. 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. Ten behoeve van risicomangement zijn nieuwe renteswaps afgesloten. Hierdoor zijn de netto ontvangsten op de swapportefeuille gedaald. De netto rentekosten stijgen hierdoor.
2. De geraamde rentelasten van de staatsschuld zijn gebaseerd op een prijs- en volumecomponent. 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 beiden neerwaarts bijgesteld voor 2009 (van 5% naar 3,75% resp. van 4,75% naar 1,5%). Dit leidt tot een neerwaartse bijstelling van de rentelasten.
3. De raming voor de financieringsbehoefte, de volumecomponent, is opwaarts bijgesteld als gevolg van nieuwe inzichten in het begrotings-saldo voor 2009. Doordat meer schuld wordt uitgegeven, stijgen de rentelasten. Ook de doorwerking van de hogere financieringsbehoefte in 2008 wordt zichtbaar in de rentelasten voor 2009.
4. Na verwerven van de deelneming Fortis Bank Nederland zijn leningen van Fortis Bank SA/NV aan Fortis Bank Nederland overgenomen door de Nederlandse Staat. Tegenover de extra financieringsbehoefte staat daardoor een vordering op Fortis Bank Nederland op artikel 1 van IXA. Door overname van schulden van Fortis Bank Nederland is er sprake van rentebaten. Hierdoor dalen de netto rentekosten op begroting IXA.
5. De rentekosten vanwege de interne schuldverhouding betreffen de netto-rentekosten en zijn gelijk aan het verschil tussen de rente-uitgaven en rente-ontvangsten van het Rijk vanwege de schuldverhouding met de deelnemers aan het schatkistbankieren. De lagere rentekosten worden grotendeels veroorzaakt door de ontwikkeling van de rekening courant saldi van de sociale fondsen. De saldi worden lager dan eerder geraamd. Daarom hoeft het Rijk minder rentevergoeding te betalen aan de sociale fondsen.

2.2 De beleidsartikelen

In de onderstaande tabel worden de mutaties op artikel 1 Financiering Staatsschuld weergegeven. Conform Europese voorschriften (ESR 95) worden inkomsten en uitgaven voor de staatsschuld op transactiebasis begroot en verantwoord.

2.2.1 Financiering Staatsschuld

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 2009 (1)	Mutaties 1e suppletore begroting 2009 (2)	Stand 1e suppletore begroting 2009 (3)=(1)+(2)	Mutatie 2010	Mutatie 2011	Mutatie 2012	Mutatie 2013
Totaal Uitgaven	42 292	3 395	45 687	2 379	8 648	8 950	4 950
Totaal Programma-uitgaven	42 271	3 393	45 664	2 378	8 647	8 948	4 949
rentelasten vaste schuld	8 306	720	9 026	426	439	421	571
rentelasten vlottende schuld	1 720	83	1 803	1 958	1 867	1 855	1 828
aflossing vaste schuld	32 245	2 590	34 835	- 6	6 341	6 672	2 550
Totaal Apparaatuitgaven	21	2	23	2	1	1	1
apparaatuitgaven	4	2	6	2	1	1	1
overige kosten schulduitgifte	18	0	18	0	0	0	0
Totaal Ontvangsten	29 001	30 534	59 535	149	6 492	6 782	2 662
Totaal Programma-ontvangsten	29 001	30 534	59 535	149	6 492	6 782	2 662
rentebaten vaste schuld	154	- 154	0	- 97	- 65	- 107	- 104
rentebaten vlottende schuld	49	395	444	252	217	217	217
uitgifte vaste schuld	28 798	19 293	48 091	- 6	6 341	6 672	2 550
mutatie vlottende schuld	0	11 000	11 000	0	0	0	0

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 staatsschuld eind 2008 gestegen. Tegenover deze schuldstijging staat ultimo 2008 een vordering van € 44,3 mld. op artikel 1 van begroting IXA. Dit betreffen leningen aan Fortis Bank Nederland. Het is de bedoeling dat Fortis Bank Nederland zo snel mogelijk zelfstandig financiering aantrekt waardoor de staatsschuld en ook de vordering weer zal dalen. Dit wordt geraamd in de mutatie vlottende schuld. Tegenover de daling in de vordering staat echter ook een daling in de staatsschuld die eveneens zichtbaar wordt in de mutatie vlottende schuld. Per saldo is er daardoor geen effect zichtbaar in de mutatie vlottende schuld als gevolg van de aflossing door Fortis Bank Nederland. De effecten op de rentelasten en -baten worden wel zichtbaar in de raming.

Aflossing en uitgifte vaste schuld en mutatie vlottende schuld

Door nieuwe inzichten in het begrotingssaldo stijgt de financieringsbehoefte voor 2009. Van de totale financieringsbehoefte voor 2009 wordt € 48 mld. opgevangen op de kapitaalmarkt. Het resterende deel wordt opgevangen op de geldmarkt. Hierdoor stijgt de vlottende schuld met € 11 mld.

Om de extra financieringsbehoefte als gevolg van maatregelen naar aanleiding van de kredietcrisis op te vangen zijn eind 2008 oude leningen die in 2009 aflopen heropend. Hierdoor is de aflossing vaste schuld in 2009 gestegen met € 2,6 mld.

Door reguliere uitgifte en de introductie van de off-the-run faciliteit stijgt de aflossing vaste schuld in de jaren 2011 en later. De off-the-run faciliteit

wordt in beginsel maandelijks ingezet, additioneel aan reguliere uitgiftes. De faciliteit bestaat uit heropening van steeds maximaal drie oude leningen. In de ramingen wordt rekening gehouden met herfinanciering van reguliere en off-the-run uitgiftes in het jaar dat deze aflossen. Hierdoor stijgt ook de uitgifte vaste schuld voor de jaren 2011 en later.

Rentelasten vaste schuld

De rentelasten voor de vaste schuld zijn opwaarts bijgesteld. Dit is grotendeels het gevolg van volume-effecten. Deze omvatten de doorwerking van de extra financieringsbehoefte in 2008 en het hogere kapitaalmarktberoep in 2009. Daarnaast is er sprake van twee tegengestelde prijseffecten. Enerzijds is er in 2009 sprake van netto rentelasten op de renteswaps. Renteswaps worden ingezet voor sturen van het renterisico van de staatschuld. Mede door de neerwaartse bijstelling van de korte rekenrente voor 2009 stijgen de rentelasten op de swaps (zie ook onder rentebaten). Daartegenover staat dat door de neerwaartse bijstelling van de lange rekenrente de rentelasten voor nieuwe schulduitgifte neerwaarts worden bijgesteld voor 2009. De tegengestelde prijseffecten heffen elkaar grotendeels op. Op het gecombineerde volume- en prijseffect resulteert een opwaartse bijstelling van € 0,7 mld. voor 2009. De opwaartse bijstelling werkt ook door in de latere jaren.

Rentelasten vlottende schuld

Een deel van de financieringsbehoefte als gevolg van de nieuwe inzichten in het begrotingssaldo wordt opgevangen op de geldmarkt. Daarnaast wordt in de rentelasten voor de vlottende schuld in 2009 en latere jaren ook de doorwerking van het hogere geldmarktberoep in 2008 zichtbaar. In 2009 staat tegenover deze opwaartse bijstelling een neerwaartse bijstelling als gevolg van de neerwaartse bijstelling van de korte rekenrente (van 4,75% naar 1,5%). Per saldo blijft daardoor de opwaartse bijstelling in 2009 beperkt tot ca. € 0,1 mld.

Rentebaten vaste schuld

Door neerwaartse bijstelling van de korte rekenrente voor 2009 dalen de rentebaten op de swaps met ca. € 0,2 mld. Een renteswap is een overeenkomst tussen twee partijen waarmee gedurende de looptijd van de swap een vaste rente wordt geruild tegen een variabele rente. In ramingen wordt voor de variabele rente de korte rekenrente gebruikt. Als gevolg van verschillen tussen de rente die wordt betaald en de rente die wordt ontvangen, ontstaan netto rentebaten of -lasten. Daarnaast zijn er nieuwe swaps afgesloten om het renterisico op de staatsschuld te sturen. Het effect van swaps werkt ook door in de raming voor de latere jaren.

Rentebaten vlottende schuld

De rentebaten voor de vlottende schuld worden opwaarts bijgesteld waardoor het effect van de vordering op Fortis Bank Nederland zichtbaar wordt. Een groot deel van de vordering is gebaseerd op variabele rente plus een opslag. Door de neerwaartse bijstelling van de korte rekenrente voor 2009 blijft de opwaartse bijstelling voor 2009 beperkt tot € 0,4 mld. Doordat de omvang van de totale vordering in 2009 naar verwachting terugloopt met ca. 35 mld, is de opwaartse bijstelling van de rentebaten in de latere jaren kleiner dan in 2009.

2.2.3 Kasbeheer

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

Budgettaire gevolgen van beleid

Beleidsartikel 2 Kasbeheer Bedragen x € 1 mln.¹

Algemene beleidsdoelstelling: Het optimaliseren van het kasbeheer van het Rijk en van de instellingen die aan de schatkist zijn gelieerd.	Stand Ontwerp begroting 2009 (1)	Mutaties 1e suppletore begroting 2009 (2)	Stand 1e suppletore begroting 2009 (3)=(1)+(2)	Mutatie 2010	Mutatie 2011	Mutatie 2012	Mutatie 2013
Totaal Uitgaven	4 807	5 156	9 963	- 346	- 287	- 433	- 423
Totaal Programma-uitgaven	4 805	5 157	9 962	- 345	- 286	- 432	- 422
Rentelasten	2 309	- 384	1 925	- 445	- 486	- 532	- 522
Verstreckte leningen	1 240	100	1 340	100	200	100	100
Mutaties in rekening-courant en deposito's	1 256	5 441	6 697	0	0	0	0
Totaal Apparaatuitgaven	2	- 1	0	- 1	- 1	- 1	- 1
Totaal Ontvangsten	1 357	33	1 389	64	45	67	41
Totaal Programma-ontvangsten	1 357	33	1 389	43	45	67	41
Rentebaten	505	0	505	0	0	0	0
Ontvangen aflossingen	852	33	884	43	45	67	41
Mutaties in rekening-courant en deposito's	0	0	0	0	0	0	0

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) verstreckte leningen en ontvangen aflossingen, (3) mutaties in rekening-courant en deposito's en (4) apparaats-uitgaven. Onder de rentelasten vallen de rentebetalingen aan baten lasten diensten, rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) en sociale fondsen over de bij het Rijk aangehouden rekening-couranttegoeden en deposito's. Daarnaast maken ook de - louter de interne boekhouding van het Rijk betreffende - rentevergoedingen aan het AOW-spaarfonds deel uit van de rentelasten. De rentebaten bestaan uit renteontvangsten over verstreckte leningen en roodstanden op de rekeningen courant. Leningen, aflossingen, rekening-courant saldi en deposito's bepalen de schuldverhouding van het Rijk met de deelnemers van het geïntegreerd middelenbeheer (ook wel schatkistbankieren genoemd).

Mutaties in rekening-courant en deposito's

Deelnemers aan het schatkistbankieren kunnen op twee manieren hun middelen aanhouden in de schatkist: via het aanhouden van een rekening courant tegoed of via het aanhouden van deposito's. Een daling van het rekening courant saldo of van de aangehouden deposito's vormt een uitgave voor het Rijk, omdat minder middelen in de schatkist worden aangehouden. Andersom geldt dat een stijging van het saldo rekening courant of van de aangehouden deposito's als ontvangst telt; er worden immers meer middelen in de schatkist aangehouden. De hogere uitgaven worden volledig veroorzaakt door de daling van de rekening courant saldi van de sociale fondsen. De oorzaken hiervoor vormen lagere premieontvangsten en hogere premiegefinancierde uitgaven. De verandering voor 2009 wordt nu € 5,4 mld. hoger ingeschat en wordt € 6,7 mld.

Rentelasten en rentebaten

Door de daling van de rekening courant saldi van de sociale fondsen betaalt het Rijk minder rentevergoeding. Dit verklaart grotendeels de lagere rente-lasten.

Verstreckte leningen en aflossingen

In 2008 zijn meer leningen verstrekt dan eerder ingeschat is. De verwachting is dat deze ontwikkeling doorzet. Daarom zijn de verstreckte leningen voor de komende jaren opwaarts bijgesteld met € 100 mln. In 2011 is de mutatie € 200 mln, omdat in dat jaar meer herfinancieringen van lopende leningen zal plaatsvinden.

2.3 Niet-beleidsartikel

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.